

**Investeringsagenda's provincie Limburg**  
Deel II Rapport van bevindingen

**7 maart 2011**

ISBN 978-90-8768-029-9

## Inhoudsopgave

Leeswijzer	4
1 Inleiding	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	7
1.3 Onderzoeksaanpak	7
1.3.1 Afbakening	7
1.3.2 Normenkader	9
1.3.3 Onderzoeksmethode	10
2 Richtlijnen en criteria voor investeringsagenda's en investeringsinstrumenten	11
2.1 Inleiding (borgen publiek belang samen met andere partijen)	11
2.2 PPS	14
2.2.1 Omschrijving PPS	14
2.2.2 Wettelijke kaders PPS	14
2.2.3 Provinciale richtlijnen en criteria PPS	16
2.3 Deelnemingen in vennootschappen	17
2.3.1 Wettelijke kaders deelnemingen	17
2.3.2 Provinciale richtlijnen en criteria deelnemingen	18
2.4 Leningen, garant- en borgstellingen	20
2.4.1 Wettelijke kaders leningen, garant- en borgstellingen	20
2.4.2 Provinciale richtlijnen en criteria leningen, garant- en borgstellingen	21
2.5 Subsidies	23
2.5.1 Wettelijke kaders subsidies	23
2.5.2 Provinciale richtlijnen en criteria subsidies	23
2.6 Ruimtelijke instrumenten	24
2.6.1 Wettelijke kaders ruimtelijke instrumenten	24
2.6.2 Provinciale richtlijnen en criteria ruimtelijke instrumenten	25
2.7 Investeringsfonds, Innovatiefonds en regiofondsen	25
2.8 Grote projecten	28
3 Totstandkoming investeringsagenda's	30
3.1 De Versnellingsagenda (oktober 2005 / september 2008)	30
3.1.1 Totstandkoming en keuze voor inrichting	30
3.1.2 Rol PS	33
3.2 De Limburg agenda (september 2007 / mei 2009)	34
3.2.1 Totstandkoming en keuze voor inrichting	34
3.2.2 Rol PS	39

3.3	Koersvast Limburg (eind 2008)	39
3.3.1	Totstandkoming en keuze voor inrichting	39
3.3.2	Rol PS	42
3.4	Limburg werkt aan de toekomst (juni 2009)	42
3.4.1	Totstandkoming en keuze voor inrichting	42
3.4.2	Rol PS	44
3.5	Afsluitend voor de investeringsagenda's	44
3.6	De uitvoering: investeringsprojecten in beeld	45
3.6.1	Klavertje 4 / Greenport Venlo (Noord-Limburg)	45
3.6.2	Chemelot Campus (Westelijke Mijnstreek)	48
3.6.3	Open Campus Avantis (Parkstad)	49
3.6.4	Maastricht Life & Science Campus (Maastricht Heuvelland)	50
3.6.5	Herstructurering woonwijken Zuid-Limburg (Parkstad)	51
4	Sturing, controle en verantwoording	52
4.1	Sturing en beheersing agenda's en projecten	52
4.1.1	Organisatie en inrichting processen	52
4.1.2	Instrumenten	54
4.2	Controle op en verantwoording over agenda's en projecten	56
4.2.1	Versnellingsagenda (oktober 2005 / september 2008)	57
4.2.2	Limburg agenda (september 2007 / mei 2009)	58
4.2.3	Koersvast Limburg (eind 2008)	58
4.2.4	Limburg werkt aan de toekomst (juni 2009)	59
5	Kwaliteit informatievoorziening	60
5.1	Kwaliteit van de informatie in de agenda's	60
5.1.1	Versnellingsagenda (oktober 2005 / september 2008)	60
5.1.2	Limburg agenda (september 2007 / mei 2009)	61
5.1.3	Koersvast Limburg (eind 2008)	61
5.1.4	Limburg werkt aan de toekomst (juni 2009)	62
5.2	Kwaliteit van de informatie over de agenda's	62
5.3	Samenhang informatievoorziening	77
Bijlage 1	Lijst geïnterviewde personen	78
Bijlage 2	Geraadpleegde documenten	80
Bijlage 3	BBV en Financiële Verordening provincie Limburg	83

## Leeswijzer

Dit rapport van bevindingen bevat de resultaten van het onderzoek dat de Zuidelijke Rekenkamer in de periode mei - november 2010 heeft uitgevoerd naar de investeringsagenda's van de provincie Limburg.

De resultaten van het onderzoek worden in twee deelrapporten weergegeven. Deel I betreft een bestuurlijke samenvatting van het onderzoek. Deze opent met de aanleiding, doelstelling, onderzoeksvragen en aanpak van het onderzoek. Daarna worden de conclusies waartoe het onderzoek heeft geleid en de naar aanleiding daarvan geformuleerde aanbevelingen uiteengezet. Vervolgens worden de bestuurlijke reactie op het onderzoek en het nawoord van de rekenkamer weergegeven. Tot slot wordt een samenvatting gegeven van de onderzoeksbevindingen.

In het voorliggende rapport van bevindingen, Deel II, worden de onderzoeksresultaten uitgebreid weergegeven. De onderzoeksresultaten vloeien voort uit een documentstudie en uit interviews met betrokken bestuurders, ambtenaren en vertegenwoordigers van maatschappelijke instellingen en bedrijven. Deel II biedt inzicht in de manier waarop de provincie Limburg de afgelopen jaren invulling heeft gegeven aan haar investeringsambities. In hoofdstuk 1 worden de aanleiding, doelstelling, onderzoeksvragen en aanpak van het onderzoek beschreven. In hoofdstuk 2 wordt aandacht besteed aan richtlijnen en criteria rondom investeringen en investeringsinstrumenten. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 tot en met 5 ingegaan op de investeringsaanpak van de provincie Limburg, vormgegeven in diverse agenda's met daarin opgenomen investeringsprojecten. Hoofdstuk 3 gaat over de totstandkoming van deze investeringsagenda's en daarin opgenomen investeringsprojecten. In hoofdstuk 4 komt de sturing, controle en verantwoording van deze agenda's en projecten aan de orde. Hoofdstuk 5 gaat over de kwaliteit van de informatievoorziening richting Provinciale Staten (PS).



# **1 Inleiding**

## **1.1 Aanleiding**

Sinds 2007 toont de provincie Limburg de ambitie om op een andere wijze bij te dragen aan de sociale, economische en ruimtelijke ontwikkeling van Limburg. In het coalitieakkoord 2007 - 2011 *Investeren en verbinden*<sup>1</sup> geeft de provincie Limburg aan te willen transformeren van een subsidiërende naar een investerende partij. De wijze waarop middelen worden ingezet zou moeten passen bij een vernieuwende en ontwikkelende rol die de provincie voor zichzelf ziet. Het credo luidt vanaf 2007: 'samen investeren in plaats van subsidiëren'. Hiermee geeft de provincie aan alleen dan te willen investeren in de samenleving wanneer ook andere publieke en/of private partijen financieel participeren. In het coalitieakkoord wordt daarbij gesteld dat de provincie met haar investeringen andere partijen over de brug wil krijgen om zo een veelvoud aan inzet te verwerven. Het belang dat de provincie hecht aan investeren blijkt bijvoorbeeld ook uit de begroting 2010. Deze opent met de kop: 'Investeren juist nu'. In deze begroting wordt gesteld dat de lijn van gerichte majeure investeringen in de verschillende regio's met kracht wordt voortgezet. Het voornoemde credo houdt overigens niet in dat de provincie geen subsidies meer zal verstrekken.

De afgelopen jaren heeft de provincie Limburg invulling gegeven aan haar investeringsambities. In afstemming met gemeenten, maatschappelijke instellingen en bedrijven werden daartoe diverse agenda's opgesteld waarin uiteenlopende investeringsprojecten zijn opgenomen. Te onderscheiden zijn de Versnellingsagenda (2005/2008), Koersvast Limburg (2008), de Limburg agenda (2007/2009) en de Investeringsagenda 2009 tot en met 2017: Limburg werkt aan de toekomst (2009). Bij de start van de coalitieperiode 2007 - 2011 is een investeringsfonds ter grootte van € 157 miljoen ingesteld. Uit dit fonds kunnen onder andere projecten uit de investeringsagenda's worden gefinancierd.

Gelet op het grote financiële en maatschappelijke belang van deze investeringen en de actualiteit van het onderwerp, acht de Zuidelijke Rekenkamer het wenselijk om onderzoek te doen naar de manier waarop de provincie Limburg met deze investeringen omgaat.

Voor een goede kaderstelling, controle en, indien nodig, bijsturing is het voor PS van belang toereikend te worden geïnformeerd over de keuzes die worden gemaakt bij en in investeringsagenda's, de doelen die ermee worden nagestreefd, de prestaties en middelen die daarvoor worden ingezet, de potentiële risico's die worden gelopen

---

<sup>1</sup> Coalitieakkoord 2007 - 2011 (CDA, PVDA, PNL) *Investeren en verbinden*; de mens centraal in een vertrouwde omgeving. Provincie Limburg (zonder datum; 13 april 2007 besproken in Provinciale Staten); (Document zonder titel) *Investeren en verbinden, Klaar voor de start!* Provincie Limburg (zonder datum; uitwerking besproken in Provinciale Staten op 28 september 2007); *Investeren en verbinden, Coalitieakkoord 2007-2011*, Provincie Limburg, maart 2008.

en de uitvoering van de agenda's. Als PS daarover niet toereikend worden geïnformeerd:

- wordt het inzicht in de inzet van middelen minder transparant, waardoor een integrale afweging door PS van de inzet van begrotingsmiddelen wordt bemoeilijkt;
- wordt het lastig om tot een goed oordeel te komen over de mate waarin de beoogde doelen zijn bereikt met de voorziene prestaties en middelen en ontbreekt de basis om (bij) te sturen.

## **1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen**

Met dit onderzoek stelt de Zuidelijke Rekenkamer zich ten doel inzicht te geven in:

- de totstandkoming van en besluitvorming over de investeringsagenda's;
- de sturing, controle op en verantwoording over de investeringsagenda's.

Ze wil daarmee aan PS handreikingen bieden ter ondersteuning van hun kaderstellende en controlerende taak en (bij)sturende rol wat betreft investeringsagenda's en, indien van toepassing, een bijdrage leveren aan het verbeteren van de informatievoorziening ten behoeve van besluitvorming over en controle op (de uitvoering van) investeringsagenda's aan PS.

Het onderzoek richt zich op vier hoofdvragen<sup>2</sup>:

1. Welke (provinciale) richtlijnen en criteria zijn er voor investeringsagenda's en de instrumenten die worden ingezet voor de investeringsprojecten die zijn opgenomen in de investeringsagenda's?
2. Op welke wijze zijn de investeringsagenda's van de provincie tot stand gekomen?
3. Op welke wijze vindt sturing, controle op en verantwoording (aan PS) over de uitvoering van de investeringsagenda's plaats?
4. Wat is, in het gehele proces, de kwaliteit van de informatievoorziening richting PS over de investeringsagenda's?

## **1.3 Onderzoeksaanpak**

### **1.3.1 Afbakening**

De investeringsagenda's zoals die door de provincie de afgelopen jaren zijn opgesteld en de daarin opgenomen investeringsprojecten vormen het onderwerp van onderzoek. Zij vormen de weerslag van de investeringsambities van de provincie Limburg. Het gaat in alle gevallen om projecten waarin naast de provincie, ook

---

<sup>2</sup> Deze hoofdvragen wijken op onderdelen af van de vragen zoals verwoord in de startnotitie van dit onderzoek (Zuidelijke Rekenkamer, *Startnotitie Investeringsagenda's provincie Limburg*, 23-02-2010). Dat geldt ook voor de onderzoeksaanpak (zie paragraaf 1.3). Deze aanpassingen hebben plaatsgevonden, omdat het onderzoek breder is ingestoken dan oorspronkelijk voorzien.

andere overheden, maatschappelijke instellingen en/of bedrijven participeren en waarin de provincie niet alleen betrokken is bij de totstandkoming van het project, maar ook bij de uitvoering ervan. Daarnaast gaat het om investeren volgens de algemeen gebruikte, brede definitie van het begrip: het opofferen van tijd, geld en/of menskracht ten behoeve van een doel dat op langere termijn wordt gehaald. De nadruk ligt daarbij op het nemen van actie en doen van 'uitgaven' nu, om in de toekomst 'opbrengsten' te genereren.

De instrumenten die de provincie bij deze investeringsprojecten inzet, om provinciale doelen te verwezenlijken, zijn divers en lopen uiteen van bijvoorbeeld de inzet van kennis/expertise en netwerken tot financiële instrumenten. Dit onderzoek richt zich, gezien het financiële belang en het budgetrecht van PS, op financiële en ruimtelijke instrumenten. Voorbeelden van deze instrumenten zijn:

- het deelnemen in publiek- of privaatrechtelijke organisaties;
- het aangaan van andere publiek-private samenwerkingsverbanden (PPS-constructies zoals het sluiten van contracten of convenanten);
- het verstrekken van (diverse vormen van) leningen;
- het afgeven van garant- of borgstellingen;
- het verstrekken van subsidies;
- het inpassingsplan en actief grondbeleid (ruimtelijke instrumenten).

De verschillende investeringsagenda's van de provincie bevatten ieder tal van investeringsprojecten. Om beter zicht te krijgen op de rollen die de provincie in de investeringsprojecten uit de agenda's speelt, zijn voor dit onderzoek vijf van deze projecten verdiepend bestudeerd. Daarbij wordt, zoals aangegeven, alleen gekeken naar de financiële en ruimtelijke instrumenten die daarbij zijn ingezet.

Voor de beantwoording van hoofdvraag 1 wordt voor het onderdeel instrumenten in lijn daarmee alleen ingegaan op de richtlijnen en criteria die gelden voor de financiële en ruimtelijke instrumenten die tot oktober 2010 voor deze vijf projecten zijn ingezet.

De volgende projecten zijn verdiepend bestudeerd:

1. Gebiedsontwikkeling Klavertje 4 / Greenport Venlo (regio Noord-Limburg).
2. Chemelot Campus (regio Westelijke Mijnstreek).
3. Open Campus Avantis (regio Parkstad).
4. Maastricht Life & Science Campus (regio Maastricht Heuvelland).
5. Herstructurering woonwijken Zuid-Limburg (regio Parkstad).

Bij de keuze voor deze projecten heeft de rekenkamer de volgende criteria gehanteerd:

- de projecten zijn voor de provincie beeldbepalend;



- de projecten hebben een ruimtelijk-economisch karakter<sup>3</sup>;
- er zijn substantiële bedragen mee gemoeid; per project is het totale beoogde investeringsbedrag minimaal € 10 miljoen;
- de projecten zijn geografisch over de provincie verspreid.

Het onderzoek heeft betrekking op de periode januari 2005 tot oktober 2010. In 2005 stelde de provincie namelijk haar eerste agenda op, te weten de Versnellingsagenda.

### 1.3.2 Normenkader

Hoofdvraag 1 is inventariserend van aard. In kaart wordt gebracht welke richtlijnen en criteria voor de provincie Limburg van toepassing zijn op investeringsagenda's en de ruimtelijke en financiële instrumenten die tot oktober 2010 zijn ingezet voor de vijf voor dit onderzoek gekozen investeringsprojecten. Deze inventarisatie levert normen op voor het verdere onderzoek. De rekenkamer toetst de totstandkoming, uitvoering en informatievoorziening aan deze normen (hoofdvraag 2, 3 en 4) en beoordeelt de provinciale richtlijnen en criteria op helderheid, actualiteit en consistentie.

Bij de beoordeling van de totstandkoming van de investeringsagenda's (hoofdvraag 2) acht de rekenkamer het daarnaast van belang dat voor de investeringsagenda's, daarin opgenomen investeringsprojecten en daarvoor ingezette (in te zetten) investeringsinstrumenten alternatieven zijn afgewogen waarbij, indien van toepassing, potentiële bedreigingen en risico's in beeld zijn gebracht en afgewogen, onderbouwde keuzes zijn gemaakt en inhoudelijke afstemming heeft plaatsgevonden /wordt aangesloten bij ander relevant beleid. Ook wordt nagegaan welke rol PS speelden bij de totstandkoming en besluitvorming. Daarnaast wordt het van belang geacht dat bij de totstandkoming en besluitvorming taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden helder zijn toebedeeld (transparant) en vastgelegd en de informatie tijdig beschikbaar is.

De vraag over de sturing, controle en verantwoording (hoofdvraag 3) heeft betrekking op het proces van sturing en beheersing van de uitvoering. Hiervoor acht de rekenkamer het onder andere van belang dat doelen en prestaties zoveel mogelijk specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch, tijdgebonden en consistent (SMART-C) zijn geformuleerd en relevante informatie wordt verzameld en gepresenteerd op basis waarvan, indien nodig, kan worden bijgestuurd. Voor een goed proces van sturing en beheersing is het van belang dat taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden helder zijn toebedeeld en vastgelegd en dat gebruikte systemen adequaat functioneren.

---

<sup>3</sup> Dit in aansluiting op het advies van de commissie Ladders aangaande het toekomstige takenpakket van provincies.

De kwaliteit van de informatie (hoofdvraag 4) die gebruikt wordt tijdens het hele proces moet toereikend zijn. Deze informatie beoordeelt de rekenkamer, gelet op de reikwijdte van het onderzoek, op hoofdlijnen. De informatie is naar de mening van de rekenkamer toereikend als deze consistent, begrijpelijk en volledig is. Wat betreft de norm 'volledig' kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de eis dat de informatie aan PS onder andere de onderbouwing van gemaakte keuzes en de potentiële bedreigingen en risico's moet omvatten.

### 1.3.3 Onderzoeksmethode

Voor het in kaart brengen van de richtlijnen en criteria voor investeringsagenda's en investeringsinstrumenten, de wijze waarop de agenda's tot stand zijn gekomen en de sturing, controle en verantwoording zijn daarvoor relevante documenten verzameld en bestudeerd.

Ter aanvulling en toetsing van de bevindingen die daaruit volgden en voor het verkrijgen van inzicht in de investeringsaanpak, ingebed in de investeringsprojecten en investeringsagenda's, zijn vervolgens interviews gehouden met betrokkenen binnen en buiten de provinciale organisatie. Van alle interviews zijn verslagen gemaakt die voor akkoord aan de geïnterviewden zijn voorgelegd.

Het verzamelde feitenmateriaal uit de documentstudies en de verdiepende interviews is opgenomen in de hoofdstukken 2 tot en met 5 van voorliggend rapport van bevindingen. Een overzicht van de geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage 1. Bijlage 2 bevat een overzicht van de geraadpleegde documenten.

## 2 Richtlijnen en criteria voor investeringsagenda's en investeringsinstrumenten

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de eerste hoofdvraag: welke (provinciale) richtlijnen en criteria zijn er voor investeringsagenda's en investeringsinstrumenten. De rekenkamer merkt daarbij op dat er niet kan worden ingegaan op richtlijnen en criteria voor investeringsagenda's omdat er geen specifieke landelijke of provinciale wet- en regelgeving is waarin richtlijnen en criteria worden gegeven voor (de totstandkoming van) investeringsagenda's op zich. Een agenda waarmee PS (in inhoudelijke en financiële zin) hebben ingestemd, vormt een beleidskader. In paragraaf 2.1 tot en met 2.8 wordt dan ook alleen ingegaan op de richtlijnen en criteria die van toepassing zijn op, zoals in paragraaf 1.3.1 aangegeven, de financiële en ruimtelijke instrumenten die tot oktober 2010 zijn ingezet voor de vijf verdiepend bestudeerde investeringsprojecten uit de investeringsagenda's van de provincie Limburg en op de fondsen waaruit middelen voor de agenda's worden onttrokken.

In onderstaande tabel wordt per investeringsproject aangegeven welke financiële en ruimtelijke instrumenten zijn ingezet. Verder geldt dat het project 'Klavertje 4 / Greenport Venlo' door PS is aangewezen als 'groot project'.

Investeringsproject	Financiële en/of ruimtelijke instrumenten
1. Gebiedsontwikkeling Klavertje 4 / Greenport Venlo	Deelneming in vennootschap Subsidies Inpassingsplan (ruimtelijk instrument) Onteigening (idem; actief grondbeleid)
2. Chemelot Campus	PPS-constructie: convenant Subsidies (co-financiering)
3. Open Campus Avantis	Leningen Garantstelling
4. Maastricht Life & Science Campus	Subsidies
5. Herstructurering woonwijken Zuid-Limburg (Parkstad)	Nog geen

### 2.1 Inleiding (borgen publiek belang samen met andere partijen)

Het handelen van de overheid is gericht op het openbare of publieke belang. Zonder publiek belang is er geen legitimatie voor het optreden van de overheid. Een algemeen geaccepteerde benadering van het begrip 'publiek belang' is het uitgangspunt dat de overheid intervenueert daar waar de markt faalt en betrokken partijen dit niet zelf kunnen corrigeren of daar waar de markt resulteert in uitkomsten die maatschappelijk onwenselijk worden geacht.

Deze benadering wordt ook door de provincie Limburg gehanteerd (zie Kadernota Financieringsinstrumentarium). Er kunnen verschillende (financiële) instrumenten worden ingezet om het publieke belang te borgen.

*Provinciale richtlijnen en criteria*

In de door PS op 9 oktober 2009 vastgestelde ‘Kadernota Financieringsinstrumentarium’ zijn voor Limburg de provinciale richtlijnen en criteria neergelegd ten aanzien van het bepalen of sprake is van publiek belang, of en in welke vorm betrokkenheid van andere partijen wenselijk of noodzakelijk is en onder welke omstandigheden welk(e) financiële instrument(en) het meest geëigend is (zijn) om het publieke belang te borgen. Deze nota omvat daarnaast richtlijnen en criteria ten aanzien van het gebruik van de verschillende financiële instrumenten die aan de orde komen.<sup>4</sup>

In de nota is een beslisboom opgenomen die gehanteerd dient te worden om keuzes te maken. Als sprake is van een publiek belang en de betrokkenheid van andere partijen daarbij wenselijk of noodzakelijk is, spelen op hoofdlijnen de in de tabel op pagina 12 opgenomen vragen een rol om alternatieven voor samenwerking met partners tegen elkaar af te wegen en om te bepalen welke financiële instrumenten het meest geëigend zijn om in te zetten. Bij samenwerking met één of meerdere private partijen is sprake van PPS. Bij PPS kan de samenwerking verschillend worden vormgegeven (zie verder paragraaf 2.2).

---

<sup>4</sup> In deze nota is de kadernota ‘Borging publieke belangen door middel van deelnemingen in vennootschappen’ uit 2008 geïntegreerd.

❖ Vraagt borging van publiek belang om een actieve en permanente betrokkenheid van de overheid?

Ja:

- Is samenwerking op juridische grondslag (entiteit) wenselijk/noodzakelijk?  
Nee: samenwerking met publieke en/of private partners, borging via afsluiten *convenanten, intentieverklaringen, bestuursakkoorden*

Ja:

- Heeft de privaatrechtelijke rechtsvorm voorkeur?

Nee: samenwerking op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR; *deelneming in een publiekrechtelijke rechtsvorm*).

Ja:

- Is de (specialistische) toets van het businessplan (inclusief toets staatssteun) positief?

Nee: provincie participeert niet.

Ja: *deelneming in vennootschappen, deelneming in verenigingen, stichtingen, onderlinge waarborgmaatschappijen of andere constructies.*

Nee:

- Vraagt borging van publiek belang om enige vorm van financiële ondersteuning al dan niet door de provincie?

Nee: provincie heeft rol op afstand, borging door afsluiten *contracten*

Ja:

- Zijn externe financiers bereid aan partijen volledige financiering te verstrekken?

Ja: als daarbij overheidsgaranties worden gevraagd verstrekt de provincie onder bepaalde voorwaarden een *garantie of borgstelling*.

Nee: onder bepaalde voorwaarden participeert de provincie in de *financiering* (via bijvoorbeeld leningen).

Bron: Kadernota Financieringsinstrumentarium

Voor alle financiële instrumenten die tot oktober 2010 zijn ingezet voor de vijf nader bestudeerde investeringsprojecten, met uitzondering van subsidies, geldt dat er een (specialistische) toets van het businessplan (inclusief toets staatssteun) dient plaats te vinden en dat de uitkomst daarvan positief moet zijn. De toets (risicoanalyse) van het businessplan door specialisten bestaat uit een financiële toets, waarbij onder meer naar liquiditeit, solvabiliteit, kredietwaardigheid en levensvatbaarheid van het betreffende bedrijf wordt gekeken, en een maatschappelijke kosten/baten analyse (MKBA) conform de Ecorys<sup>5</sup>-methodiek.

---

<sup>5</sup> Ecorys is een particulier bedrijf gespecialiseerd in het uitvoeren van MKBA's.

In de paragrafen 2.2 tot en met 2.4 wordt ingegaan op de richtlijnen en criteria die voor *het gebruik* van de financiële instrumenten gelden die tot oktober 2010 zijn ingezet voor de vijf nader bestudeerde investeringsprojecten.

## **2.2 PPS**

### **2.2.1 Omschrijving PPS**

In de Kadernota Financieringsinstrumentarium van de provincie Limburg wordt op hoofdlijnen de volgende omschrijving gegeven van PPS: PPS is een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project (met publieke doelen) realiseren. Overheid en private partijen brengen daarbij geld in en komen tot afspraken over de verdeling van taken, kosten, opbrengsten en risico's. Doel is het realiseren van meerwaarde in termen van efficiencywinst of hogere kwaliteit. Maatschappelijk belang en bedrijfsbelang lopen parallel. Het risicoprofiel van PPS is vaak hoger ten opzichte van publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden omdat het belang van de provincie vaak groot is.

PPS kan worden vormgegeven via bijvoorbeeld deelnemingen, convenanten, contracten, intentieverklaringen en samenwerkingsovereenkomsten. Het instrument deelneming is een bijzondere vorm van PPS omdat daarbij naast financiële betrokkenheid ook sprake is van bestuurlijke betrokkenheid bij de rechtspersoon in de zin van een zetel in het bestuur of stemrecht in de leden- of aandeelhoudersvergadering. Op dit instrument wordt in paragraaf 2.3 ingegaan, maar onderstaande richtlijnen en criteria zijn ook daarop van toepassing.

### **2.2.2 Wettelijke kaders PPS**

Zodra de overheid samenwerkt met private partijen zal er voor moeten worden gewaakt dat de markt niet wordt verstoord en de economie niet wordt geschaad. Overheden hebben immers bepaalde voordelen ten opzichte van particuliere ondernemingen. Om oneerlijke concurrentie tegen te gaan, moeten overheden zich daarom houden aan de Mededingingswet. Kernelement van deze wet is dat publieke middelen in principe niet mogen worden ingezet voor commerciële taken. Dit element komt terug in de Wet financiering decentrale overheden (Fido). In artikel 2 lid 1 van deze wet wordt gesteld dat openbare lichamen (zoals provincies) uitsluitend middelen mogen uitzetten (leningen aangaan of garanties verlenen) ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak. Artikel 2 lid 2 meldt dat, in afwijking van lid 1, wel middelen mogen worden uitgezet anders dan voor de publieke taak, als deze uitzettingen een prudent karakter hebben en niet zijn gericht op het genereren van inkomen door het lopen van overmatig risico. Hier staat met zoveel woorden dat als de provincie overtollige middelen heeft, zij die alleen tijdelijk mag beleggen in waardepapieren met weinig risico.

De provincie dient zich, in het verlengde van de Mededingingswet en de wet Fido, ook te houden aan de Europese regels op het gebied van staatssteun. In artikel 107 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (onderdeel van het Verdrag van Lissabon) worden uitzonderingsgevallen beschreven waarin staatssteun wel is toegestaan. Belangrijk onderdeel hierin is dat er geen sprake mag zijn van onevenredige verdeling van kosten, baten of risico's ten nadele van de provincie waardoor een marktpartij een voordeel geniet dat niet via normale commerciële weg verkregen had kunnen worden.

Bij alle vormen van PPS is het overeenkomstenrecht van toepassing. Dit recht wordt voor een belangrijk deel bepaald door het private handelsrecht, maar deels ook door het publieke administratief recht.<sup>6</sup> In dit rapport van bevindingen wordt in dit kader alleen ingegaan op het aanbestedingsrecht omdat alleen dit voor het onderzoek relevant is. De Europese aanbestedingsrichtlijnen nr. 2004/17/EG en nr. 2004/18/EG zijn tot nu toe de enige geldende wettelijke bepalingen van toepassing op aanbestedingen van werken, leveringen en diensten door aanbestedende overheidsdiensten.<sup>7</sup> Deze aanbestedingsrichtlijnen zijn van toepassing boven bepaalde drempelbedragen. Voor onder andere provincies gelden voor 2010 de volgende bedragen:

- € 193.000 voor leveringen en diensten;
- € 4.845.000 voor werken.

Voor iedere aanbestedingsprocedure moet worden aangegeven hoe deze wordt aangekondigd, welke uitsluitingsgronden gelden en welke geschiktheidseisen, selectiecriteria en gunningscriteria een opdrachtgever mag hanteren.<sup>8</sup>

De provincie moet zich bij PPS houden aan de aanbestedingsregels:

- omdat onder bepaalde omstandigheden de selectie van samenwerkingspartners aanbestedingsplichtig is;
- als de juridische entiteit waarin de provincie participeert optreedt als een aanbestedende dienst.

---

<sup>6</sup> Zie Van Wijk/Konijnenbelt, Hoofdstukken van het Administratief recht, Utrecht, 1990, p. 291 en verder.

<sup>7</sup> In juni 2010 is een wetsvoorstel voor een nieuwe aanbestedingswet aan de Tweede Kamer voorgelegd: Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 440, Nieuwe regels omtrent aanbestedingen, Memorie van Toelichting (par. 2.2 Regelgeving).

<sup>8</sup> Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft bepaald dat deze beginselen ook gelden voor opdrachten onder de Europese drempelwaarden met een duidelijk grensoverschrijdend belang. Daarnaast bestaat er het Aanbestedingsreglement Werken 2005 (ARW). Toepassing van dit reglement wordt niet wettelijk voorgeschreven. Wel heeft onder andere het Interprovinciaal Overleg (IPO) deze regeling aan de provincies aanbevolen. Om een eenduidig wettelijk kader te scheppen wordt op dit moment gewerkt aan een omvattende wettelijke regeling (zie voorgaande voetnoot).

### 2.2.3 Provinciale richtlijnen en criteria PPS

GS hebben richtlijnen aangaande PPS neergelegd in het document 'Attentiepunten PPS' (mei 2008). Dit document is het resultaat van een 'juridische verdiepingsslag' ten aanzien van PPS die in 2007 op initiatief van PS is ingezet.<sup>9</sup>

Per brief d.d. 18 september 2007 hebben GS PS geïnformeerd over het plan van aanpak om te komen tot attentiepunten. In deze brief geven GS aan dat PS, naar verwachting in het voorjaar van 2008 geïnformeerd zullen worden over het attentiepuntenkader. Op basis van de voor de rekenkamer ter beschikking staande informatie, waaronder informatie uit het digitale informatiesysteem van PS (PS-online), heeft de rekenkamer niet kunnen vaststellen of dit is gebeurd.

Het attentiepuntenkader is een soort handleiding om richting te geven aan de te maken keuzes om al dan niet PPS-verbanden aan te gaan. Door de ambtelijke organisatie is tegenover de rekenkamer aangegeven dat het GS-document wordt beschouwd als een normenkader. Centraal uitgangspunt daarbij is dat de provincie alleen voor PPS moet kiezen als er een duidelijke potentiële meerwaarde bestaat ten opzichte van een publieke aanpak van het project. Hiermee wordt aangesloten bij de wettelijke bepalingen. Daarnaast wordt in het document aandacht besteed aan, zo wordt gesteld, randvoorwaarden voor succesvolle toepassing van PPS.

De volgende randvoorwaarden worden van belang geacht:

1. Zorg voor een eenduidige doelstelling en voor heldere afspraken, onder meer over de projectdefinitie, samenwerking, overleg, communicatiestructuur en besluitvorming.
2. Ga na of er sprake is van wederzijds vertrouwen en begrip en de bereidheid om zich meerjarig aan elkaar te committeren.
3. Onderbouw expliciet de meerwaarde van PPS.
4. Borg de publieke belangen in de overeenkomst die met de private partij wordt aangegaan.
5. Toets of er voldoende bestuurlijk en politiek commitment is en de motivatie om zich actief in te zetten, risico's te accepteren en middelen en menskracht ter beschikking te stellen.
6. Draag zorg voor een heldere risicoanalyse en een adequaat risicomanagement-systeem.
7. Zorg voor evenwicht in kennis met de private partner en zorg voor een goed opgetuigde interne organisatie.
8. Breng de dilemma's en spanningsvelden van de betreffende PPS in kaart en breng de voor- en nadelen en risico's op transparante wijze in beeld.

---

<sup>9</sup> Plan van aanpak "Attentiepunten PPS", 20 september 2007. Op 9 december 2005 is in de Statencommissie Financiën en Algemene Zaken de nota Nieuwe Investeringsvormen besproken. Een meerderheid van de partijen gaf aan positieve verwachtingen te hebben van PPS-constructies. Van de kant van GS werd gesteld dat door een meer ondernemende aanpak van de provincie er meer aandacht moet zijn voor controle en risicobeheersing.



9. Besteed aandacht aan de juridische aspecten van de betreffende PPS: ga na of PPS wel de juiste samenwerkingsvorm is, of er sprake is van aanbestedingsplicht en of rekening moet worden gehouden met regels op het gebied van staatssteun, mededinging en financiering.
10. Zorg dat je weet wie je partner is: informeer naar bereikte resultaten, ga referenties na en controleer bedrijfsgegevens via de Kamer van Koophandel.

Hoewel deze randvoorwaarden niet als bindende richtlijnen worden gepresenteerd maar als aanbevelingen, worden zij wel als essentieel beschouwd.

Het tot 15 oktober 2010 geldende provinciale aanbestedingsbeleid dateert van 2003 en is opgenomen in de Bevoegdhedenverordening Provincie Limburg, artikel 5.

De provincie hanteert de volgende grenswaarden:

- € 100.000 (exclusief btw) voor leveringen en diensten;
- € 250.000 (exclusief btw) voor werken.

Boven deze waarden moet openbaar aanbesteed worden. In een openbare aanbestedingsprocedure wordt de opdracht algemeen bekend gemaakt en kan iedereen daarop inschrijven. Beneden deze waarden hanteert de provincie een onderhandse aanbesteding, waarbij een beperkt aantal partijen wordt uitgenodigd tot het uitbrengen van een offerte. Vanuit de ambtelijke organisatie is tegenover de rekenkamer aangegeven dat de provincie ook het Aanbestedingsreglement Werken 2005 (ARW) hanteert.<sup>10</sup>

## **2.3 Deelnemingen in vennootschappen**

### **2.3.1 Wettelijke kaders deelnemingen**

Als provincies gebruik willen maken van een deelneming (privaatrechtelijke rechtsvorm), dan zijn zij gehouden aan artikel 158 lid 2 van de Provinciewet. Daarin staat: “Gedeputeerde Staten besluiten slechts tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappijen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Het besluit wordt niet genomen dan nadat Provinciale Staten een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid zijn gesteld hun wensen en bedenkingen ter kennis van Gedeputeerde Staten te brengen.” Bovendien behoeft het besluit goedkeuring van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (artikel 158 lid 3).

---

<sup>10</sup> Per 15 oktober 2010 zijn nieuwe aanbestedingsregels van toepassing: Provinciaal Blad, jaargang 2010, nr. 57 ‘Beleidsregels aanbestedingen provincie Limburg’. Deze regels vallen buiten de onderzoeksperiode van dit onderzoek.

Bij een deelneming is sprake van bestuurlijke betrokkenheid. Dat betekent dat de provincie een zetel heeft in het bestuur en/of een stem heeft in een leden- of aandeelhoudersvergadering. Daarnaast is sprake van financiële betrokkenheid. Deze gaat gepaard met het risico dat ter beschikking gestelde middelen verloren kunnen gaan in het geval van faillissement of dat eventuele financiële problemen op de provincie kunnen worden verhaald.

In een deelneming kan worden samengewerkt met andere publieke en/of één of meerdere private partijen/particuliere ondernemingen. Als er private partijen bij betrokken zijn is sprake van een PPS-constructie. Een deelneming is daarmee een bijzondere vorm van PPS.

De wettelijke kaders ten aanzien van de informatievoorziening over deelnemingen in vennootschappen via de begroting en jaarstukken aan PS is neergelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV). Hierna wordt op hoofdlijnen ingegaan op de voor dit onderzoek relevante richtlijnen uit het BBV ten aanzien van deelnemingen. Deelnemingen in vennootschappen zijn verbonden partijen. De begroting dient een paragraaf verbonden partijen te bevatten (artikel 9 lid 2). In deze paragraaf moet ten minste worden ingegaan op de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting en de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen (artikel 15). In het jaarverslag dient deze paragraaf een verantwoording te bevatten van hetgeen in de begroting is opgenomen (artikel 26). Verder dienen kapitaalverstrekkingen en leningen aan deelnemingen in vennootschappen in de balans afzonderlijk onder de financiële vaste activa te worden opgenomen (artikel 36) en worden eisen gesteld aan de wijze waarop investeringen (waaronder deelnemingen en leningen) moeten worden gewaardeerd, geactiveerd en afgeschreven. Zie voor specifiekere eisen bijlage 3.

#### *Andere wettelijke bepalingen van belang bij deelnemingen*

De wettelijke bepalingen die voor PPS gelden op het gebied van mededinging, financiering en staatssteun zijn ook van toepassing op deelnemingen in vennootschappen. Zie hiervoor paragraaf 2.2.2.

#### 2.3.2 Provinciale richtlijnen en criteria deelnemingen

De provinciale richtlijnen en criteria ten aanzien van het gebruik van het instrument deelneming in vennootschappen zijn, zoals eerder opgemerkt, neergelegd in de Kadernota Financieringsinstrumentarium. In deze nota definieert de provincie een deelneming als: bestuurlijke en financiële betrokkenheid van de provincie bij een vennootschap. De provincie sluit hiermee aan bij de definitie van het ministerie van Financiën, die minder breed is dan de definitie zoals gehanteerd in de Provinciewet. Uit de kadernota blijkt dat de provincie, in overeenstemming met de Provinciewet, de beleidsregel hanteert dat alleen dan risicodragend wordt deelgenomen in een vennootschap wanneer daartoe aantoonbaar dwingende redenen bestaan.

Met het oog op het publieke belang wordt pas voor publiek aandeelhouderschap gekozen, als dit belang niet of niet voldoende door andere mechanismen, zoals wet- en regelgeving en contracten kan worden gerealiseerd. Zoals blijkt uit paragraaf 2.1: als samenwerking op een juridische grondslag wenselijk/noodzakelijk is, daarbij de privaatrechtelijke rechtsvorm de voorkeur heeft en de (specialistische) toets van het businessplan (inclusief toets staatssteun) positief is, kiest de provincie Limburg voor het instrument deelneming of een andere (PPS-)constructie.

De kadernota vermeldt dat GS in 2008 een aantal voorwaarden hebben vastgesteld, waaraan initiatieven voor het aangaan van (nieuwe) deelnemingen moeten worden getoetst. Deze voorwaarden liggen in het verlengde van de hiervoor genoemde punten. Het gaat om de volgende voorwaarden:

- Er dient sprake te zijn van een strategisch provinciaal belang. Hierbij kan gedacht worden aan het verbeteren van de Limburgse economische (hoofd)structuur, grote infrastructurele projecten of majeure provinciale beleidsopgaven.
- Het strategisch provinciaal belang dient te zijn vertaald in een duidelijke beleidsdoelstelling. Dit is, zo wordt daarbij gesteld, van belang voor een doelmatige besteding van middelen in combinatie met risicobeheer.
- Voor het bereiken van de doelstelling dient de vennootschap de meest aangewezen rechtsvorm te zijn. Hiervoor is het, zo wordt gesteld, van belang aan te tonen dat andere (publieke) organisatievormen niet of minder toereikend zijn en ook de markt de betreffende doelstelling niet oppakt zonder directe overheidsbetrokkenheid.
- Een deelneming dient op financieel en zakelijk verantwoorde gronden te berusten. Dit wil zeggen dat ten minste de vermogenskosten terugverdiend moeten kunnen worden en de continuïteit van de desbetreffende onderneming is gewaarborgd. Hantering van dit uitgangspunt betekent dat niet primair op winstmaximalisatie, maar wel op ten minste in stand houden van aandeelhouderswaarde wordt gestuurd. Als vuistregel geldt een rendement van 3% boven het rendement op staatsobligaties (in de periode 2004-2007 gemiddeld ongeveer 4% voor 10 jarige staatsobligaties), waardoor het vereiste rendement op ongeveer 7% uitkomt. Indien de verwachting bestaat dat het rendement significant lager zal uitkomen, dient met goede argumenten te worden gemotiveerd waarom toch wordt voorgesteld om een deelneming aan te gaan, bijvoorbeeld als borging van het publiek belang op een andere wijze niet mogelijk blijkt te zijn.

In lijn met het BBV is in de Kadernota Financieringsinstrumentarium opgenomen dat GS in de paragraaf verbonden partijen van het jaarverslag van de provincie verantwoording dienen af te leggen over het gevoerde deelnemingenbeleid. Daarbij wordt gesteld dat GS onder meer verslag moeten doen van de belangrijkste transacties die in de afgelopen periode hebben plaatsgevonden, de belangrijkste beleidslijnen die zijn geformuleerd en ontwikkelingen die binnen het beheer hebben plaatsgevonden.

Verder wordt in de kadernota gesteld dat in het eerste jaar van elke collegeperiode een heroverweging van de deelnemingenportefeuille dient plaats te vinden, waarbij getoetst wordt of het publieke belang dat wordt behartigd door de deelneming in een vennootschap, nog steeds optimaal wordt behartigd. De conclusie van deze heroverweging kan zijn:

- de deelneming ongewijzigd aan te houden;
- de deelneming aan te houden met wijzigingen;
- de deelneming af te stoten.

Voorts heeft de provincie Limburg in lijn met het BBV, in haar Financiële Verordening (zie de volgende paragraaf (2.4)) eisen gesteld aan de wijze waarop investeringen (waaronder deelnemingen en leningen) moeten worden gewaardeerd, geactiveerd en afgeschreven. Zie voor specifiekere eisen bijlage 3.

Zie voor andere provinciale richtlijnen en criteria voor deelnemingen (met één of meerdere private partners) paragraaf 2.2.3.<sup>11</sup>

## **2.4 Leningen, garant- en borgstellingen**

### **2.4.1 Wettelijke kaders leningen, garant- en borgstellingen**

Als bij de borging van het publieke belang wel de betrokkenheid van andere partijen wenselijk is, maar niet een bestuurlijk actieve en permanente betrokkenheid van de overheid gevraagd wordt, doet zich de vraag voor of er enige vorm van financiële betrokkenheid van de provincie nodig is. Is het antwoord hierop positief, dan komen de instrumenten lening en garant- of borgstelling in beeld. Met het verstrekken van geldleningen, garanties op leningen van derden en borgstellingen loopt de provincie een financieel risico.

De wettelijke bepalingen die voor PPS gelden op het gebied van mededinging, financiering en staatssteun zijn ook van toepassing op leningen, garant- en borgstellingen. Zie hiervoor paragraaf 2.2.2. Dat betekent dat de provincie alleen leningen en garanties mag verstrekken en borgstellingen mag aangaan gegeven haar publieke taak.

De wettelijke kaders ten aanzien van de informatievoorziening over leningen, garant- en borgstellingen via de begroting en jaarstukken aan PS zijn, evenals voor deelnemingen, neergelegd in het BBV. Hierna wordt op hoofdlijnen ingegaan op de voor dit onderzoek relevante richtlijnen uit het BBV ten aanzien van leningen, garant- en borgstellingen. In het BBV worden eisen gesteld waar in de balans

---

<sup>11</sup> Op 8 oktober 2010 hebben PS het beleidskader 'Hoe om te gaan met provinciale vertegenwoordiging in deelnemingen' vastgesteld. Dit kader valt buiten de onderzoeksperiode van dit onderzoek.

leningen, garant- en borgstellingen moeten worden opgenomen, hoe deze gewaardeerd moeten worden en welke soort informatie daarover moet worden gegeven (bijvoorbeeld artikel 34 en 36). Artikel 9 van het BBV stelt de eis dat in de provinciale begroting en jaarstukken een paragraaf Weerstandsvermogen moet zijn opgenomen. Artikel 11 geeft aan wat in deze paragraaf aan de orde dient te komen. Zo moeten de risico's die de provincie loopt in beeld worden gebracht en dient de omvang van het noodzakelijk aan te houden weerstandsvermogen te worden beoordeeld. Zie voor specifiekere eisen bijlage 3.

#### 2.4.2 Provinciale richtlijnen en criteria leningen, garant- en borgstellingen

De provinciale richtlijnen en criteria ten aanzien van het gebruik van leningen en garant- en borgstellingen zijn neergelegd in de Kadernota Financieringsinstrumentarium, tot november 2009 de Financiële Verordening Provincie Limburg 2003 (inclusief wijzigingen) en daarna de Financiële Verordening Provincie Limburg 2009 die de verordening uit 2003 vervangt. De verordening uit 2003 is onder andere aangepast op het gebied van de financieringsfunctie om meer mogelijkheden te verkrijgen tot slagvaardigheid in het besluitvormingsproces rondom bijvoorbeeld investeringsagenda's (de Versnellingsagenda en Koersvast Limburg); de nieuwe verordening biedt meer mogelijkheden om slagvaardig te kunnen optreden bij het verstrekken van garanties en waarborgen naar derden en het aangaan van participaties.

Conform de Provinciewet en de wet Fido stelt de provincie in artikel 13 van de Financiële Verordening 2009 onder andere dat leningen en garanties uitsluitend worden gedaan uit hoofde van de publieke taak. Bij het uitzetten van middelen bedingen GS indien mogelijk zekerheden. GS motiveren in hun besluit het openbaar belang van dergelijke uitzettingen van middelen. Bij het verstrekken van garanties, leningen en waarborgen voor bedragen groter dan € 1 miljoen dienen GS PS in ieder geval vooraf te informeren. GS nemen in deze gevallen pas een besluit nadat PS eventuele wensen en bedenkingen hebben kunnen uiten. Bij garanties, leningen en waarborgen kleiner dan € 1 miljoen geldt de actieve informatieplicht door GS aan PS. Tot november 2009 gold in dit kader het bedrag van € 100.000 (financiële verordening 2003 artikel 14). Dit bedrag is verhoogd voor het verkrijgen van meer mogelijkheden tot slagvaardigheid.

Zoals in paragraaf 2.1 reeds is aangegeven, dient ook bij leningen, garant- en borgstellingen via de vragen uit de beslisboom bepaald te worden of en welke van deze instrumenten het meest geëigend zijn om in te zetten.

Voor al deze instrumenten dient aan de volgende voorwaarden te worden voldaan:

- bij de borging van het publieke belang is de betrokkenheid van andere partijen wenselijk;
- daarbij is een actieve en permanente betrokkenheid van de overheid niet, maar enige vorm van financiële ondersteuning wel noodzakelijk.

Als vervolgens aan de volgende voorwaarden wordt voldaan is de provincie bereid om een garant- of borgstelling te verstrekken:

- externe financiers zijn bereid aan partijen volledige financiering te verstrekken, echter voor het verstrekken daarvan worden overheidsgaranties gevraagd;
- geen andere instanties zijn bereid of kunnen toereikende garanties verstrekken;
- de (specialistische) toets van het businessplan (inclusief toets staatssteun) is positief.

De provincie verstrekt financiering (bijvoorbeeld een lening) als:

- externe financiers niet bereid zijn aan partijen volledige financiering te verstrekken, maar wel 50% of meer willen financieren;
- de (specialistische) toets van het businessplan (inclusief toets staatssteun) positief is.

Voor financieringen (bijvoorbeeld leningen) gelden de volgende uitzonderingen:

- als externe financiers minder dan 50% willen financieren dan kan de provincie een financiering verstrekken als al sprake is van enige provinciale participatie;
- als de aanvraag kan worden aangemerkt als economisch structuurversterkend en de Limburgse Ontwikkelings- en Investeringsmaatschappij (NV Industriebank LIOF) niet bereid is om te participeren, dan participeert de provincie niet in de betreffende aanvraag tenzij het gaat om een combinatie van deelneming en financiering.

Als besloten is tot het verstrekken van een lening, garant- of borgstelling moeten borgingsmaatregelen worden genomen. In de Kadernota Financieringsinstrumentarium worden, naast voornoemde eisen en het voldoen aan vigerende wet- en regelgeving zoals de Financiële Verordening 2009 artikel 13 (2003: 14), onder andere de volgende mogelijkheden genoemd:

- het afsluiten van convenanten met specifieke afspraken tussen partijen;
- het afsluiten van financieringsovereenkomsten met benoeming voorwaarden, uitgangspunten en gestelde (financiële) zekerheden;
- het afsluiten van kredietverzekeringen;
- het treffen van organisatorische maatregelen zoals een goed gestructureerd systeem van risicomanagement.

Voorts heeft de provincie Limburg, zoals opgemerkt in paragraaf 2.3.2, in lijn met het BBV in haar Financiële Verordening eisen gesteld aan de wijze waarop investeringen (waaronder deelnemingen en leningen) moeten worden gewaardeerd, geactiveerd en afgeschreven. Zie voor specifiekere eisen bijlage 3.

Als een verstrekte financiering niet kan worden afgelost of een garant- of borgstelling wordt verzilverd, wordt er een 'claim' gelegd op de provinciale financiën. In de paragraaf Weerstandsvermogen in de provinciale begroting en jaarstukken moeten, zoals reeds eerder aangegeven, de risico's die de provincie loopt in beeld worden gebracht en dient de omvang van het noodzakelijk aan te houden weerstandsvermogen te worden beoordeeld (BBV). Uit de Kadernota Financieringsinstrumentarium blijkt verder het volgende. Met het oog op een

duurzame financiële positie heeft de provincie Limburg ervoor gekozen om een achtervang in te bouwen in de vorm van reserves. Het maximale bedrag waarvoor de provincie financieringen en garantstellingen wil verstrekken is door PS bepaald op € 32 miljoen, de omvang van het vrije deel van de algemene reserve (mei 2006).<sup>12</sup> Ook reguliere middelen kunnen worden ingezet om een financiering te dekken. De insteek van de provincie zal daarbij zijn om een periodiek in te schatten risicopercentage van alle verstrekte en te verstrekken financieringen en garanties op het moment van besluitvorming af te zonderen en in een afzonderlijke risicoreserve Financieringen en Garantieverleningen te storten. De stortingen in deze risicoreserve vinden plaats ten laste van de reguliere middelen.

## **2.5 Subsidies**

### **2.5.1 Wettelijke kaders subsidies**

De provincie kan subsidie verstrekken met het doel bepaalde omstandigheden te verbeteren of bepaalde activiteiten te bevorderen. Anders dan bij een deelneming, lening, garant- of borgstelling loopt de provincie bij het verstrekken van een subsidie geen financieel risico; de provincie is niet afhankelijk van de continuïteit van de instelling waarin wordt geïnvesteerd.

Subsidies kunnen niet zomaar door de provincie worden verstrekt. In de Algemene wet bestuursrecht (Awb), die de relatie tussen overheid en burgers, instellingen en bedrijven regelt, is hiervoor een wettelijke grondslag vastgelegd. In de Awb is een hoofdstuk opgenomen dat over subsidies gaat. Dat hoofdstuk (titel 4.2) bevat gedetailleerde voorschriften van het proces van subsidieverlening door bestuursorganen. Verder bepaalt de Awb dat subsidies alleen kunnen worden verstrekt op basis van een juridische grondslag. Een provinciale verordening is zo'n grondslag. In een dergelijke verordening wordt bepaald welke activiteiten of projecten voor subsidie in aanmerking komen. PS zijn bevoegd tot het instellen van een subsidieverordening.

### **2.5.2 Provinciale richtlijnen en criteria subsidies**

De algemene subsidieverordening van de provincie Limburg dateert van 2004.<sup>13</sup> De verordening regelt de bevoegdheid van GS ten behoeve van het verstrekken van waarderings-, exploitatie- of projectsubsidies aan rechtspersonen en (groepen van) natuurlijke personen. Conform de verordening mogen GS slechts subsidies verlenen indien PS op de begroting van het desbetreffende boekjaar middelen ter beschikking hebben gesteld. In de subsidieverordening heeft de provincie vastgelegd aan welke

---

<sup>12</sup> Dit bedrag is exclusief de reeds verstrekte garantstellingen inzake zorg en het Nationaal Groenfonds (artikel 15 en 16 Financiële Verordening 2009).

<sup>13</sup> De verordening is in 2008 op punten aangepast voor lastenvermindering op de accountantskosten.

administratieve verplichtingen de subsidieontvanger moet voldoen om in aanmerking te komen voor een subsidie. Zo dient de subsidieontvanger, wanneer deze meer dan € 50.000 ontvangt, een accountantsverklaring te overleggen en een bestuurders-aansprakelijkheidsverzekering te hebben afgesloten. Bij een bedrag kleiner dan € 50.000 dient de subsidieontvanger minimaal een gewaarmerkt financieel jaarverslag te overleggen. Voorts is in de verordening vastgelegd dat ontvangen subsidies niet binnen bepaalde termijnen mogen worden vervreemd, verhuurd of verzwaard met leningen of andere zakelijke rechten. Ook worden aan exploitatiesubsidies vermogens- en liquiditeitseisen gesteld.

In de verordening is verder vastgelegd (artikel 3) dat voor zover niet anders bepaald, GS de bevoegdheid hebben om de subsidieverordening en regels in titel 4.2 van de Awb aangaande het verstrekken van subsidies toe te passen. Tevens is vastgelegd (artikel 29) dat GS ambtenaren kunnen aanwijzen die belast zijn met het toezicht op de naleving van de subsidieverordening.

Voor het verstrekken van subsidies uit het regiofonds is door PS op 9 juli 2010 een aparte verordening vastgesteld, de Verordening Regiofonds.<sup>14</sup> De algemene subsidieverordening is uitdrukkelijk niet van toepassing op subsidies uit het regiofonds, tenzij GS anders bepalen. Zie verder paragraaf 2.7.

## **2.6 Ruimtelijke instrumenten**

### **2.6.1 Wettelijke kaders ruimtelijke instrumenten**

De Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) biedt het wettelijke kader en de wettelijke instrumenten voor het uitvoeren van het ruimtelijk beleid. Deze wet is hernieuwd. In de nieuwe WRO, die op 1 juli 2008 in werking is getreden, is de verplichte goedkeuring van gemeentelijke bestemmingsplannen door de provincie komen te vervallen (die tot 1 juli 2008 van toepassing was). Via onthouding van goedkeuring aan delen van een bestemmingsplan kan de provincie er nu voor zorgen dat haar beleid toch doorwerkt in het bestemmingsplan; vanaf 1 juli 2008 kan ze op basis van objectieve gronden bezwaar maken tegen bouwplannen. Daarnaast heeft de provincie bevoegdheden gekregen om zelfstandig grondbeleid te voeren en zogeheten inpassingsplannen te maken. Het ruimtelijk instrumentarium van de provincie bestaat onder andere uit de volgende instrumenten:

- Inpassingsplan. Dit is een soort provinciaal bestemmingsplan. Het vaststellen van een inpassingsplan is een bevoegdheid van PS.
- Reactieve aanwijzing. Een bindende aanwijzing van rijk of provincie om in één situatie iets te regelen. Bijvoorbeeld onteigening.
- Grondbeleid. De provincie kan gebruik maken van het voorkeursrecht (eerste recht op onderhandelen over grond), onteigening en de Grondexploitatiewet. Die

---

<sup>14</sup> Provinciaal Blad, jaargang 2010, nr. 42.



laatste wet maakt het de provincie mogelijk om via verevening en kostenverhaal binnen gebiedsontwikkelingsprojecten mee te betalen aan bovenlokale voorzieningen.

De nieuwe WRO bevat eveneens eisen die worden gesteld ten aanzien van onder andere het inpassingsplan en onteigening (twee instrumenten die zijn ingezet bij één van de voor dit onderzoek nader onderzochte investeringsprojecten). Ten aanzien van onteigening bevat daarnaast de Onteigeningswet regels (titels IIa (artikel 72a) en IV (artikel 77-82)) waarbij weer wordt verwezen naar de Reconstructiewet en de Tracéwet. Op deze eisen/regels wordt in dit rapport van bevindingen niet ingegaan omdat deze voor het onderzoek niet relevant zijn.

## 2.6.2 Provinciale richtlijnen en criteria ruimtelijke instrumenten

De belangrijkste ruimtelijke doelstellingen/kaders van de provincie Limburg staan beschreven in het Provinciaal Omgevingsplan Limburg 2006 (POL 2006). Het POL 2006 werd in januari 2010 geactualiseerd. Het POL is het ruimtelijk beleidskader van de provincie. Daarnaast zijn er accenten en prioriteiten voor de periode tot 2011 beschreven in het coalitieakkoord 2007 - 2011 en de verschillende investeringsagenda's die de provincie heeft opgesteld (zie hoofdstuk 3).

De besturingsfilosofie die de provincie hanteert ten aanzien van haar ruimtelijk beleid, staat geformuleerd in de nota 'Nieuwe Wet ruimtelijke ordening - omgaan met nieuwe instrumenten -' (april 2007): decentraal wat kan, centraal wat moet. Uitgangspunt is dat maatschappelijk gewenste ontwikkelingen kansen moeten krijgen. Hierbij moeten, zo wordt in de nota gesteld, niet de regels maar de doelen centraal staan. De inzet van de provincie is om meerwaarde te leveren, waarbij het accent ligt op gebiedsgericht werken, samen optrekken met gemeenten, partners zoeken om in samenhang en in samenwerking programma's en projecten te realiseren.

In het licht van haar ontwikkelingsgerichte benadering kiest de provincie in deze nota voor een accent op de inzet van niet-juridische instrumenten. Zo wil de provincie het instrument reactieve aanwijzing alleen gebruiken als 'ultimum remedium', als alle andere manieren om met gemeenten tot overeenstemming te komen niet blijken te werken. Het inpassingsplan wil men wel actief inzetten. Vooral bij de uitvoering van gebiedsontwikkeling en/of bij de uitvoering van grote projecten, waarbij meerdere gemeenten betrokken zijn.

## 2.7 Investeringsfonds, Innovatiefonds en regiofondsen

De financiële middelen die worden ingezet voor de investeringsprojecten die in dit onderzoek verdiepend zijn bestudeerd, worden onder andere onttrokken uit het Investeringsfonds, het Innovatiefonds en de regiofondsen. Uitname van middelen uit deze fondsen is aan regels gebonden.

### *Investeringsfonds*

Ten behoeve van investeringen in gebiedsontwikkeling, waaronder het verstrekken van leningen en garanties, is met het coalitieakkoord 2007 - 2011 door de provincie het Investeringsfonds ingesteld. Voor de uit dit fonds te investeren bedragen geldt een ondergrens van € 10 miljoen. Verder moet, zo wordt in de wijziging begroting 2008 gesteld, bij de beoordeling van voorstellen tot uitname uit dit fonds duidelijk zijn:

- welke doelen en programma's van de provincie worden gediend;
- in welke mate aan die doelen wordt bijgedragen;
- wat de samenhang en synergie is;
- wat er gebeurt als de bijdrage niet wordt verleend (heeft de overheid een taak);
- de mate van uitvoeringsgereedheid / efficiëntie;
- welke onzekerheden en risico's zijn er;
- welke partijen er nog meer bijdragen, hoe groot het multipliereffect is;
- welke maatschappelijke versnelling wordt gerealiseerd;
- wat het revolverend vermogen op het gebied van financiën dan wel sociaal-maatschappelijk is en op welke termijn effecten optreden;
- wat de uitkomsten van de MKBA zijn.

Er kan twee keer per jaar een beroep worden gedaan op de middelen uit het Investeringsfonds: bij de behandeling van de voorjaarsnota en de begroting in PS. Er moet dan een meerjareninvesteringsprogramma (MIP) worden ingediend (zie hierna). Voor uitname uit het Investeringsfonds is besluitvorming vooraf van PS vereist; pas na goedkeuring door PS van een MIP komen middelen vrij. In de begroting 2009 wordt daarbij door GS toegezegd dat individuele projecten altijd in de totale investeringscontext van het betreffende overkoepelende project (de zogeheten beeldbepalende ontwikkelingen, zie paragraaf 3.2) worden geplaatst.

### *Regiofondsen*

Afspraken over de vorming van regiofondsen zijn gemaakt in het kader van het bestuursakkoord dat in 2009 is gesloten tussen de Vereniging van Limburgse Gemeenten (VLG) en de provincie over regionale gebiedsvisies (gebiedsontwikkeling). Daarin is afgesproken dat voor de uitvoering van deze visies de financiering van de noodzakelijke initiële investering gebeurt via het regiofonds dat voor 50% door de betrokken gemeenten en voor 50% door de provincie wordt gevuld. De regionale gebiedsvisies zijn opgenomen in de zogenoemde regioagenda's. De financiële kant van deze regioagenda's wordt ingevuld in de meerjarenuitvoeringsprogramma's (MUP's).

De provincie omschrijft een regiofonds als een 'virtueel fonds', wat betekent dat er geen feitelijke geldstromen zijn tussen de partijen voor de voeding van het fonds. Het heeft betrekking op reserveringen die in de begrotingen van de deelnemende gemeenten en de provincie moeten worden verantwoord. Pas wanneer een project (met kansrijke gebiedsontwikkelingen) uit een regioagenda/MUP is opgenomen in het

MIP van provincie en gemeenten, worden middelen aan dat project gevoteerd. De provincie maakt daartoe gebruik van de regiofondsen.

Voor de toekenning van middelen uit het regiofonds gelden de volgende criteria:

- aanmelding van projecten kan worden gedaan door deelnemende gemeenten en de provincie;
- het project moet een bovenlokaal belang hebben;
- het project moet passen binnen de geldende regiovisie;
- risico's van het project moeten bekend zijn;
- het project komt alleen in aanmerking voor financiering uit het regiofonds wanneer de aanvragende partij zelf minimaal 50% van het benodigde budget investeert;
- middelen uit het regiofonds moeten zoveel mogelijk revolverend ingezet worden (opbrengsten vloeien terug in het fonds).

Zoals in paragraaf 2.5 opgemerkt is voor het verstrekken van *subsidies* uit het regiofonds door PS op 9 juli 2010 een aparte verordening vastgesteld, de Verordening Regiofonds. In deze verordening is vastgelegd dat GS het beheer en de financiële administratie over het regiofonds voeren. Daarin is tevens vastgelegd dat GS de bevoegdheid hebben om namens de deelnemende gemeenten beslissingen te nemen omtrent de toekenning van middelen uit het regiofonds. Daarbij geldt echter ook dat de regionale stuurgroep (waarin provincie en gemeenten zijn vertegenwoordigd) de aanvragen bekijkt en daarover een besluit neemt. Dit besluit is een bindend advies aan GS.

### *Innovatiefonds*

Ten behoeve van het verstrekken van onder andere leningen en garanties aan het midden- en kleinbedrijf (MKB) is met het coalitieakkoord 2007 - 2011 door de provincie een Innovatiefonds opgericht.<sup>15</sup> Met dit fonds wil de provincie een impuls geven aan het MKB om innovatie te realiseren dan wel om innovatieve ondernemingen die als gevolg van de kredietcrisis financieringsmoeilijkheden ondervinden, te helpen. In 2008 is voor het Innovatiefonds € 20 miljoen uit het Investeringsfonds vrijgemaakt. In december 2009 hebben PS het 'Reglement Adviescommissie Innovatiefonds Provincie Limburg' vastgesteld met daarin eisen voor

---

<sup>15</sup> Aanvankelijk was het idee dat de middelen uit het Innovatiefonds alleen bestemd waren voor het aangaan van aandelenparticipaties. In dat kader is eind 2008 door GS een ontwerp investeringsreglement vastgesteld, dat naar aanleiding van de wensen en bedenkingen van PS is aangepast. Een bedenking die werd geuit was de vrees dat met het Innovatiefonds een deel van de budgetverantwoordelijkheid van PS aan een private partij wordt overgedragen zonder dat het mandaat helder is. GS wezen in dat kader op de wijze van besluitvorming over toekenning van middelen uit het fonds.

Najaar 2009 is de opzet van het fonds aangepast en onder andere verbreed van aandelenparticipaties naar ook leningen, garanties en subsidies. Eén van de redenen hiervoor was dat er vanuit de markt, door de economische crisis, een grote behoefte bleek te zijn aan een breder pakket van (financiële) ondersteuning. Bron: Brief GS aan PS d.d. 29 september 2009, Wijziging inrichting Innovatiefonds.

het gebruik van dit fonds. Het Innovatiefonds is revolverend van karakter. Dit betekent dat verstrekte middelen op termijn weer terugvloeien naar het fonds. Het fonds is ondergebracht in een besloten vennootschap, de Beheer Innovatiefonds Provincie Limburg BV. De exacte vorm van een bijdrage uit het fonds moet per geval door de Adviescommissie Innovatiefonds Provincie Limburg worden vastgesteld. Het Innovatiefonds is niet bedoeld voor een bijdrage achteraf in de kosten van reeds uitgevoerde innovatieve projecten. Om in aanmerking te komen voor een bijdrage uit het Innovatiefonds, zal de voornoemde adviescommissie de aanvrager aan onder meer de volgende criteria toetsen:

- de aanvrager is een MKB-onderneming (conform de Europese MKB-definitie);
- ook kennisinstellingen kunnen in aanmerking komen wanneer zij aantoonbaar MKB-innovatie faciliteren;
- het initiatief past in het programma Innoveren in Limburg, de Versnellingsagenda en Koersvast Limburg of levert een bijdrage aan de realisatie van de beeldbepalende ontwikkelingen (zie hoofdstuk 3);
- de aanvrager is in Limburg gevestigd;
- de aanvrager wil innovatie realiseren;
- de financieringsvraag is minimaal € 25.000 en maximaal € 1 miljoen;
- verstrekte leningen hebben een maximale looptijd van 5 jaar, dezelfde termijn geldt voor een eventuele aandelenparticipatie;
- er moet een duidelijk en aantoonbaar zicht zijn op de invulling van de financieringsvraag.

### *Algemeen*

Het BBV stelt eisen aan de reserves van de provincie. De regiofondsen, het Innovatiefonds en het Investeringsfonds zijn reserves. Voor deze fondsen geldt onder andere dat in de jaarstukken voor elk van deze fondsen in de toelichting op de balans de aard en reden van de reserve en de toevoegingen en onttrekkingen daaraan moeten worden toegelicht (artikel 54).

## **2.8 Grote projecten**

Zoals eerder aangegeven hebben PS het project 'Klavertje 4 / Greenport Venlo' aangewezen als groot project. De Regeling Grote Projecten, die in 2009 is opgesteld op initiatief van PS naar aanleiding van een rapport van de rekenkamer<sup>16</sup>, bevat (aanvullende) eisen die worden gesteld aan projecten die door PS als groot project zijn aangewezen. Achtergrond van deze regeling, zo wordt in de regeling aangegeven, is het toenemende aantal grote projecten dat de provincie initieert dan wel waarin de provincie participeert. Op basis van deze regeling kan de Controlemissie PS voorstellen doen tot aanwijzing van een groot project (artikel 2 tot en met 7). In de regeling wordt verder gesteld dat PS kunnen besluiten tot

---

<sup>16</sup> Zuidelijke Rekenkamer, Binnen- en Buitenring Parkstad Limburg, 2007.

aanwijzing van een groot project indien het project minimaal € 10 miljoen aan financiële gevolgen heeft voor de provincie Limburg, de reguliere controle- en verantwoordingsinstrumenten ontoereikend zijn en voldaan wordt aan één of meer van de in de regeling genoemde overwegingen. Voorbeelden van deze overwegingen zijn:

- er zijn aanmerkelijke (financiële) uitvoeringsrisico's aan het project verbonden;
- er is sprake van een in organisatorisch opzicht complex besturings- en uitvoeringsproces.

In de regeling wordt bepaald op welke wijze middels basisrapportages en voortgangsrapportages PS dienen te worden geïnformeerd.<sup>17</sup> Eisen die daarbij worden gesteld zijn bijvoorbeeld dat de volgende zaken goed worden beschreven:

- de doelstelling van het project voldoet aan de SMART-eisen;
- een overzicht van besluitvormingsmomenten en de betrokkenheid van PS daarbij;
- de reikwijdte, planning en financiën van het project;
- de aan het project verbonden risico's en de ontwikkeling daarin;
- de wijze waarop het project wordt bestuurd en beheerst;
- de probleemanalyse;
- afwijkingen, zowel qua planning als financieel.

De controlecommissie is namens PS belast met de uitvoering van de regeling.

Zij ziet daarbij toe op bijvoorbeeld:

- de volledigheid van de overgelegde informatie aan de hand van de afgesproken informatie-eisen;
- de toereikendheid en tijdigheid van de overgelegde informatie.

De controlecommissie stelt de uitgangspunten vast voor de controle door PS op grote projecten. Tot de uitgangspunten behoren bijvoorbeeld:

- de verwerking van het project in de provinciale begroting;
- relatie met in overige wet- en regelgeving gestelde voorschriften inzake controle en verantwoording.

---

<sup>17</sup> De controlecommissie heeft in haar vergadering van 23 juni 2010 de regeling geëvalueerd aan de hand van de eerste twee opgestelde rapportages betreffende de Buitenring en het Openbaar Vervoer. Daarbij is besloten om GS ook voor andere grote projecten een basisrapportage te laten opstellen.

### **3 Totstandkoming investeringsagenda's**

In dit hoofdstuk worden de totstandkoming van de investeringsagenda's en de vijf in het kader van dit onderzoek verdiepend bestudeerde investeringsprojecten aan de orde gesteld. In paragraaf 3.1 tot en met 3.4 wordt, voor zover mogelijk, in chronologische volgorde ingegaan op de investeringsagenda's. Daarbij wordt aandacht besteed aan de rol die de provincie heeft gespeeld bij de totstandkoming van de agenda's en de keuze voor de inrichting en vormgeving ervan, en de rol die PS bij de totstandkoming en gemaakte keuzes hebben gespeeld. In paragraaf 3.5 wordt afsluitend gesproken over de agenda's. In paragraaf 3.6 wordt ingegaan op de vijf investeringsprojecten die in dit onderzoek verdiepend zijn bestudeerd en die onderdeel uitmaken van één of meer agenda's. Ook daarbij gaat de aandacht uit naar de betrokkenheid van PS bij de totstandkoming van deze projecten. Daarnaast worden, waar mogelijk, de overwegingen en analyses weergegeven die ten grondslag liggen aan de keuze van de provincie om te kiezen voor de investeringsinstrumenten die tot oktober 2010 voor deze projecten zijn ingezet. In dit hoofdstuk wordt daarmee antwoord gegeven op hoofdvraag 2: Op welke wijze zijn de investeringsagenda's tot stand gekomen?

#### **3.1 De Versnellingsagenda (oktober 2005 / september 2008)**

##### **3.1.1 Totstandkoming en keuze voor inrichting**

Het denken in termen van investeringsagenda's binnen de provincie Limburg dateert uit 2005. In maart van dat jaar uitte de Tweede Kamer haar bezorgdheid over de gevolgen die Limburg ondervond van de mondialisering van de wereldeconomie. Naar aanleiding daarvan vroeg de staatssecretaris van Economische Zaken (EZ) het provinciebestuur een toekomstperspectief te schetsen voor de Limburgse economie in 2012. In samenspraak met enkele grote gemeenten, bedrijven, maatschappelijke instellingen en het ministerie van EZ werd onder regie van de provincie in enkele maanden tijd, zo blijkt uit een brief van 6 juli 2005 over het voorontwerp<sup>18</sup>, de Versnellingsagenda 2005 - 2012 opgesteld. Het idee was om in navolging van het ministerie van EZ de zogeheten 'triple helix-benadering' te hanteren. Deze benadering gaat er vanuit dat de structuur van de economie kan worden versterkt door bundeling van krachten van drie partijen: overheden, kennisinstellingen en bedrijven. De agenda verscheen in oktober 2005.

Uit de website 'www.versnellingsagenda.nl' en de daarop gepresenteerde documenten<sup>19</sup> blijkt het volgende. Met de Versnellingsagenda 2005 - 2012 is voor Limburg de economische strategie voor de betreffende jaren vastgelegd.

---

<sup>18</sup> Brief van 6 juli 2005, Voorontwerp Limburgse Versnellingsagenda voor 2012, kenmerk 2005/32468.

<sup>19</sup> Bijvoorbeeld het jaarverslag van de Versnellingsagenda over 2008.

De kenniseconomie die wordt beoogd, wordt geschraagd door drie elementen:

- de ‘clusters van kracht’: Healthcare, Chematerials & Energy, Agro & Food;
- een vitaal, weerbaar en innovatief MKB;
- een sterk ontwikkelde kennisinfrastructuur.

Op deze elementen wordt ingezet om duurzame groei, werkgelegenheid en welvaart voor Limburg te behouden. Uit de voornoemde brief van 6 juli 2005 van GS aan onder andere PS wordt gesteld dat de projecten zo zijn geselecteerd dat ze een bijdrage leveren aan de nationale economie in lijn met de uitgangspunten van het kabinet.

Uit gesprekken met de ambtelijke organisatie is naar voren gekomen dat het denken in termen van clusters afkomstig is van de clustertheorie van Porter.

Zijn basisgedachte is dat de overheid alleen dan in een project moet investeren, wanneer het betrokken bedrijfsleven een bovengemiddelde groei laat zien, in termen van omzet of werkgelegenheid. Voor een bepaalde investering moet een bepaalde kasstroom te verwachten zijn. In deze gedachte stimuleert de overheid iets dat in de kern reeds aanwezig is.

Met het coalitieakkoord 2007 - 2011 werden, zo is door de ambtelijke organisatie tegenover de rekenkamer aangegeven, nieuwe accenten gezet. In het coalitieakkoord en bijbehorende documenten<sup>20</sup> wordt aangegeven dat zal worden verder gegaan met de in 2005 gestarte Versnellingsagenda en deze nog scherper zal worden toegespitst op innovatie, ook in internationaal perspectief. De Versnellingsagenda 2005 - 2012 is onder andere naar aanleiding van het hiervoor beschrevene geactualiseerd (zie ook paragraaf 3.2). Dit resulteerde in de Versnellingsagenda 2008 - 2011 die in september 2008 verscheen. Daarin, zo wordt in documenten op de voornoemde website in lijn met het coalitieakkoord aangegeven, is gekozen voor een vergaande vorm van ‘focussering’. Op basis van een beperkt aantal criteria heeft een selectie plaatsgevonden van kennis- en technologiegebieden waarin Limburg naar verwachting een Europese of mondiale topstatus kan bereiken. De clusters van kracht vormen in de geactualiseerde agenda niet meer de basis, maar de geselecteerde speerpunten binnen die clusters, de zogenoemde groeimotoren. Naast de vier groeimotoren worden in de geactualiseerde agenda twee groeipotentials onderscheiden. In het jaarverslag over de Versnellingsagenda betreffende het jaar 2008 wordt aangegeven dat de ‘clusters van kracht’ staan voor thema’s die zijn gekoppeld aan een bepaalde regio. De vier groeimotoren tezamen vormen, zo wordt (in documenten) op de voornoemde website aangegeven, de portfolio van economisch strategische topprojecten voor de komende jaren.

Een *groeimotor* wordt daarbij omschreven als een aandrijver van innovatie en economische ontwikkeling: een grootschalig, langdurig, aan nieuwe kennis gerelateerd project of bundel van projecten waarin één of meerdere actoren (bedrijven en/of instellingen) hun ambities bundelen om niet alleen de eigen marktpositie te versterken, maar ook om kansen te bieden aan andere bedrijven en organisaties, waardoor nieuwe bedrijvigheid en kennis wordt aangezogen en

---

<sup>20</sup> Zie voetnoot 1.

ontwikkeld. Een *groeipotential* lijkt, zo wordt aangegeven, in veel opzichten op een groeimotor, maar onderscheidt zich daarvan in die zin dat een groeipotential (nog) niet zo omvangrijk, 'rijp' of concreet is.

In lijn met bovenstaande is in gesprekken door de ambtelijke organisatie aangegeven dat een belangrijke beweegreden achter de totstandkoming van de Versnellingsagenda de behoefte is om in het handelen van de provincie focus aan te brengen. De provincie wilde zicht krijgen op de belangrijkste aandachtsgebieden die voor haar van belang waren en zo houvast hebben voor een meer geconcentreerde inzet van provinciale middelen. Zowel in documenten als gesprekken wordt aangegeven dat de contouren van deze aandachtsgebieden zichtbaar werden door kritische succesfactoren te benoemen voor het welslagen van de Versnellingsagenda:

- Inbedding van de 'groeimotoren' in een hoogwaardig, divers en innovatief midden- en kleinbedrijf.  
Met behulp van de Versnellingsagenda zet de provincie daarom in op innovatie in het MKB, ondersteuning van kennisintensieve starters en behoud van het bestaande MKB.
- De aanwezigheid van een goed functionerend netwerk van kennisinstellingen.  
Mede gelet op de vergrijzende bevolking, pleit de provincie voor programma's om kenniswerkers te ontwikkelen, vast te houden en - waar nodig - aan te trekken.
- Een stimulerende en faciliterende overheid.  
Elke groeimotor verlangt aanzienlijke investeringen. Om deze investeringen te kunnen realiseren probeert de provincie bij zowel Rijk als gemeenten en regio's draagvlak te verwerven voor de Versnellingsagenda.

Op basis van informatie uit documenten heeft de rekenkamer in onderstaande tabel de Versnellingsagenda 2008 - 2011 op hoofdlijnen weergegeven.

De Versnellingsagenda 2008 - 2011 op hoofdlijnen

Clusters van kracht	'Projecten'
Healthcare - Groeimotor 1: Topreferente zorg  - Groeipotential 1: Toxicogenomics - Groeipotential 2: High Field Brain Imaging	European Cardiovascular Center, Diagnose en behandeling van kanker, Chronische zorg European Center for Drug Safety Research European Center for High Field Imaging
Chematerials & Energy - Groeimotor 2: Systemen voor zonne-energie  - Groeimotor 3: Research & Business Campus	The Silicon Mine (Chemelot Geleen), Solland Solar (Avantis), Scheuten Solar (dunne film) Chemelot Research & Business Campus
Agro & Food - Groeimotor 4: Voedingstuinbouw	Greenport Venlo wordt Greenport VoedingsTuin van Europa (onder andere Klavertje 4 (gebiedsontwikkeling), Floriade 2012, verbinden voeding en gezondheid, energie en tuinbouw, en (agro)logistiek en technologie)



De totstandkoming van de Versnellingsagenda was volgens betrokkenen een intensief proces waarin krachtige spelers een rol speelden. Daarbij werd aangegeven dat bij Healthcare de focus vooral werd gelegd op de thema's oncologie, hart- en vaatziekten en hersenonderzoek. Bij deze keuzes speelden, zo is aangegeven, bijvoorbeeld het Academisch Ziekenhuis Maastricht/Universitair Medisch Centrum (azM/UMC) en de Universiteit Maastricht (UM) een rol. Bij Chematerials & Energy werd met name de ontwikkeling van biomedische materialen als kansrijk beschouwd en werd aansluiting gezocht bij ontwikkelingen binnen DSM. Ook speelde bijvoorbeeld het chemiebedrijf Sabic een rol. Bij Greenport Venlo (Agro & Food) werd oorspronkelijk aansluiting gezocht bij bestaande ontwikkelingen en mogelijkheden op het gebied van tuinbouw in die regio. Er is daarbij aansluiting gezocht bij het lokale MKB. Na de totstandkoming van de huidige coalitie is Greenport Venlo met plannen voor de Floriade, de Innovatoren en Klavertje 4 meer een ruimtelijk-fysiek project geworden.

In documenten op de website van de Versnellingsagenda wordt gesteld dat de opzet van de Versnellingsagenda erin voorzag om een beperkt aantal bedrijven en instellingen een aanzienlijk deel van de regie te geven, op basis van heldere afspraken met de provincie. De gedachte was dat economische ontwikkeling en innovatie alleen van onderop, vanuit de bedrijven zelf, zou kunnen ontstaan. De provincie zou slechts, zo wordt daarbij gesteld, kunnen stimuleren en faciliteren door in lijn met de eigen beleidsprogramma's - met name het programma *Innoveren in Limburg* - gunstige maatschappelijke en economische omgevingscondities te scheppen en te versterken.

Verschillende gesprekspartners hebben tegenover de rekenkamer aangegeven dat zij in de Versnellingsagenda nog steeds de leidende inhoudelijke agenda van de provincie zien. De Versnellingsagenda kent geen eigen fonds waaruit financiële middelen kunnen worden onttrokken. Daarvoor moet, sinds 2008, gebruik worden gemaakt van het Investerings- dan wel Innovatiefonds (zie ook paragraaf 3.2).

### 3.1.2 Rol PS

Bij de voor de rekenkamer ter beschikking staande informatie heeft de rekenkamer geen stukken aangetroffen waaruit kan worden opgemaakt dat PS expliciet hebben besloten c.q. hebben ingestemd met de totstandkoming, oorspronkelijk gemaakte keuzes in en actualisatie van de Versnellingsagenda. Wel is, begin juli 2005, een voorontwerp van de oorspronkelijke Versnellingsagenda met de daarin opgenomen projecten aan onder andere PS voorgelegd voor een reactie. Uitgaande van de informatie op PS-online hebben PS naar aanleiding hiervan de vraag opgeworpen of de Versnellingsagenda past binnen de kaders van het Europese innovatiebeleid. Ook zijn projecten uit de Versnellingsagenda opgenomen in de documenten die PS ontvangen in het kader van de P&C-cyclus, bijvoorbeeld de begroting. Op basis van het voorgaande constateert de rekenkamer dat PS een beperkte kaderstellende rol hebben vervuld bij de totstandkoming en inrichting van de Versnellingsagenda.

Wel zijn PS op verschillende wijze betrokken geweest bij latere keuzes ten aanzien van verschillende projecten uit de Versnellingsagenda (zie verder paragraaf 3.6).

### **3.2 De Limburg agenda (september 2007 / mei 2009)**

#### **3.2.1 Totstandkoming en keuze voor inrichting**

Toen bleek dat de realisatie van de Versnellingsagenda in de praktijk complexer was dan voorzien, werden de coalitieonderhandelingen in 2007 aangegrepen om, in afstemming met de VLG, een bestuurlijke basis te leggen in een breed gedragen coalitieakkoord 2007 - 2011. De inzet van de nieuwe coalitie was om via de inhoudelijke lijnen van people-planet-profit (de zogenoemde domeinen sociaal, fysiek en economisch) de transformatie in te zetten van een subsidiërende naar een investerende overheid. In het akkoord werd de ambitie neergelegd om aan het einde van de coalitieperiode in dit transformatieproces 'onomkeerbare besluiten' te hebben genomen. Wat voor besluiten dit zouden zijn werd, zo is aangegeven, verder niet geëxpliciteerd, maar de ambitie was duidelijk. Om die ambitie kracht bij te zetten besloot de provincie onder andere in het eerste coalitiejaar een Investeringsfonds in te richten van € 157 miljoen en daarvan € 20 miljoen af te zonderen voor het financieren van innovaties in het economisch domein. Uit de Wijziging begroting 2008 (december 2007) blijkt dat beide reserves daadwerkelijk zijn ingesteld, respectievelijk het Investerings- en het Innovatiefonds.

Uit (de uitwerking van) het coalitieakkoord blijkt dat verder zal worden gegaan met de in 2005 gestarte Versnellingsagenda die nog scherper moet worden toegespitst op innovatie. Daarnaast zet de provincie in op integrale gebiedsontwikkeling. Integrale gebiedsontwikkeling wordt gezien als voorwaarde voor betere bereikbaarheid en een daadkrachtigere aanpak van regionale en grensoverschrijdende economische en sociale problemen. Het Investeringsfonds wordt gezien als een belangrijk hulpmiddel voor deze gebiedsontwikkeling.

In de uitwerking van het coalitieakkoord wordt gesteld dat bij de programmatische uitvoering van het coalitieakkoord een dynamische (regelmatig te actualiseren) Limburg agenda leidend is. Daarbij wordt gesteld dat in deze agenda de beoogde uitvoering van de gebiedsontwikkeling centraal staat, maar ook onder andere de Versnellingsagenda. Er vindt een verbreding plaats van een economische ingestoken Versnellingsagenda naar ook sociale en ruimtelijke opgaven.

De Limburg agenda is een gezamenlijke agenda van provincie en Limburgse gemeenten en zal, zo wordt aangegeven, de belangrijke en grote projecten gaan bevatten die door de provincie én partners als strategisch cruciaal zijn benoemd (en een brede impact voor regio en provincie hebben). In een persbericht van de provincie Limburg d.d. 27 september 2007 wordt aangegeven dat het college van GS met een delegatie vanuit de VLG overeenstemming hebben bereikt over een gezamenlijke verbindende strategische Limburg agenda die cruciaal is voor de

duurzame ontwikkeling van Limburg. Er wordt aangegeven dat vijf dossiers als cruciaal zijn benoemd waarbij per regio focus is aangebracht door middel van strategische projecten.

Twee van de dossiers zijn:

- sterke, innovatieve en duurzame economie (Versnellingsagenda / clusters van kracht), en;
- integrale gebiedsontwikkeling (strategische projecten uit het ruimtelijk, economische en sociale domein die gebiedsgericht ontwikkeld worden).

Uit de Wijziging begroting 2008 blijkt dat de provincie, als onderdeel van de nagestreefde versterking van de bestuurskracht, met Limburgse gemeenten de regionale samenwerking wil versterken op basis van regionale agenda's die zijn afgestemd op de Limburg agenda en de beleidsprogramma's van de provincie. Deze laatste betreffen de drie domeinen met daarbinnen onderscheiden programma's: Sociaal domein: Investeren in steden en dorpen en Investeren in mensen, Fysiek domein: Bereikbaar en duurzaam Limburg en Investeren in ruimte en het Economisch domein: Innoveren in Limburg.

Een jaar later, in september 2008, verschijnt de geactualiseerde Versnellingsagenda (zie ook paragraaf 3.1). Daarnaast, zo blijkt uit bijvoorbeeld de voorjaarsnota 2008 en de begroting 2009, heeft de provincie in 2008 met partners gewerkt aan het tot stand brengen van voornoemde regioagenda's.

Deze agenda's omvatten de beeldbepalende projecten/ontwikkelingen (BBO's) die door de verschillende partners als kansrijk worden beschouwd omdat verwacht wordt dat ze een wezenlijke bijdrage kunnen leveren aan de beoogde ontwikkeling van Limburg. Naast deze BBO's omvatten de agenda's nog verschillende andere projecten. De BBO's vormen, zo wordt aangegeven, de uitvoeringsagenda van de provincie voor de komende jaren. Zoals reeds in hoofdstuk 2 aangegeven is de financiële kant van deze regioagenda's ingevuld in de MUP's.

In gesprekken is zowel bestuurlijk als ambtelijk tegenover de rekenkamer aangegeven dat hoewel met het coalitieakkoord een bestuurlijke basis werd gelegd om de inhoudelijke Versnellingsagenda te kunnen realiseren, de voorgestane binding met de regio's en gemeenten te vrijblijvend bleek. Met de ervaring in 2008 en 2009 van de economische crisis, kwamen provincie en de VLG in 2009 tot de conclusie dat er parallel aan een gezamenlijke *inhoudelijke* agenda voor de toekomst, ook een gezamenlijke *bestuurlijke* agenda moest komen. Een agenda die richting zou geven aan de rolverdeling tussen gemeenten en provincie, een agenda die bindend zou zijn voor beide partijen. Om deze reden, zo wordt daarbij aangegeven, kwam in 2009 de Limburg agenda 2009 tot stand.

De Limburg agenda 2009 komt tot uitdrukking in een tweetal documenten: de *Bestuursovereenkomst tussen provincie en Limburgse gemeenten 2009* en de *Limburg agenda 2009*. In het laatste document wordt aangegeven dat de drie regioagenda's samen de Limburg agenda 2009 vormen. Uit beide documenten blijkt dat de provincie Limburg zich met deze agenda wil onderscheiden ten opzichte van andere

regio's in Nederland en Europa als plaats voor mensen en bedrijven om zich te vestigen en te verblijven. Uit beide documenten spreekt verder de overtuiging dat versterking van het Limburgse vestigingsklimaat alleen door een gezamenlijke aanpak van provincie en gemeenten gerealiseerd kan worden. Met de Limburg agenda willen provincie en gemeenten focus organiseren voor zichzelf en een eenduidige lobby mogelijk maken richting binnenlandse en buitenlandse partijen die voor Limburg relevant zijn. De Limburg agenda 2009 is samengevat in de tabel op pagina 36.

### De Limburg agenda 2009

Strategische lijnen	Regio's en projecten/BBO's				
	Noord-Limburg	Midden-Limburg	Westelijke Mijnstreek	Regio Maastricht*	Parkstad
1. Grensoverschrijdende doorontwikkeling Versnellingsagenda	- InnovaToren (Greenport)	- Toerisme en recreatie in relatie tot Maasplassen	- Chemelot campus - Sportzone - OPAC	- Life & Science campus Maastricht	- Open Campus Avantis
2. Verbetering Euregionale bereikbaarheid	- Euregionaal openbaar vervoer - Infrastructuur in relatie tot gebiedsontwikkeling				
3. Positionering Limburg als Europese regio	Limburg als voorbeeldregio arbeidsmarkt, onderwijs, zorg, gezondheid, cultuur en veiligheid (overkoepelend thema dat is verwerkt in diverse projecten)				
	- Floriade en culturele spin-off - Toerisme en recreatie			- Cultuursprong Maastricht en culturele hoofdstad 2018	
4. Demografische omslag		- Herstructureringsopgave woonwijken Midden-Limburg	- Herstructureringsopgave woonwijken Zuid-Limburg		
5. Integrale gebiedsontwikkeling	- Klavertje 4 / Greenport	- Maasplassen - Ontwikkelas N280	- A2-zone Maasbracht-Beek	- A2-passage Maastricht - Maastricht Valkenburg - Belvédère Maastricht	- Parkstad (buiten)-ring
			- Nationaal Landschap Zuid-Limburg		

Bron: Limburg agenda 2009

\* In onder andere de Wijziging begroting 2008 en de voorjaarsnota 2008 wordt gesproken van 'Maastricht-Heuvelland'

De Limburg agenda omvat vijf strategische lijnen (zie bovenstaande tabel):

1. Grensoverschrijdende doorontwikkeling van de Versnellingsagenda: inzet is een sterke, innovatieve en duurzame economie.
2. Verbetering van de Euregionale bereikbaarheid: realisering van grensoverschrijdende weg-, water-, en spoorverbindingen.

3. Positionering Limburg als Europese regio: het maken van een kwaliteitsslag op het gebied van cultuur in de Euregio, mede op basis van adviezen van de commissie Hermans.
4. Demografische omslag: inspelen op vergrijzing en krimp middels herstructurering van woonwijken, ontwikkeling nieuwe woon-, zorg- en serviceconcepten, gebruikmaking van de inzet van corporaties.
5. Integrale gebiedsontwikkeling: gebiedsgerichte realisering van strategische projecten uit het ruimtelijk, economische en sociale domein.

Per onderscheiden strategische lijn wordt in de tabel weergegeven via welke projecten/BBO's (22) in de vijf regio's de agenda gerealiseerd moet worden. De rekenkamer merkt hierbij op dat niet alle 'projecten' uit de Versnellingsagenda 2008 - 2011 (zie paragraaf 3.1) herkenbaar zijn terug te vinden onder de 1<sup>e</sup> strategische lijn in de Limburg agenda. De rekenkamer constateert dat dit het gevolg is van het gebruik van andere termen en de toevoeging van enkele projecten (die beide niet worden toegelicht). Ditzelfde geldt voor de projecten uit de Limburg agenda uit 2007; niet alle projecten uit deze agenda zijn herkenbaar terug te vinden in de Limburg agenda 2009.

Uit het bestuursakkoord blijkt dat bij de concretisering van onderdelen van de regioagenda's het de ambitie is om eerst toe te werken naar publiek-publieke overeenstemming en vervolgens naar verbinding met private partners. Daarbij moeten provincie en gemeente voor elk onderdeel van de regioagenda afspreken wie als bestuurlijke trekker optreedt. Onderdeel van het bestuursakkoord is dat bekeken wordt welke provinciale taken naar de regio's kunnen worden gedecentraliseerd. Evenzeer wordt bekeken welke gemeentelijke taken op regionaal niveau kunnen worden neergelegd. De regioagenda's zijn met andere woorden leidend voor de bestuurlijke inrichting. Er wordt gewerkt volgens het adagium: structuur volgt strategie.

De provincie kan de projecten/BBO's uit de Limburg agenda/regioagenda's een (financiële) impuls geven door onder andere te putten uit het Investerings- en Innovatiefonds, als aan de daarvoor geldende eisen wordt voldaan (zie hoofdstuk 2). Zo is matching van investeringen van andere partners vereist. Met de begroting 2009 is voor elk van de regio's Midden-Limburg, Westelijke Mijnstreek en Maastricht een reserve van € 10 miljoen gecreëerd uit het Investeringsfonds. De provincie draagt op deze wijze via het Investeringsfonds bij aan de regiofondsen waarmee de regioagenda's/MUP's worden gefinancierd. Via het regiofonds vindt op projecten die vallen binnen de agenda matching plaats door gemeenten en provincie. Dat wil zeggen dat beide partijen in gelijke mate bijdragen aan de financiering van een project. De MUP's worden gezien als 'onomkeerbare besluiten' die de ambities van provincie en gemeenten bestuurlijk aan elkaar verbindt. Om voor de MUP's te kunnen beschikken over middelen zijn, tot oktober 2010, reeds verschillende MIP's ingediend bij de voorjaarsnota of begroting (zie ook hoofdstuk 2). Per brief van 4 juni 2010

hebben PS ter kennisneming van GS de eerste door GS genomen investeringsbesluiten vanuit het Innovatiefonds ontvangen.

### 3.2.2 Rol PS

Bij de voor de rekenkamer ter beschikking staande informatie heeft de rekenkamer geen stukken aangetroffen waaruit kan worden opgemaakt dat PS expliciet hebben besloten c.q. hebben ingestemd met de totstandkoming van en gemaakte keuzes in de Limburg agenda. Wel is er in het kader van het coalitieakkoord gesproken over de domeinen en programma's die ook hun vertaling in de Limburg agenda en regioagenda's hebben gekregen. PS zijn op die manier wel impliciet bij de totstandkoming van deze agenda betrokken geweest. De Limburg agenda is tevens in PS besproken in relatie tot de bestuursovereenkomst tussen provincie en Limburgse gemeenten 2009 (het bestuursakkoord).<sup>21</sup> Een minderheid van PS was in dat kader van mening dat het bestuursakkoord niet exclusief aan de Limburg agenda zou moeten worden gekoppeld, omdat agenda's in de tijd kunnen wijzigen en een bestuursakkoord een langere horizon heeft. GS meldden dat PS te allen tijde vrij zijn om projecten te wijzigen, te schrappen of toe te voegen. Elementen uit de Limburg agenda komen ook terug in de documenten die PS ontvangen in het kader van de P&C-cyclus, zoals de begroting. Ten slotte hebben PS ingestemd met de MUP's (en daarmee regioagenda's) en moeten alle MIP's ter goedkeuring aan PS worden voorgelegd. Bij besluitvorming over de MUP's en MIP's kunnen PS sturen. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de plannen in samenspraak met verschillende partners tot stand zijn gekomen en niet zomaar, zo wordt door de ambtelijke organisatie aangegeven, open gebroken kunnen worden. Via het budgetrecht kunnen PS echter al dan niet middelen toekennen (MIP).

## 3.3 Koersvast Limburg (eind 2008)

### 3.3.1 Totstandkoming en keuze voor inrichting

In de door de rekenkamer bestudeerde documenten<sup>22</sup> wordt aangegeven dat eind 2008, toen duidelijk werd dat de kredietcrisis directe gevolgen zou hebben voor Limburg, op initiatief van de provincie Limburg de Taskforce Koersvast is geformeerd. In enkele weken tijd heeft deze Taskforce, bestaande uit bestuurders, ondernemers en specialisten uit diverse vakgebieden - mede onder druk van de dreigende omvang van de crisis - een actieplan voorbereid om de Limburgse economie te stimuleren. Het opgestelde actieplan 'Koersvast Limburg' wordt daarbij aangeduid als een routemap naar economisch herstel, dat als extra vliegwiel dient te

---

<sup>21</sup> PS-notulen, 10 juli 2009.

<sup>22</sup> Manifest Taskforce Koersvast, 6 november 2008. Persbericht 020/2009 provincie Limburg, Provincie bundelt kracht in strijd tegen recessie, 30 januari 2009. Jaarverslag Versnellingsagenda 2008.

fungeren voor de Versnellingsagenda. De Versnellingsagenda<sup>23</sup>, zo wordt gesteld, geeft de hoofdlijnen voor de langere termijn, echter onder druk van de gewijzigde economische omstandigheden zijn voor Koersvast Limburg de prioriteiten tegen het licht gehouden en daar waar nodig bijgesteld. De gedachte daarbij, zo wordt aangegeven, is dat in crisistijd juist nieuwe innovatieve producten en technologieën moeten worden gecreëerd om Limburg beter uit de crisis te laten komen.

Koersvast Limburg wordt beschouwd als een tijdelijk investeringsprogramma, bedoeld om de gevolgen van de crisis voor de Limburgse economie te dempen. Daarbij wordt aangegeven dat het actieplan tevens als politiek document wordt gezien; Koersvast Limburg gaf invulling aan de politieke roep om iets aan de crisis te doen. GS wilden laten zien dat Limburg, ondanks de crisis, door wilde gaan op de weg die met de Versnellingsagenda was ingeslagen. Met Koersvast Limburg wilden GS, zo wordt gesteld, leiderschap en verantwoordelijkheid tonen door:

- het voeren van een stabiel en consistent beleid;
- probleemadressering, organiseren en aanvoeren van allianties gericht op oplossingen;
- zelf (mee)investeren en (mee)risico's nemen.

Met Koersvast Limburg deden de provincie Limburg en betrokken partijen een dringend beroep op 'heel Limburg' om gezamenlijk de gevolgen van de economische crisis aan te pakken. Van alle spelers op het sociaal-economisch speelveld werd een extra inspanning gevraagd: bedrijfsleven, gemeenten, Uitvoeringsinstituut WerknemersVerzekeringen (UWV), UWV WERKbedrijf, kennisinstellingen en alle aan de Versnellingsagenda gelieerde partijen.

Uit de voornoemde documenten blijkt dat Koersvast Limburg zich (aanvankelijk) richtte op zes projectlijnen:

- Investeren in de economie.  
Binnen deze projectlijn werden twee deelprojecten onderscheiden: anticyclisch investeren en 'voorfinanciering en garantstelling'. Bij anticyclisch investeren ging het om vervroegd investeren in vooral de infrastructuur. Gesteld wordt dat de zogenoemde BBO's (zie paragraaf 3.2) daarbij uitgangspunt zijn en dat verder de mogelijkheden (tot versnelde uitvoering) bij de projecten van de Versnellingsagenda worden gezien. Bij voorfinanciering en garantstelling werd de aandacht gevestigd op het voorfinancieren van projecten en investeringen en/of een uitbreiding van kredietfaciliteiten via garantstellingen aan banken.
- Ondersteuning bedrijfsleven.  
Deze projectlijn richtte zich op maatregelen waarmee het bedrijfsleven kon worden ondersteund, ontlast of financiële knelpunten konden worden weggenomen. Aan bijvoorbeeld de volgende zaken werd gedacht: provincie

---

<sup>23</sup> In het persbericht van de provincie van 30 januari 2009 wordt de Versnellingsagenda aangeduid als de provinciale investeringsagenda 2008 - 2011.



- verkort betalingstermijn facturen, provincie koopt diensten, wanneer mogelijk, in bij regionale bedrijven en provincie handelt vergunningen snel af.
- Opvang werklozen / activering werkzoekenden.  
Deze projectlijn richtte zich op het dempen van effecten van de kredietcrisis op de arbeidsmarkt. De aandacht ging uit naar het inrichten van mobiliteitscentra en het extra aanbieden van stageplaatsen.
  - Nieuwe ideeën voor de economie.  
In deze projectlijn stond het stimuleren van ideeënvorming centraal door het oprichten van een denktank samengesteld uit regionale kennisinstellingen en innovatieve ondernemers en het beoordelen van ideeën op hun haalbaarheid.
  - Lobby, communicatie en public affairs.  
Deze projectlijn had tot doel om te spreken ‘met één mond’ naar rijk, EU en andere relevante partijen, waarbij de communicatie primair via de provincie moest verlopen.
  - Kennisknooppunt.  
De provincie heeft een kennisknooppunt ingericht. Dit knooppunt volgt, monitort en maakt relevante informatie inzichtelijk via bijvoorbeeld een website en speciaal telefoonnummer.

Uit de documenten blijkt eveneens dat voor Koersvast Limburg ten behoeve van de basisfinanciering door PS € 4 miljoen is vrijgemaakt van het geld dat de provincie Limburg heeft ontvangen voor de verkoop van haar aandelen Essent. Daarvan is ongeveer € 1,3 miljoen beschikbaar gesteld aan het UWV/WERKbedrijf en € 1,5 miljoen aan het stimuleringspakket voor de bouw en een deel van de resterende middelen is gebruikt voor het ontwikkelen en uitvoeren van werkloosheidsanalyses.

In gesprekken is door de ambtelijke organisatie tegenover de rekenkamer aangegeven dat de aanvankelijke ambities van Koersvast Limburg omlaag zijn bijgesteld doordat de verwachte hoge werkloosheid uitbleef en de economische recessie van relatief korte duur bleek. Daarbij werd aangegeven dat waar aanvankelijk zwaar werd ingezet om projecten uit de Versnellingsagenda naar voren te halen, de nadruk vooral is komen te liggen op ontlastende maatregelen voor het bedrijfsleven ter voorkoming van werkloosheid. Het naar voren halen van bouwprojecten bleek, zo wordt aangegeven, moeilijk te zijn. Als stimulans hebben PS in juli 2009 een extra bedrag van ruim € 10 miljoen beschikbaar gesteld.

Daarnaast is in de gesprekken aangegeven dat de agenda Koersvast Limburg in formele zin nog steeds bestaat, maar materieel aan deze agenda een einde is gekomen (budget is op). Wel is de naam ‘Koersvast’, zo wordt aangegeven, als programma voor crisisbestrijding in gebruik gebleven. Als voorbeeld wordt genoemd dat bij het subsidiëren van investeringen in de bouw (om die in de tijd naar voren te halen) graag naar Koersvast wordt verwezen, daarbij worden de subsidies echter conform de reguliere subsidieverordening verstrekt.

### 3.3.2 Rol PS

Op 7 november 2008 hebben PS besloten GS op te roepen om € 4 miljoen direct en herkenbaar in te zetten voor economische structuurversterking van Limburg. Bij de voor de rekenkamer ter beschikking staande informatie heeft de rekenkamer geen stukken aangetroffen waaruit kan worden opgemaakt dat PS expliciet hebben besloten c.q. hebben ingestemd met de gemaakte keuzes in Koersvast Limburg. Over het initiatief om Koersvast Limburg te starten werd de Statencommissie voor het Economische Domein wel geïnformeerd via de reguliere mededelingen van de portefeuillehouder.<sup>24</sup>

## 3.4 Limburg werkt aan de toekomst (juni 2009)

### 3.4.1 Totstandkoming en keuze voor inrichting

In de agenda Limburg werkt aan de toekomst, Investeringsagenda 2009 - 2017, wordt aangegeven dat dit het antwoord van Limburg is op de economische situatie (in 2008/2009). Daarbij wordt aangegeven dat uitvoering van deze investeringsagenda urgent is omdat de gevolgen van de crisis in Limburg extra hard aankomen vanwege de kwetsbaarheid van de regionale economie.

In het document wordt eveneens aangegeven dat het om 22 projecten gaat die aansluiten bij maatregelen van het kabinet. Daarom, zo wordt gesteld, rekenen de Limburgse overheden er op dat het kabinet de betekenis van de investeringsagenda erkent en deze als basis ziet voor een gezamenlijke ontwikkelingsagenda van rijk en regio. Dit is, zo wordt verder aangegeven, één van de belangrijke voorwaarden voor realisering van de agenda, waarbij de voorgenomen bezuinigingen op het provinciefonds de realisering in de weg staat.

In het document wordt aangegeven dat de agenda een uitwerking (afgeleide) is van de Limburg agenda. De rekenkamer constateert dat alle projecten/BBO's uit de Limburg agenda, op twee na, expliciet terugkomen in deze agenda. De projecten die niet als afzonderlijk project in de Investeringsagenda 2009 - 2017 zijn opgenomen, zijn Toerisme en recreatie in relatie tot Maasplassen (regio Midden-Limburg) en Infrastructuur in relatie tot gebiedsontwikkeling (regio's Midden-Limburg, Westelijke Mijnstreek, Maastricht en Parkstad). Zie onderstaande tabel. In de agenda wordt wel gemeld dat hierin enkele onderdelen van de Limburg agenda zijn samengevoegd. Welke dat zijn wordt niet aangegeven. Het eerste genoemde project dat in de Limburg agenda 2009 als apart project was opgenomen onder de 1<sup>e</sup> strategische lijn, grensoverschrijdende doorontwikkeling Versnellingsagenda, valt in de agenda Limburg werkt aan de toekomst onder het project Maasplassen dat in de Limburg agenda 2009 als project was opgenomen onder de 5<sup>e</sup> strategische lijn, integrale

---

<sup>24</sup> Mededeling portefeuillehouder, 20 januari 2009, kenmerk 2009/1081.

gebiedsontwikkeling. Het project Infrastructuur in relatie tot gebiedsontwikkeling maakt in de agenda Limburg werkt aan de toekomst, zo is ambtelijk aangegeven, onderdeel uit van diverse projecten uit de agenda, zoals Chemelot Campus en Sportzone die in de Limburg agenda 2009 onder de 1<sup>e</sup> strategische lijn (Versnellingsagenda) vallen en Klavertje 4 dat in de Limburg agenda onder de 5<sup>e</sup> strategische lijn (integrale gebiedsontwikkeling) valt.

#### Investeringsagenda Limburg 2009 - 2017

Projecten Investeringsagenda Limburg 2009 - 2017		Totale investering in € miljoen		
		2009 t/m 2017	2009 t/m 2011	2012 t/m 2017
1.	InnovaToren	20	20	
2.	Chemelot Campus	603	183	420
3.	Sportzone	160	60	100
4.	OPAC	1.700	50	1.650
5.	Life & Science Campus Maastricht	285	285	
6.	Open Campus Avantis	422	416	6
7.	Versterking oost-westverbinding i.c. A67	500		500
8.	Euregionaal openbaar vervoer	158	75	83
9.	Floriade en culturele spin-off	110	110	
10.	Toerisme en recreatie Noord-Limburg	5	2	3
11.	Cultuursprong Maastricht en culturele hoofdstad 2018	176	83	93
14.	Klavertje 4 / Greenport	913	10	903
15.	Maasplassen	500	25	475
16.	Ontwikkelas N280	500		500
17.	A2-zone Maasbracht-Beek	967	315	652
18.	A2-passage Maastricht	1.200	1.000	200
19.	Gebiedsontwikkeling Maastricht-Valkenburg	515	365	150
20.	Belvédère Maastricht	500	100	400
21.	Gebiedsontwikkeling Parkstad(buiten)ring	630		630
22.	Nationaal Landschap Zuid-Limburg	135	110	25
	<b>Totaal (excl. Herstructureringsopgaven)</b>	<b>9.999</b>	<b>3.209</b>	<b>6.790</b>
12.	Herstructureringsopgave woonwijken Midden-Limburg	10.208	476	9.732
13.	Herstructureringsopgave woonwijken Zuid-Limburg			

Bron: Limburg werkt aan de toekomst, Investeringsagenda 2009 - 2017

In bovenstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de investeringen in de 22 projecten die rijk, provincie, gemeenten en bedrijfsleven gezamenlijk moeten opbrengen. In het document waarop wordt ingegaan op de investeringsagenda wordt aangegeven dat de agenda een omvangrijk pakket aan investeringen omvat. Exclusief de bedragen die nodig zijn voor de herstructurering van Limburgse woonwijken gaat het om een totaalinvestering van publieke en private partijen samen van ongeveer € 10 miljard voor de periode 2009 tot en met 2017. Verwacht wordt dat een bedrag van € 3,2 miljard hiervan gerealiseerd wordt in de periode

2009 tot en met 2011. Om de inzet van marktpartijen en die van het rijk aan te jagen zijn provincie en gemeenten, zo wordt aangegeven, gezamenlijk bereid om circa 10% van de hiervoor noodzakelijke investeringen voor hun rekening te nemen. Voor de herstructurering van Limburgse woonwijken is voor de periode 2009 tot en met 2017 een investering nodig van ruim € 10 miljard. De inzet van de provincie richt zich daarbij in het bijzonder op het aanjagen en faciliteren van het proces.

#### 3.4.2 Rol PS

Bij de voor de rekenkamer ter beschikking staande informatie heeft de rekenkamer geen stukken aangetroffen waaruit kan worden opgemaakt dat PS expliciet hebben besloten c.q. hebben ingestemd met de totstandkoming van en gemaakte keuzes in de Investeringsagenda 2009 - 2017. Omdat deze agenda is afgeleid van de Limburg agenda en nagenoeg dezelfde projecten omvat, geldt ook het gestelde in paragraaf 3.2.2.

### 3.5 Afsluitend voor de investeringsagenda's

De rekenkamer constateert dat de eerste investeringsagenda is ontstaan naar aanleiding van een vraag van de staatssecretaris van EZ om een toekomstperspectief te schetsen voor de Limburgse economie in 2012. Met als doel duurzame groei, werkgelegenheid en welvaart voor Limburg te behouden, kiest de provincie, na overleg met andere actoren, er voor om zich te richten op een beperkt aantal gebieden (focus) waarvan verwacht wordt dat Limburg een Europese of mondiale topstatus kan bereiken. Met het coalitieakkoord uit 2007 wordt deze economisch ingestoken agenda opgenomen in een bredere agenda van provincie en gemeenten waarin ook sociale en ruimtelijke opgaven zijn opgenomen waarvan verwacht wordt dat ze een wezenlijke bijdrage kunnen leveren aan de beoogde ontwikkeling van Limburg. In verband met de economische situatie zijn in Koersvast Limburg accenten gelegd. In lijn hiermee werd in gesprekken tegenover de rekenkamer aangegeven dat, gedragen door een gezamenlijke bestuurlijke ambitie om de economie van Limburg duurzaam te versterken en in de wetenschap dat de provincie en de gemeenten afzonderlijk weinig konden bereiken, vooral naar aanleiding van de actuele situatie werd gehandeld. Een belangrijk vertrekpunt was de Versnellingsagenda, waarvan de achterliggende inhoudelijke visie nog steeds actueel wordt geacht. De rekenkamer constateert dat de verschillende agenda's die in relatief korte tijd de revue zijn gepasseerd en naast elkaar gehandhaafd blijven, de duidelijkheid en eenduidige beeldvorming naar buiten toe niet ten goede zijn gekomen. Respondenten die erom werden gevraagd, gaven aan dat ze zich konden voorstellen dat een relatieve buitenstaander moeite zou kunnen hebben om de verschillende agenda's uit elkaar te houden.

Verder constateert de rekenkamer dat de agenda's, op het voorontwerp van de Versnellingsagenda en het bestuursakkoord in het kader van de Limburg agenda na,

niet integraal aan PS ter besluitvorming zijn voorgelegd. Wel zijn elementen uit de agenda's ter besluitvorming of voor uiten van wensen en bedenkingen aan PS voorgelegd (via bijvoorbeeld de voorjaarsnota of begroting en zie paragraaf 3.6).

### **3.6 De uitvoering: investeringsprojecten in beeld**

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vijf investeringsprojecten die in dit onderzoek verdiepend zijn bestudeerd.

#### **3.6.1 Klavertje 4 / Greenport Venlo (Noord-Limburg)**

Voor de BBO Gebiedsontwikkeling Klavertje 4 / Greenport Venlo blijkt uit de factsheet van de provincie<sup>25</sup> over deze BBO het volgende. Klavertje 4 / Greenport Venlo heeft tot doel om de kwaliteit van wonen, werken en leven in de regio te verhogen en blijvende werkgelegenheid te bieden voor zowel hoger als lager opgeleiden. Met deze BBO willen de betrokken partijen een schaal- en kwaliteitssprong voor elkaar krijgen op basis van duurzame principes.

Uit de factsheet blijkt verder dat het project uit drie pijlers bestaat:

- fysieke gebiedsontwikkeling (Klavertje 4);
- economische structuurversterking en innovatie (Kennis-Kunde-Kassa);
- het creëren van een gunstig woon-, werk- en leefklimaat (Quality of life).

Deelnemende partners zijn de regio Venlo, de provincie en het lokale bedrijfsleven, verzameld in Ondernemend Limburg. Kennis-Kunde-Kassa is een organisatie in opbouw en kan worden gezien, zo wordt gesteld, als de onderzoeks- en ontwikkelingsafdeling van de agro & food- en (agro)logistieke sectoren in het Greenport Venlo-gebied. Quality of life is een project dat door de gemeente Venlo wordt opgepakt. In dit onderzoek wordt alleen ingegaan op de eerste pijler (Klavertje 4), omdat ten tijde van het onderzoek bij de andere twee pijlers (Kennis-Kunde-Kassa en Quality of life) (nog) geen sprake is van 'investeringen' in de zin van de inzet van financiële en/of ruimtelijke instrumenten door de provincie.

#### *Fysieke gebiedsontwikkeling (Klavertje 4)*

Ten behoeve van de fysieke gebiedsontwikkeling (Klavertje 4) is de NV Werklandschapsonwikkelingsmaatschappij Klavertje 4 opgericht. Het bedrijf kent een NV/CV-constructie. In deze NV (naamloze vennootschap) participeren vier publieke aandeelhouders: de provincie Limburg en de gemeenten Venlo, Horst a/d Maas en Peel en Maas. In gesprekken met betrokkenen van buiten de provinciale organisatie is aangegeven dat de zeggenschap gelijk over deze vier partijen is verdeeld (ieder 25%). In financiële termen heeft de provincie, met 65%, het grootste

---

<sup>25</sup> Provincie Limburg, Informatie in map Investeren en Verbinden Coalitieakkoord 2007 - 2011, 23 april 2010. Voor het vervolg van dit hoofdstuk geldt dat de informatie is ontleend aan deze factsheets en/of aan de begroting 2010, tenzij anders vermeld.

aandeel in de NV. De totale inbreng van de provincie Limburg in het aandelenkapitaal van de NV bedraagt € 22,5 miljoen. De overige 35% is gelijk verdeeld over de betrokken gemeenten. Onder de NV hangt een commanditaire vennootschap (CV) met vijf vennoten: de NV en de vier NV-aandeelhouders. Voor deze constructie is volgens betrokkenen gekozen om de aansprakelijkheidsrisico's van de eigenaren te spreiden. Door de provincie is, zo is door de ambtelijke organisatie aangegeven, bewust gekozen voor een zakelijke ondernemingsvorm. De gedachte is, zo wordt daarbij gesteld, dat de onderneming op relatieve afstand van gemeenten en provincie daadkrachtiger kan opereren. De provincie maakt daarmee gebruik van het instrument deelneming; ze neemt deel in de NV, een privaatrechtelijke rechtsvorm.

De NV staat onder toezicht van een Raad van Commissarissen (RvC). Het bedrijf NV Werklandschapsontwikkelingsmaatschappij Klavertje 4 heeft tot taak om namens de aandeelhouders een gebied ter grootte van circa 5.400 hectare, gelegen ten noordwesten van Venlo tussen de snelwegen A67 en A73, te ontwikkelen.

De doelen die worden beoogd, zijn:

- economische structuurversterking van de regio, en;
  - het realiseren van extra omzet in de regio ter waarde van circa € 1 miljard.
- Randvoorwaarde is dat wonen en werken plaatsvindt op een manier die recht doet aan het principe van Cradle2Cradle (C2C: er wordt uitgegaan van de gedachte “afval is voedsel” ofwel afval is input voor een volgend proces (hergebruik)).

Het is de bedoeling dat de NV Werklandschapsontwikkelingsmaatschappij op vier manieren rendement genereert:

- gebiedsontwikkeling (aan- en verkoop van gronden);
- vastgoedexploitatie (rendement op verkoop en verhuur van onroerend goed);
- voorzieningenexploitatie;
- uitvoering van het beheersplan.

Achtereenvolgens zijn per manier de volgende rendementen geraamd: € 90 miljoen, € 75 miljoen, € 50 miljoen en € 10 miljoen. De kansen dat Klavertje 4 in zijn geheel op termijn rendeert worden, door betrokkenen buiten de provinciale organisatie, gematigd positief ingeschat. Betrokkenen geven aan dat mede gegeven de huidige economische situatie, de vastgoedexploitatie het moeilijkst rendabel te maken zal zijn. Het is, zo wordt daarbij aangegeven, de bedoeling om al naar gelang de economische situatie Klavertje 4 sneller of langzamer te ontwikkelen. In die ontwikkeling is op voorhand een fasering van terreinen voorzien.

Alvorens tot deelname in de NV Werklandschapsmaatschappij Klavertje 4 te besluiten, hebben PS op 24 oktober 2008 besloten in te stemmen met de voorgenomen procedure voor het opstellen van een masterplan, de NV als juridische basis te hanteren voor de samenwerking, het College te verzoeken activiteiten voor te bereiden voor de oprichting van een NV en het College te verzoeken een besluit voor het oprichten van de NV voor te bereiden zodat door PS wensen en bedenkingen kenbaar gemaakt kunnen worden. Uit de brief van GS d.d. 26 augustus 2008 die PS hebben ontvangen ten behoeve van besluitvorming wordt de keuze voor de NV als

uitvoeringsorganisatie c.q. samenwerking voor Klavertje 4 gemotiveerd en worden twee alternatieven afgewogen. De twee alternatieven, samenwerking krachtens de WGR en een stichting, worden in het document onderbouwd ter zijde geschoven. Voorafgaand aan de besluitvorming op 24 oktober 2008 wordt door PS gediscussieerd over voor- en nadelen van de beoogde NV-constructie. Daarbij wordt de zorg uitgesproken over het op afstand plaatsen van bevoegdheden om het betreffende gebied te ontwikkelen wanneer doelen onduidelijk blijven en er geen helderheid is over het rapporteren van de voortgang. Op 3 april 2009 besluiten PS vervolgens in te stemmen met het vaststellen van het masterplan en strategisch businessplan, het kenbaar maken van wensen en bedenkingen ten aanzien van de op te richten NV en in te stemmen met een kredietbesluit van € 21.658.000 voor het oprichten van en deelnemen in de NV/CV Klavertje 4. PS ontvangen ter besluitvorming onder andere het masterplan, het strategisch businessplan (inclusief oprichtingsaktes en samenwerkingsovereenkomst, maar zonder de businesscase; deze wordt vertrouwelijk ter inzage gelegd bij de griffie), twee uitgevoerde second opinions en een quick scan/MKBA Klavertje 4 / Greenport Venlo door Ecorys. De second opinions waren positief ten aanzien van het masterplan en het businessplan. De quick scan/MKBA was gematigd positief. Uit de begeleidende notitie van GS blijkt dat de gekozen juridische structuur verder ook nog op bijvoorbeeld de volgende aspecten tegen het licht is gehouden: borging publiek belang, risico's en risicobeheersing, aanbestedingsaspecten en staatssteun. Eventuele alternatieven voor een NV worden in deze notitie niet meer ter sprake gebracht. PS stemmen met het voorstel in nadat van de zijde van GS is bevestigd dat kaderstelling een zaak van PS blijft, er jaarlijks wordt verantwoord, via een meerjarenprogramma vooruit wordt gekeken en PS het instrument van het Investeringsfonds hebben. Op 13 november 2009 besluiten PS in te stemmen met het beschikbaar stellen van een aanvullend krediet voor 2010 van € 842.000 voor de deelname in de NV Klavertje 4.

Naast het aandeelhouderschap is de provincie nog op andere wijzen betrokken bij Klavertje 4. In de eerste plaats investeert de provincie in de bouw en exploitatie van de Innovatoren. De verwachte totale kosten voor dit project bedragen € 26 miljoen. Dit gebouw wordt neergezet als landmark voor de Floriade, maar biedt tegelijkertijd duurzame huisvestingsmogelijkheden voor bedrijven en kennisinstellingen op het gebied van agro en food. Het is de bedoeling dat de bouw van de Innovatoren, waarmee in 2010 is begonnen, en de komst van de Floriade in 2012, de businesscase van Klavertje 4 versterkt. Het moet hierdoor namelijk onder andere gemakkelijker worden om bedrijven en instellingen voor het project te winnen.

De provincie financiert de bouw van de Innovatoren middels een investeringskrediet van € 15 miljoen.

Op 18 december 2009 hebben PS besloten in te stemmen met het kenbaar maken van wensen en bedenkingen ten aanzien van de privaatrechtelijk rechtshandelingen die verband houden met de bouw en exploitatie van onder andere de Innovatoren, het afwijken van de Kadernota Financieringsinstrumentarium (overschrijding van de norm dat de provincie maximaal 50% van een investering financiert, in dit geval 100%), met het kredietbesluit (€ 15 miljoen) ter dekking van de bouw van het complex en het

project onder te brengen binnen het grondbedrijf en als zodanig op te nemen in het Meerjarenplan Grondbedrijf 2010. In de documenten die PS hebben ontvangen ter besluitvorming wordt toegelicht dat deze investering wordt gerechtvaardigd door de Floriade die in 2012 zal plaatsvinden en door de te verwachten verhuur van delen van het gebouw ook na de Floriade. Er worden op drie dimensies alternatieven tegen het licht gehouden:

- Aanpassing ontwerp. Hiervan zeggen GS dat vanwege de duurzaamheidsaspecten een goedkoper gebouw niet mogelijk is.
- Verbetering verhuurbaarheid. Alternatieven zijn er volgens GS niet.
- Financiering. Dat de provincie 100% van de investering financiert billijken GS met het oog op de bijzondere economische situatie. Er wordt gesteld dat gezien de huidige marktsituatie er weinig respons is door de markt, bovendien zouden deze partijen te hoge rendementseisen stellen.

Daarnaast legt de provincie de zogeheten Greenportlane aan, een provinciale weg die het gebied verder ontsluit. De totale kosten voor de aanleg van de weg worden geraamd op circa € 93 miljoen. Hiervan wordt € 15 miljoen gecompenseerd uit de FES-gelden (Fonds Economische Structuurversterking). Ten behoeve van de Greenportlane is een inpassingsplan opgesteld en een onteigeningsprocedure gestart. Het ontwerp inpassingsplan is aan PS voorgelegd. In het bijbehorende voorstel aan PS is onder meer het provinciale belang toegelicht, evenals de afweging van een alternatief tracé. In de PS-vergadering van 10 juli 2009 hebben PS besloten in te stemmen met het inpassingsplan. Op 9 juli 2010 stemmen PS in met de herziening van het inpassingsplan. In het najaar van 2010 is de aanbesteding van de aanleg van de weg voor € 27 miljoen gegund aan BAM (mededelingen portefeuillehouder 7 september 2010). In het jaarverslag 2009 van de provincie wordt aangegeven dat de provincie gekozen heeft voor het instrument onteigening vanwege het provinciaal belang en de ligging van het tracé in vier gemeenten.

Tenslotte subsidieert de provincie verschillende stichtingen en bedrijven (waaronder een nieuw energiebedrijf) in het kader van Klavertje 4 / Greenport Venlo ter versterking van het innovatieklimaat in de regio. De totale investering van de provincie via subsidies in de BBO Gebiedsontwikkeling Klavertje 4 / Greenport Venlo bedraagt najaar 2010 circa € 50 miljoen.

### 3.6.2 Chemelot Campus (Westelijke Mijnstreek)

Doel van deze BBO is om het vestigingsklimaat van dit gebied te versterken, door het verbeteren van de bereikbaarheid en het stimuleren van hoogtechnologische bedrijvigheid, met name het chemiecomplex van DSM. Ten behoeve van de Chemelot Campus is in maart 2010 een convenant getekend door de provincie, DSM, UM / azM/UMC en Chemelot Community. Samen vormen deze partijen een consortium, een samenwerkingsverband om de Chemelot Campus verder te ontwikkelen. Een masterplan is voor oktober 2010 voorzien. De provincie ziet dit masterplan als de opmaat om van Chemelot Campus dé groeimotor van Limburg te maken.



In 2010 zijn nieuwe initiatieven van start gegaan, waarvan er een aantal door de provincie wordt gefinancierd.

Het betreft:

- R&D Infrastructuur, M3: een project om te komen tot een concept voor een 'mini plant faciliteit';
- Business development, COCI: Center for Open Chemical Innovation;
- R&D cluster 'Mijn vitaminen': een concept om de behoefte van vitaminen te bepalen en die aan te vullen;
- Onderwijs & business, Making Biobased Work: ontwikkelen masteropleiding Biobased Materials op Chemelot Campus en bij de Hogeschool Zuyd.

Sinds 2007 heeft de provincie samen met andere overheden € 20 miljoen in Chemelot Campus geïnvesteerd. Voor de provincie betrof het circa € 10 miljoen aan subsidies. Begin 2010 meldde DSM € 100 miljoen in Chemelot Campus te willen steken. Het totale investeringsvolume voor Chemelot Campus wordt geraamd op € 603 miljoen. Toekomstige provinciale investeringen moeten nog nader worden bepaald.

### 3.6.3 Open Campus Avantis (Parkstad)

De BBO Open Campus Avantis is een grensoverschrijdend bedrijventerrein voor hoogwaardige bedrijvigheid en kennisintensieve werkgelegenheid op het gebied van zonne-energie en health care. Doel van dit project is om een uitdagend klimaat te scheppen voor bedrijven die van elkaars nabijheid en kennis kunnen profiteren.

De aanpak van de Open Campus Avantis richt zich op twee pijlers:

- Het vormen van een gesloten waardeketen (van basisindustrie tot product) voor zonne-energie. De focus ligt op de productie en innovatie van zonnecellen en zonnepanelen. Hoewel de provincie garant staat voor de bouw van een siliciumfabriek, is deze er nog niet gekomen. Op 28 september 2010 is wel een principe overeenkomst getekend voor de bouw van de fabriek, The Silicon Mine (TSM). De bouw van TSM gaat, zoals blijkt uit informatie van de provincie ([www.domeinen.limburg.nl](http://www.domeinen.limburg.nl)), naar verwachting circa € 550 miljoen kosten.
- De realisatie van zogeheten top referente zorg (zeer specialistische patiëntenzorg) op het gebied van hart- en vaatziekten en oncologie. Naast de zorgfunctie wordt ingezet op onderzoek en ontwikkeling. In de begroting 2010 wordt aangegeven dat de totale investering in een nieuw radiotherapiecentrum wordt geschat op € 150 miljoen en in een nieuw Europees Cardiovasculair Centrum op € 200 miljoen.

In het kader van deze BBO heeft ECN (Energie Onderzoekscentrum Nederland) interesse getoond om zich te vestigen op Avantis.

Betrokkenen geven aan dat de provincie geen subsidies gaat verstrekken, maar wel wil kijken of er leningen kunnen worden verstrekt dan wel eigendomsrechten over gebouwen kunnen worden verworven om investeringen vanuit de markt te vereenvoudigen. Voor de bouw van de siliciumfabriek (TSM) is de provincie bereid om een achtergestelde lening te verstrekken, met het oog op het wegnemen van 'de onrendabele top' van de investering. De rekenkamer merkt hierbij op dat onduidelijk is of er naar investeringsalternatieven is gekeken. Zoals reeds opgemerkt is er voor de bouw van de fabriek op 28 september 2010 een principe-overeenkomst getekend. Deze overeenkomst is gesloten tussen TSM en Al Manhal uit Abu Dhabi. In de investering wordt, volgens het Financieel Dagblad van 28 september 2010, door DSM een aandeel van 10% en door de provincie van 12% genomen. De middelen van de provincie komen uit het Innovatiefonds. Op de website van de provincie wordt aangegeven dat de provincie verder diverse leningen verstrekt om de bouw van de fabriek te bespoedigen. Daarnaast heeft de provincie € 2,5 miljoen in de vorm van een lening geïnvesteerd als bijdrage in een haalbaarheidsonderzoek. Ten behoeve van de mogelijke komst van ECN heeft de provincie door Ecorys een quick scan/MKBA laten uitvoeren naar de mogelijkheden en kansen voor een zonnecelcluster in Limburg. Het eindoordeel is gematigd positief.

Vanuit het regiofonds is € 15 miljoen in Avantis gestoken. De bijdrage van de provincie is daarvan de helft.

#### 3.6.4 Maastricht Life & Science Campus (Maastricht Heuvelland)

De BBO Maastricht Life & Science Campus behelst het ontwikkelen van 'Centers of excellence' op de terreinen hart- en vaatziekten, oncologie, hersenonderzoek en chronische ziekten op basis van aanwezige kennis bij de UM en het azM/UMC. Doel is om de regio Zuid-Limburg te ontwikkelen tot een internationale Life en Science regio en 2.500 nieuwe arbeidsplaatsen te creëren.

Deze BBO bestaat uit een zestal projecten, waaronder de realisatie van een incubator en MRI faciliteit, nieuwbouw voor biomedische start-ups (BioPartner Accelerator), de ontwikkeling van een Drug Safety Research Centre en een Life Style Centre en de ontwikkeling van een bachelor en masteropleiding op de Chemelot Campus. In mei 2009 werd een samenwerkingsovereenkomst getekend tussen verschillende partijen, waaronder LIOF, de gemeente Maastricht, de UM en de provincie Limburg. Eind 2009 heeft Maastricht Life & Science Campus van het ministerie van EZ de officiële status van campus van nationale betekenis gekregen. De provincie investeert anno 2010 in de ontwikkeling van businessplannen voor meerdere van deze projecten. Eind 2010 wordt een masterplan voor het totale gebied voorzien.

In het regiofonds is voor Life & Science € 10 miljoen gereserveerd.

Volgens geïnterviewden binnen de provinciale organisatie bestaan de financiële bijdragen van de provincie aan Life & Science Campus tot nu toe uit subsidies. Voor

het project Maastricht Studie stelde de provincie € 1 miljoen beschikbaar op een totale begroting van € 25 miljoen. Ten behoeve van het Cardiovasculair Centrum stelde de provincie € 750.000 en voor het project Brains Unlimited € 800.000 ter beschikking. De rekenkamer merkt hierbij op dat deze projecten niet expliciet in bijvoorbeeld de factsheet van deze BBO worden genoemd. Daarnaast merkt ze op dat het project Cardiovasculair Centrum echter wel in de factsheet van de BBO Open Campus Avantis (Parkstad) wordt genoemd.

### 3.6.5 Herstructurering woonwijken Zuid-Limburg (Parkstad)

Onder andere de regio Zuid-Limburg heeft te maken met teruglopende bevolkingsaantallen. Voor deze regio zijn daarom herstructureringsprojecten opgezet om op de ontwikkeling in de bevolkingsopbouw te anticiperen en aan de kwaliteitswensen van bewoners van dit gebied te blijven voldoen. Bij ongewijzigd beleid wordt het risico gelopen op leegstand, sociale achteruitgang en waardedaling van huizen en ander onroerend goed. Deze situatie vraagt om een gezamenlijke, gerichte aanpak om woningbestand, voorzieningen en de sociale samenhang op peil te houden en zo mogelijk nog te versterken. Het doel is om met gemeenten, provincie, corporaties en ontwikkelaars te komen tot een gezamenlijke aanpak gebaseerd op gerichte sloop van huizen (tussenwoningen) en op peil brengen/houden van voorzieningen. Inmiddels is voor onder andere de regio Parkstad in Zuid-Limburg een analyse gemaakt van de toekomstige leefbaarheid. Er zijn voor deze regio vijf wijken gekozen waarop de aandacht zal worden toegespitst. Regio Parkstad is een pilot.

Binnen Parkstad wordt onder de kop 'Krimp als Kans' de basis gelegd voor een gezamenlijke herstructureringsopgave. De opgave komt voor de periode 2010-2040 uit op een investering van circa € 620 miljoen voor het onderdeel wonen. Hierbij komen nog de investeringen voor voorzieningen, infrastructuur en investeringen in sociale samenhang.<sup>26</sup> Voor deze regio is een rijksbijdrage ontvangen van € 15 miljoen. De bovenlokale, ruimtelijk-economische aard van de herstructureringsproblematiek is voor de provincie reden om aan het project een bijdrage te (gaan) leveren. De bijdrage van de provincie zal worden gericht op het bijdragen aan investeringen in de openbare ruimte en het in stand houden van voorzieningen, zoals scholen en multifunctionele accommodaties.

In de Statencommissie voor het Sociale Domein is op 10 september 2010 over de herstructureringsproblematiek gesproken. De leden van deze statencommissie bleken positief over de insteek van de aanpak van de BBO-herstructurering.

---

<sup>26</sup> MKBA Herstructureringsaanpak Parkstad Limburg, Rigo-EIB, april 2010.

## **4 Sturing, controle en verantwoording**

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de sturing, controle op en verantwoording over de uitvoering van de investeringsagenda's (hoofdvraag 3). Paragraaf 4.1 richt zich op de sturing en beheersing van de agenda's en daarin opgenomen projecten. In paragraaf 4.2 komt de controle en verantwoording (aan PS) over de agenda's en projecten aan de orde.

### **4.1 Sturing en beheersing agenda's en projecten**

De rekenkamer constateert dat de agendabepaling en investeringsgerichte aanpak in de praktijk niet goed aansluiten op de huidige bestuurlijke cultuur, aansturing van de organisatie en inrichting van processen. De provincie heeft dit onderkend en is daarom gaandeweg meer gaan inzetten op afstemming.

#### 4.1.1 Organisatie en inrichting processen

##### *Versnellingsagenda*

Om de uitvoering van de Versnellingsagenda aan te sturen en te begeleiden is een afzonderlijke organisatie in het leven geroepen. Zoals uit het jaarverslag 2006 van de Versnellingsagenda blijkt is er aanvankelijk voor gekozen om te werken met een regiegroep en een stuurgroep. De stuurgroep vervulde de rol van dagelijks bestuur en de regiegroep had als rol om de koers van de agenda te bewaken. De regiegroep bestond uit de stuurgroep en negen andere vertegenwoordigers van betrokken partners (zie hoofdstuk 3). Voor de dagelijkse gang van zaken is een programmabureau in het leven geroepen. Dit bureau vervulde de secretarisrol van de regiegroep, maar was tevens strategisch coördinatiepunt tussen betrokken partners en de provincie. Binnen het programmabureau werd aan elk cluster van kracht een accountmanager toegewezen. Met ingang van 2008 is de regiegroep omgevormd tot Raad van Advies. Het programmabureau werd ingericht naar de onderscheiden groeimotoren en groeipotentials. Anno 2010 wordt de Versnellingsagenda vanuit de provincie ambtelijk gecoördineerd door een projectleider die hoofd is van het programmabureau en tevens programmamanager Innoveren in Limburg. Bestuurlijk valt de Versnellingsagenda onder de verantwoordelijkheid van de gedeputeerde Economische Zaken, die voorzitter is van de Raad van Advies.

##### *Koersvast Limburg*

Voor Koersvast Limburg is ook een organisatie ingericht. Er is een Taskforce (TF) opgezet bestaande uit vertegenwoordigers van bedrijven, maatschappelijke instellingen en overheden. De TF wordt bestuurlijk voorgezeten door de gedeputeerde Economische Zaken en wordt vanuit de provincie ondersteund door een ambtelijke staf. Hoewel de TF officieel nog bestaat is met het afbouwen van het ambitieniveau van deze agenda (zie hoofdstuk 3) ook de ambtelijke ondersteuning afgebouwd. Uit de mededelingen van de portefeuillehouder aan PS d.d. 6 april 2010

blijkt dat het idee is om de Raad van Advies van de Versnellingsagenda en de TF samen te laten gaan.

*Alle agenda's en daarin opgenomen BBO's*

Voor de Limburg agenda en (daarmee) de Investeringsagenda Limburg werkt aan de toekomst, de Versnellingsagenda en 'het Versnellingsagenda-onderdeel' van Koersvast Limburg geldt het volgende. De uitvoering van de agenda's en daarin opgenomen BBO's/projecten wordt vanuit de provincie Limburg op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau begeleid.

Op bestuurlijk niveau is er op regelmatige basis overleg tussen de betrokken gedeputeerden en wethouders in het zogeheten VLG-overleg. Onderwerp van bespreking zijn nieuwe ontwikkelingen en de voortgang van de projecten. Per regio zijn soms meerdere gedeputeerden, ieder vanuit het eigen programma, betrokken. In gesprekken is tegenover de rekenkamer aangegeven dat hoewel in de meeste gevallen de afstemming soepel verloopt, bij sommige projecten het gebrek aan afstemming tussen gedeputeerden tot onduidelijkheid blijkt te leiden bij betrokken gemeenten of andere partners. Ook is aangegeven dat de betrokkenheid van de gedeputeerde die verantwoordelijk is voor de inzet van middelen uit het Investeringsfonds van groot belang is. Dit is van invloed op de speelruimte van de andere gedeputeerden.

Op ambtelijk niveau vindt er per regio regelmatig overleg plaats, de zogeheten regio-overleggen. Om de aansturing van de BBO's/projecten in de regio's integraal te kunnen aansturen heeft de provincie sinds 2009 twee regiomanagers aangesteld. Naast deze regiomanagers kent de provincie per programma een programmamanager:

- programmamanager Investeren in steden en dorpen;
- programmamanager Investeren in mensen;
- programmamanager Bereikbaar en duurzaam Limburg, die vanuit de lijn twee betrokken afdelingen aanstuurt;
- programmamanager Investeren in ruimte, die tevens regiomanager is;
- programmamanager Innoveren in Limburg, die tevens projectleider van de Versnellingsagenda is.

De regio- en programmamanagers bespreken wekelijks de voortgang in het zogeheten PMC-Overleg met de strategisch projectmanager. Dit team is ambtelijk verantwoordelijk voor de coördinatie van alle activiteiten die plaatsvinden in het kader van de Investeringsagenda Limburg werkt aan de toekomst en het daaronder liggende coalitieakkoord. En daarmee, zo leidt de rekenkamer af, ook voor de Limburg agenda en de Versnellingsagenda.

Ieder afzonderlijke BBO/project heeft een projectleider vanuit de provincie. Deze rapporteren aan de regio- en programmamanagers.

De hiervoor beschreven ambtelijke aansturing staat haaks op de 'gevoerde' lijnorganisatie. Deze wijze van aansturing wordt gezien als de voorhoede van een nieuwe ambtelijke organisatie. De ambitie om de organisatie te kantelen van een

organisatie gebaseerd op beleid, uitvoering en ondersteuning naar een gebiedsgericht 'ontwikkelbedrijf' is neergelegd in het document 'Een toekomstvast Limburg' (2010). Betrokkenen geven aan dat deze kanteling aanstaande is, waarbij een zekere spanning in de organisatie wordt ervaren omdat posities en budgetten in het geding zijn.

#### 4.1.2 Instrumenten

Hoewel er draagvlak was bij betrokken partners en met het coalitieakkoord 2007 - 2011 en Investeringsfonds een bestuurlijke basis werd gelegd om de Versnellingsagenda te kunnen realiseren, bleek de voorgestane binding met de regio's en gemeenten te vrijblijvend (zie ook hoofdstuk 3). Dit leidde in 2009 onder andere tot de bestuursovereenkomst tussen de provincie en de Limburgse gemeenten. De bestuursovereenkomst wordt als één van de belangrijkste instrumenten genoemd voor het realiseren van de BBO's/projecten. De overeenkomst is bindend voor de provincie en gemeenten. Zo moeten deze partijen per onderdeel afspraken maken over de rolverdeling tussen beide partijen. Ze moeten zich ook houden aan de inhoudelijke agenda en moeten de daarin opgenomen projecten matchen. Of zoals één van de geïnterviewden het formuleerde: 'Omdat de publieke agenda op orde is en gemeenten en provincie waar ook het zelfde verhaal vertellen, weten bedrijven en instellingen waar zij aan toe zijn. Deze continuïteit biedt vertrouwen'. Inmiddels zijn er voor alle regio's bestuursakkoorden gesloten waarmee uitvoering gegeven kan worden aan de betreffende visies.

Voor de regio's Westelijke Mijnstreek en Maastricht Heuvelland zijn afspraken vastgelegd in samenwerkingsovereenkomsten. Deze afspraken betreffen onder andere de bemensing en financiering (waaronder matchen) van de projecten op basis van de betreffende MUP. De rekenkamer constateert dat het in al deze gevallen gaat om inspanningsverplichtingen.

Om de BBO's/projecten te realiseren kan de provincie bijvoorbeeld verschillende financiële en ruimtelijke instrumenten inzetten. De inzet van deze instrumenten is, zoals uit hoofdstuk 2 ook blijkt, aan regels gebonden. De eerder genoemde programma- en regiomanagers dienen de van toepassing zijnde kaders/richtlijnen bij de inzet van de investeringsinstrumenten te hanteren. Uit de voor dit onderzoek bestudeerde documenten, zoals ontwerpbesluiten en voortgangsrapportages, kan worden afgeleid dat de kaders worden gehanteerd. Een voorbeeld: een sluitende businesscase (positieve uitkomst toets van het businessplan) is een belangrijke voorwaarde voor financiële participatie door de provincie. Om besluiten tot (mede) financiering of deelneming zo goed mogelijk te kunnen nemen, moeten daarom voor alle BBO's/projecten onder andere MKBA's worden uitgevoerd. Hiervoor heeft de provincie contracten gesloten met RIGO (ten behoeve van de herstructureringsopgaven) en Ecorys (voor de overige BBO's). Waar dat nodig wordt gevonden, wordt een second opinion aangevraagd. Dat gebeurde in het geval van het project Klavertje 4 (zie paragraaf 3.6.1). De MKBA's worden aan PS voorgelegd. Een besluit tot deelname of het verstrekken van een garantie, lening of waarborg boven € 1 miljoen

wordt pas genomen nadat PS een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid zijn gesteld hun wensen en bedenkingen te uiten (zie hoofdstuk 2).

Een vertrekpunt voor inhoudelijke sturing en beheersing van projecten is gelegen in de kwaliteit van de formulering van de doelen en prestaties die met de uitvoering van projecten worden beoogd en de daarvoor in te zetten middelen (geld). In de Investeringsagenda Limburg werkt aan de toekomst worden de BBO's en onderliggende projecten toegelicht volgens het volgende format:

- naam;
- betrokken regio;
- omschrijving;
- betrokken partijen;
- totale investering;
- gegenereerde arbeidsplaatsen;
- bijdrage aan de beleidsaccenten uit het aanvullend beleidskader van het rijk;
- onderdelen (individuele projecten), uitvoering ((vanaf) datum).

De rekenkamer constateert dat voor geen enkele BBO specifieke, meetbare en tijdgebonden doelen of prestaties zijn geformuleerd (zie ook hoofdstuk 5 en voor de nader onderzochte BBO's hoofdstuk 3). De naamgeving en beschrijving van de onderdelen (individuele projecten) geven in de meeste gevallen echter wel een richting aan.

Desgevraagd heeft de provincie aangegeven dat ten behoeve van de interne beheersing door de strategisch projectmanager met hulp van de afdeling Strategie en Innovatie en in samenspraak met de regio- en programmamanagers een format ontwikkeld is, waarmee de voortgang van de BBO's/projecten door de ambtelijke organisatie/GS kan worden gevolgd. De ingevulde formats zijn onderwerp van bespreking tijdens de PMC-Overleggen.

In het licht van de vele BBO's/projecten vragen enkele respondenten zich af of de agenda (ook op langere termijn) nog wel (bestuurbaar en) beheersbaar is. De focus die uitging van de (Versnellings)agenda's lijkt het vooralsnog af te leggen tegen de behoefte om een omvattende agenda te hebben. Vanuit de ambtelijke organisatie geeft een gesprekspartner om die reden aan dat het van groot belang is dat de provincie kritisch blijft kijken naar de eigen agenda: 'Limburg worstelt met te veel bordjes'. Daarentegen wordt opgemerkt dat desondanks of juist dankzij het omvattende karakter van de investeringsagenda er wel een breed draagvlak voor bestaat.

Uit de voor de rekenkamer ter beschikking staande informatie kan niet worden opgemaakt of er voor de verschillende agenda's evaluatiemomenten zijn ingebouwd. Wel stond een evaluatie van de uitvoering van de Versnellingsagenda 2005 - 2008 geprogrammeerd als onderzoeksonderwerp in het onderzoeksplan 2009 van de Unit Control van de provincie Limburg (onderzoek ex artikel 217a Provinciewet). Het onderzoek is vanwege een andere prioriteitstelling niet door de Unit Control in

uitvoering genomen.<sup>27</sup> Daarnaast zijn voor bepaalde elementen van projecten uit de agenda's in de toekomst evaluaties voorzien, zo blijkt uit de website 'www.versnellingsagenda.nl'.

#### **4.2 Controle op en verantwoording over agenda's en projecten**

GS hebben PS voorafgaand aan de uitvoering van de agenda's en daarin opgenomen projecten op verschillende momenten over de agenda's en daarin opgenomen projecten geïnformeerd, al dan niet in verband met de kaderstellende rol van PS. Hiervoor wordt verwezen naar hoofdstuk 3, waarbij voor de projecten dient te worden opgemerkt dat in dit rapport uiteraard alleen wordt ingegaan op de projecten die verdiepend zijn onderzocht.

Tijdens de uitvoering, die ten tijde van het voorliggende onderzoek nog plaatsvindt, zijn PS op verschillende wijze geïnformeerd over de voortgang van de agenda's en/of daarin opgenomen projecten:

- over de Versnellingsagenda zijn in 2007 tot en met 2010 jaarverslagen verschenen en ook aan PS aangeboden;
- in het kader van Koersvast Limburg zijn vanaf april 2009 maandelijks nieuwsbrieven verschenen die ook aan PS zijn aangeboden. Daarnaast werd ook in het jaarverslag van de Versnellingsagenda over 2009 ingegaan op Koersvast Limburg;
- over projecten/BBO's uit agenda's via de schriftelijke mededelingen van de betrokken portefeuillehouders aan relevante statencommissies (actieve informatieplicht van GS richting PS);
- over projecten in de P&C-documenten: voorjaarsnota, begroting en jaarverslag;
- over de BBO's hebben PS in 2010 de zogeheten factsheets ontvangen (zie ook hoofdstuk 3);
- over (delen van) bepaalde projecten via daarvoor ingestelde rapportages, zoals de voortgangsrapportage Greenportlane, het jaarsverslag Parkstad Limburg waarin informatie is opgenomen over de BBO Herstructurering woonwijken Zuid-Limburg.
- op ad hoc basis bijvoorbeeld via presentaties in relevante statencommissies.

De rekenkamer constateert dat de verantwoording vooral plaats vindt op het niveau van projecten en niet op het niveau van de agenda's. Hierna wordt per agenda kort ingegaan op een aantal van de voornoemde documenten. Op de inhoud van de informatie in deze documenten en de kwaliteit daarvan wordt in hoofdstuk 5 ingegaan.

---

<sup>27</sup> Brief van de Unit Control aan de Statencommissie voor het Economische Domein met als onderwerp Onderzoeksplan 2010, 10 november 2009.



#### 4.2.1 Versnellingsagenda (oktober 2005 / september 2008)

In de begroting 2006 van de provincie (najaar 2005) wordt bij de thema's Ondernemend Limburg en Ruimte voor Limburg in algemene termen (niet op specifieke projecten) ingegaan op de Versnellingsagenda.

In de mededelingen van de portefeuillehouder wordt voor het eerst op 7 maart 2006 aandacht besteed aan de voortgang van projecten in de Versnellingsagenda. Er wordt gemeld welke projecten middelen hebben ontvangen. Ook in het jaarverslag 2005 (april 2006), de begroting 2007 (najaar 2006) en het jaarverslag 2006 (voorjaar 2007) wordt evenals in de begroting 2006 bij de voornoemde thema's in algemene termen ingegaan op de Versnellingsagenda. Daarnaast zijn PS per brief d.d. 7 november 2006 door GS geïnformeerd over de Versnellingsagenda. Naast een toelichting op de achtergrond en opzet van de agenda wordt in deze brief gesteld dat 'bijna alle projecten zijn gestart'. Ook wordt melding gemaakt van het feit dat bovenop de bestaande projecten 'een groot aantal additionele projecten' zijn opgepakt in alle vier de clusters van kracht.

Het eerste jaarverslag van de Versnellingsagenda betreft het jaar 2006: "Onderweg naar 2012 ... we zijn begonnen". Per cluster van kracht worden projecten omschreven waarbij de doelstelling, het plan van aanpak, de stand van zaken en de projectpartners worden genoemd.

In de begroting 2008 (najaar 2007) en het jaarverslag 2007 (voorjaar 2008), de eerste in de coalitieperiode 2007 - 2011, wordt bij het programma Innoveren in Limburg expliciet aandacht besteed aan de Versnellingsagenda. Daarnaast komen in het programma Investeren in ruimte ook via projecten, zij het niet expliciet, onderdelen van de Versnellingsagenda aan de orde.

Het jaarverslag van de Versnellingsagenda over 2007 ("Onderweg weg naar 2012 ... vernieuwing werkt!") heeft een vergelijkbare opzet als het jaarverslag over 2006.

In de begroting 2009 en 2010 (najaar 2008 en 2009) en het jaarverslag 2008 en 2009 (voorjaar 2009 en 2010) van de provincie komt, evenals in de begroting 2008 en het jaarverslag 2007, de Versnellingsagenda expliciet aan de orde bij het programma Innoveren in Limburg. Ook wordt in deze documenten ingegaan op de BBO's en wordt in de jaarverslagen gerefereerd aan Koersvast Limburg.

In het jaarverslag van de Versnellingsagenda over 2008 ("Onderweg naar 2012 ... doelgerichte positionering") wordt gemeld dat Koersvast Limburg wordt opgezet om de Versnellingsagenda te versterken en dat de Versnellingsagenda wordt herzien. De herziening wordt toegelicht en onderbouwd. De opzet van het jaarverslag is, in vergelijking met voorgaande jaarverslagen, gewijzigd. In het jaarverslag over 2009 ("Onderweg naar 2012 ... innovatieve internationale regio") wordt in kwalitatieve termen gesproken over de voortgang en de ambities van bedrijven en projecten. In dit jaarverslag wordt ook gerapporteerd over de voortgang van Koersvast Limburg.

Over de BBO Klavertje 4 / Greenport Venlo, die zijn oorsprong kent in de Versnellingsagenda, zullen in het kader van de Regeling Grote Projecten basis- en voortgangsrapportages verschijnen die aan PS aangeboden moeten worden. Hiertoe is aan GS opdracht gegeven in de vergadering van de Controlecommissie op 23 juni 2010.

#### 4.2.2 Limburg agenda (september 2007 / mei 2009)

Over de voortgang van de Limburg agenda informeren GS PS regelmatig via de schriftelijke mededelingen van de portefeuillehouder in de Statencommissie voor het Fysieke Domein. De verantwoording daarover is onderdeel van de schriftelijke verantwoording van GS inzake de voortgang van het coalitieprogramma 2007 - 2011. Dat GS daarover schriftelijk mededelingen doen, is in de PS-vergadering van 25 januari 2008 toegezegd. Bij iedere gelegenheid beschrijven GS bijvoorbeeld (in exact dezelfde bewoordingen) hoe de verhouding is tussen het coalitieakkoord en de Limburg agenda, de positionering van de BBO's daarbinnen en de in het verlengde van de Limburg agenda ontwikkelde regioagenda's. Ook worden op een vrij uitgebreide, kwalitatieve wijze de actuele ontwikkelingen in en rondom iedere BBO beschreven. Of ontwikkelingen in de pas lopen met beoogde doelen en ambities wordt veelal niet vermeld.

In het jaarverslag 2007 (voorjaar 2008) wordt voor het eerst gesproken over de Limburg agenda. De agenda komt aan de orde bij het programma Investeren in ruimte. Ook in de begroting 2009 (najaar 2008) wordt nog expliciet gesproken over de Limburg agenda. In deze begroting wordt inhoudelijk ingegaan op de BBO's en wordt eveneens ingegaan op de relatie tussen de BBO's, de Limburg agenda, de regioagenda's, de lange termijn investeringsagenda en de in de begroting onderscheiden programma's. Zo wordt gesteld dat de BBO's zicht geven op de lange termijn investeringsagenda van de provincie en dat de BBO's nadrukkelijk worden gepositioneerd binnen de in het verlengde van de Limburg agenda ontwikkelde regioagenda's. In het jaarverslag 2008 (voorjaar 2009), de begroting 2010 (najaar 2009) en het jaarverslag 2009 (voorjaar 2010) wordt niet meer expliciet gesproken over de Limburg agenda, maar wordt ingegaan op de BBO's. De rekenkamer merkt hierbij op dat de Limburg agenda naast BBO's nog enkele andere projecten omvat.

Op 15 januari 2010 hebben de regiomanagers PS een toelichting gegeven op de voortgang van de uitvoering van het coalitieakkoord. Verder zijn PS in april 2010 ook via de zogeheten factsheets op de hoogte gebracht van de stand van zaken rondom de BBO's.

#### 4.2.3 Koersvast Limburg (eind 2008)

Over Koersvast Limburg worden PS op de hoogte gehouden via de mededelingen van de portefeuillehouder (zie ook hiervoor) en via een maandelijkse nieuwsbrief, die in de vorm van een digitale (pdf) krant op initiatief van de provincie wordt opgesteld en

vanaf april 2009 is gepubliceerd. Deze nieuwsbrief/monitor brengt in beeld hoe de economische crisis doorwerkt op de arbeidsmarkt en de economie van Limburg.

Op 8 mei 2009 heeft de portefeuillehouder een presentatie gegeven over Koersvast Limburg in de Statencommissie voor het Economische Domein. De gedeputeerde gaf daarbij aan dat Koersvast Limburg geen extra programma's, verbindinglijnen of BBO's betreft, maar een anticyclisch programma is om de economie te ondersteunen. De gedeputeerde geeft ook aan dat daarbij de Versnellingsagenda leidend zou moeten blijven.

Verder wordt Koersvast Limburg in de jaarverslagen 2008 en 2009 van de provincie genoemd bij het programma Innoveren in Limburg. Ook in het jaarverslag van de Versnellingsagenda over 2009 is expliciet aandacht besteed aan Koersvast Limburg.

#### 4.2.4 Limburg werkt aan de toekomst (juni 2009)

In de verantwoordingsdocumenten wordt niet expliciet over deze agenda gesproken. In de begroting 2010 wordt wel gesproken over de Limburgse investeringsagenda. In de verantwoordingsdocumenten die na juni 2009 zijn verschenen wordt ingegaan op de BBO's. Omdat deze agenda de projecten omvat van de Limburg agenda wordt verder verwezen naar paragraaf 4.2.2.

## **5 Kwaliteit informatievoorziening**

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de kwaliteit van de informatievoorziening over de investeringsagenda's en daarin opgenomen projecten richting PS (hoofdvraag 4).

Paragraaf 5.1 richt zich op de informatie in de agenda's zelf.

In paragraaf 5.2 komt in chronologische volgorde de informatie in begrotings- en verantwoordingsdocumenten aan de orde. In paragraaf 5.3 wordt vervolgens ingegaan op de kwaliteit van de informatie in de schriftelijke mededelingen door GS. En in paragraaf 5.4 wordt ten slotte samenvattend ingegaan op de kwaliteit van de informatievoorziening.

### **5.1 Kwaliteit van de informatie in de agenda's**

#### 5.1.1 Versnellingsagenda (oktober 2005 / september 2008)

De Versnellingsagenda uit 2005 is een overzichtelijk document. Uit het document wordt op hoofdlijnen duidelijk wat de provincie via de agenda wil bereiken. De doelen zijn kwalitatief geformuleerd. De doelen zijn niet allemaal specifiek en meetbaar geformuleerd. Voorbeelden van doelen zijn:

- Limburg wil in 2012 volop in de belangstelling staan, mede door de Floriade in Noord-Limburg en met Maastricht, samen met Luik, als culturele hoofdstad van Europa.
- De afname van de werkgelegenheid in de traditionele industrie wordt met succes gecompenseerd door een 'fors hogere toegevoegde waarde per werknemer'.
- Nieuwe werkgelegenheid in kansrijke sectoren.
- Limburg heeft weer een gezonde economie in een gezonde leefomgeving.

Als voornaamste pijlers van de economie worden gezien: Chemie rondom DSM, Health Care & Cure in Zuid-Limburg, Agro-food in Noord-Limburg en duurzame energie op Avantis. Deze pijlers worden in de Versnellingsagenda uitgewerkt in diverse projecten. Elk project wordt toegelicht langs de volgende elementen: doelstelling, groei werkgelegenheid, economisch belang en randvoorwaarden, beknopte omschrijving, uitvoerende partijen en verwachte kosten en bijdragen rijk en regio. Ook de formulering van de doelstellingen van deze projecten is in de meeste gevallen kwalitatief en weinig specifiek en meetbaar. Een voorbeeld is de doelstelling ten aanzien van Chemical & Science park Chemelot: 'Het realiseren van een innovatieve regio op het terrein van high-chem en basic-chem, waar nieuwe businessontwikkeling plaatsvindt op basis van de kennis en industriële infrastructuur die in de euregio voorhanden is'.

De beïnvloedbaarheid van de projecten door de provincie is gering. De provincie is voor de realisatie afhankelijk van bedrijven, andere instellingen en/of overheden. Deze partijen worden expliciet genoemd. Het financieel overzicht dat wordt gegeven biedt een goed overzicht van de verwachte financiële omvang van alle projecten.

Het gaat om een totaal bedrag van ongeveer € 618 miljoen, met een geschatte overheidsbijdrage van in totaal ruim € 178 miljoen.

Ook de Versnellingsagenda uit 2008 is een overzichtelijk document. Er wordt een onderbouwing en toelichting gegeven op de herijking van de agenda uit 2005. Eveneens wordt er een beschrijving gegeven van de clusters, groeimotoren en groeipotentials. Binnen de groeimotoren worden de projecten beschreven en wordt per project in het algemeen ingegaan op de volgende elementen: impact, ambitie, status, instrumenten en rollen en planning. Ook in dit document zijn de doelen niet SMART geformuleerd. Wel worden er in deze agenda in tegenstelling tot de oorspronkelijke agenda kritische succesfactoren benoemd. De financiële kant komt daarentegen niet meer aan de orde.

#### 5.1.2 Limburg agenda (september 2007 / mei 2009)

Zowel de Limburg agenda uit 2007 als de Limburg agenda 2009 is een kort document waarin vijf strategische lijnen voor de toekomst zijn geformuleerd (zie paragraaf 3.2). Doel van de agenda is onder andere om focus aan te brengen in het handelen van gemeenten en provincie en te komen tot een verdergaande bundeling van publieke middelen. Zoals reeds in paragraaf 3.2 gemeld, zijn niet alle 'projecten' uit de Versnellingsagenda 2008 - 2011 herkenbaar terug te vinden onder de 1<sup>e</sup> strategische lijn in de Limburg agenda 2009 als gevolg van het gebruik van andere termen en de toevoeging van enkele projecten (die beide niet worden toegelicht). Daarnaast zijn niet alle projecten uit de Limburg agenda 2007 herkenbaar terug te vinden in de Limburg agenda 2009.

#### 5.1.3 Koersvast Limburg (eind 2008)

De agenda Koersvast Limburg is vastgelegd in het Manifest Taskforce Koersvast. Het is een kort en helder document, waarin de TF aangeeft hoe om te gaan met de verslechterde economische situatie. Het doel van Koersvast Limburg is om 'de gevolgen van de kredietcrisis in Limburg te dempen dan wel door allianties te vormen met partners in de Limburgse economie en met hen verantwoordelijkheid te nemen in het zichtbaar maken van de problemen en het vinden van oplossingen en door vast te houden aan het ingezette beleid gericht op versterking van de Limburgse economie en de realisatie daarvan waar mogelijk te versnellen'. Wat met de agenda wordt beoogd wordt hiermee op hoofdlijnen duidelijk, maar het doel is weinig specifiek, niet meetbaar en niet tijdgebonden geformuleerd.

Er worden zes projectlijnen onderscheiden en per projectlijn worden verschillende acties benoemd (zie paragraaf 3.3). Deze acties zijn in veel gevallen redelijk specifiek, maar niet tijdgebonden geformuleerd. Voorbeelden van acties zijn het inrichten van een website en het inrichten van twee mobiliteitscentra. Het financiële overzicht in de bijlage wordt niet toegelicht. Hierdoor is onduidelijk of en in hoeverre de genoemde bedragen Koersvast Limburg middelen zijn.

#### 5.1.4 Limburg werkt aan de toekomst (juni 2009)

De investeringsagenda Limburg werkt aan de toekomst vormt een uitwerking van de Limburg agenda. Op twee na komen alle projecten uit de Limburg agenda expliciet terug in deze agenda die 22 projecten omvat. Van alle projecten wordt een omschrijving gegeven. Ook worden betrokken partijen en de totale investering vermeld. De projectomschrijvingen bevatten kwalitatief omschreven doelen. Deze zijn, zoals reeds in paragraaf 4.1.2 geconstateerd, niet SMART geformuleerd. Een voorbeeld: 'de Chemelot campus te ontwikkelen als broed- en vestigingsplaats voor kennisintensieve bedrijven en kennisinstellingen'. Onder de term 'onderdelen' worden elementen uit de projecten in de tijd geplaatst. Deze onderdelen zijn vaak niet of nauwelijks specifiek en meetbaar geformuleerd. Zo worden ten aanzien van het project Klavertje 4 / Greenport Venlo onder meer de volgende 'onderdelen' genoemd: Greenportlane, Duurzame energiecentrale en C2C-energie Klavertje 4. Zoals bij de andere agenda's is de provincie voor de realisatie van de projecten afhankelijk van derden. De mate waarin de provincie kan bijdragen aan de doelen, kan op voorhand moeilijk worden bepaald. Voor de projecten Chemelot Campus en Maastricht Life & Science Campus zijn de genoemde bedragen uit de investeringsagenda vergelijkbaar met de bedragen zoals genoemd in de Versnellingsagenda. In beide agenda's gaat het om bedragen tot 2011/2012 van rond de € 200 miljoen per project. Voor Klavertje 4 / Greenport Venlo lopen de bedragen in de investeringsagenda en Versnellingsagenda uiteen.

## 5.2 Kwaliteit van de informatie over de agenda's

### *Programmabegroting 2005*

In oktober 2005 verschijnt de Versnellingsagenda en in september 2007 de Limburg agenda. In de begroting 2005 (najaar 2004) wordt al gesproken over het belang van een strategisch debat om te komen tot een nieuwe strategische agenda voor de provincie ter vervanging van het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL). Als doelstelling tot 2007 wordt geformuleerd: 'het investeren in een permanent strategisch debat met maatschappelijke en bestuurlijke partners, zodat een flexibele meerjarige strategische agenda kan worden gevuld'.

Verder wordt in de inleiding voor het thema Ondernemend Limburg in het kader van de ontwikkeling van Limburg tot technologische topregio, het project revitalisering van Chemelot genoemd en de start van de Research & Business Campus DSM. Deze projecten maken later onderdeel uit van de Versnellingsagenda en Limburg agenda. In de uitwerking van het thema wordt het actieprogramma Limburg Technologische Topregio (TTR) verder toegelicht. Daarbij wordt gesproken over extra middelen die zijn ingezet ten behoeve van het fonds voor het Chemiecluster. Of en in hoeverre dit cluster een relatie heeft met de revitalisering van Chemelot is niet duidelijk. Als speerpunten voor dit actieprogramma worden genoemd: chemie/life-sciences en versterking van agrofood business in Noord- en Midden Limburg. Ook deze begrippen keren later terug in de Versnellingsagenda.

### ***Programmabegroting 2006***

De begroting 2006 (najaar 2005) is de eerste begroting waar expliciet over de Versnellingsagenda wordt gesproken. In de inleiding wordt de Versnellingsagenda als belangrijke 'actie' onderscheiden om te werken aan de ontwikkeling van de Limburgse economie. Het belang van een samenloop van beleidsvelden en samenwerking tussen spelers in thema's en concrete projecten wordt daarbij benadrukt. Gesteld wordt dat vanuit het Fonds Majeure Projecten (FMP) extra middelen (€ 6 miljoen) voor deze thema's ter beschikking worden gesteld. Eveneens wordt aangegeven dat de Versnellingsagenda een meer centrale rol moet gaan vervullen als focus voor het provinciale handelen. Ontwikkeling van de economie en werkgelegenheid wordt het vertrekpunt voor verschillende ambities: op gang helpen innovaties MKB, verbeteren logistiek en bereikbaarheid, verbeteren sociale veiligheid en buurteconomie, vitale kernen en buurten, intensivering grondbeleid. Verder wordt aangegeven dat de provincie uitvoerings- en resultaatgericht wil handelen, waarbij speerpunten worden genoemd. Voorbeelden daarvan zijn Klavertje 4 en de Floriade. Gesteld wordt dat in samenwerking met derden, in overeenstemming met het uitgangspunt van de Versnellingsagenda, een multiplier effect wordt verwacht. Of de projecten Klavertje 4 en de Floriade onderdeel uitmaken van de Versnellingsagenda wordt uit de begroting niet duidelijk.

Uit de begroting wordt wel duidelijk dat de Versnellingsagenda van invloed is op de inhoud en focus van het provinciale handelen, maar de opzet van de begroting niet beïnvloedt. De opzet van de begroting 2006 is hetzelfde als in de begroting 2005.

Bij het thema Ondernemend Limburg, wordt de stand van zaken rondom de Versnellingsagenda in algemene termen toegelicht: hoe de taskforce is samengesteld, dat er een relatie is met TTR, dat het gaat om versnelde ontwikkeling van de Limburgse economie en dat er consultatierondes zijn geweest. Uit welke projecten de agenda bestaat wordt uit de begroting niet duidelijk. Verder blijkt uit de begroting dat PS pas na afloop van het totstandkomingsproces van de Versnellingsagenda 'separaat' een voorstel krijgen voorgelegd. Voor het actieprogramma Limburg TTR wordt als resultaat voor 2006 genoemd: 'Vanuit de Versnellingsagenda en de Innovatieagenda Zuid-Oost Nederland (ZON) zijn, in samenwerking met partners, majeure projecten ontwikkeld ter versterking van de clusters van kracht'. De rekenkamer merkt hierbij op dat het resultaat niet specifiek en niet meetbaar is geformuleerd. Zo wordt uit de begroting niet duidelijk om welke projecten het gaat, wat concreet wordt beoogd en hoeveel provinciale middelen er voor zullen worden ingezet. Voor het actieprogramma Bereikbaarheid en ruimte voor dynamische ondernemers wordt een doel en worden indicatoren en resultaten ten aanzien van de Chemelotsite en de research en businesscampus genoemd. Hoewel deze elementen samen als cluster van kracht in de Versnellingsagenda zitten, wordt dat verband in begroting niet gelegd. Hoewel het doel niet specifiek en meetbaar is geformuleerd, zijn de indicatoren (aantal bedrijven en aantal arbeidsplaatsen bij nieuwe bedrijven op Chemelot en op campus) wel specifiek en meetbaar

geformuleerd. De vier resultaten voor 2006 zijn niet allemaal specifiek en meetbaar geformuleerd.

Bij het thema Ruimte voor Limburg wordt het project Floriade en het pilotproject Klavertje 4 genoemd. In het actieprogramma Plattelandseconomie keren beide projecten terug bij het beoogde resultaat voor 2006: 'Bijdrage leveren aan ontwikkeling van Greenport Venlo/Floriade 2012'. Dit resultaat is niet specifiek en meetbaar geformuleerd. Ook bij thema overstijgende zaken (Naar een duurzaam Limburg) worden de projecten Klavertje 4 en Floriade genoemd. Zoals eerder aangegeven, wordt uit de begroting niet duidelijk dat deze projecten onderdeel zijn van de Versnellingsagenda.

Evenals in de begroting 2005, wordt in de begroting 2006 gesproken over strategisch debat en strategische agenda. Verder worden hier geen concrete doelen geformuleerd.

In de verplichte paragraaf Weerstandsvermogen wordt onder de risico's de garantstelling van € 15 miljoen voor de research en businesscampus Chemelot genoemd. Daarbij wordt niet verwezen naar de Versnellingsagenda.

#### ***Jaarverslag 2005***

In het jaarverslag 2005 (voorjaar 2006) wordt aangegeven dat door 'een kleine daadkrachtige uitvoeringsorganisatie' aan de Versnellingsagenda wordt gewerkt. Bij het thema Ondernemend Limburg wordt ten aanzien van de Versnellingsagenda aangegeven dat het ambitieniveau 'fors naar boven is bijgesteld'. Verder wordt in algemene zin toegelicht dat 'stakeholders' samen met de provincie de agenda dragen. Daarnaast wordt aangegeven dat de Versnellingsagenda helpt om focus aan te brengen rondom de drie 'clusters van kracht' (Agro-food, Chemie en Health Cure & Care) en de 'kansclusters' (nieuwe energie en het versterken van het MKB).

Ten aanzien van de voortgang wordt gesteld dat 8 projecten van start zijn gegaan en deze projecten door het ministerie van EZ en de provincie gefinancierd worden met middelen uit de vrijval van de Bottle Neckinfra (BNI). Het gaat om een bedrag van in totaal € 5,2 miljoen. Om welke projecten het gaat en wat er met de middelen is/wordt gedaan, kan uit het jaarverslag niet worden opgemaakt. Bij het actieprogramma Limburg TTR wordt gesteld dat projecten uit de Versnellingsagenda bijdragen aan het realiseren van doelen van TTR. Als één van de resultaten wordt genoemd de start van de implementatie van een innovatiecentrum agrofood.

Bij het thema Ruimte voor Limburg wordt bij de ontwikkeling van het concept Greenport Venlo verwezen naar de Versnellingsagenda. Bij de beoogde doelen en behaalde resultaten komt de Floriade aan de orde.

Bij 'Strategisch debat en Strategische agenda' wordt aangegeven dat de Versnellingsagenda in het najaar 2005 is vastgesteld.



Daarbij wordt opgemerkt dat in deze agenda de strategische onderwerpen zijn benoemd die op de Haagse en Brusselse agenda moeten worden geplaatst.

In de verplichte paragrafen en de jaarrekening wordt niet expliciet aan de Versnellingsagenda gerefereerd. Wel blijkt uit de programmarekening dat er op het actieprogramma Limburg TTR van het oorspronkelijk begrote bedrag van ruim € 4,5 miljoen ruim € 3,9 miljoen is gerealiseerd. Of en in hoeverre deze onderuitputting ook van toepassing is op de Versnellingsagenda wordt niet duidelijk.

#### ***(Wijziging) Programmabegroting 2007***

In de inleiding van de begroting 2007 (najaar 2006) wordt gesteld dat de ambities zich in deze begroting, net als in 2006, richten op het structureel verbeteren van de werkgelegenheid en wordt daarbij verwezen naar de Versnellingsagenda. Nieuwe projecten die in het kader van deze agenda worden gestart en worden genoemd, zijn: celtherapie, Medical Hub en ECN.

Bij het thema Ondernemend Limburg wordt in algemene termen ingegaan op het belang van de Versnellingsagenda, waarbij gesteld wordt dat deze agenda focus aanbrengt en projecten aanjaagt. Ten opzichte van voorgaande begrotingen worden nu ook projecten als de A2-ondertunneling in het kader van de Versnellingsagenda genoemd. Vergelijkbaar met 2006 wordt ook in deze begroting het resultaat geformuleerd, dat vanuit de Versnellingsagenda (in samenhang met Pieken in de Delta voor ZON) majeure projecten worden gerealiseerd 'voornamelijk binnen de clusters van kracht'. Hiermee is ook het beoogde resultaat voor 2007 niet specifiek en niet meetbaar geformuleerd.

Bij het thema Ruimte voor Limburg worden binnen het actieprogramma Plattelandseconomie vergelijkbare, niet specifieke en niet meetbare resultaten geformuleerd als in 2006. Twee voorbeelden zijn: ontwikkelen projectvestigingen Californië en Siberië en het leveren van een bijdrage aan de ontwikkeling van Greenport Venlo/Floriade 2012.

Deze begroting wordt in september 2007 vervangen door de Wijziging programmabegroting 2007. Hiermee wordt, na de Statenverkiezingen in maart 2007, de lopende begroting in overeenstemming gebracht met (de structuur van) het coalitieakkoord 2007 - 2011. De opzet van deze begroting is anders dan voorgaande begrotingen. In lijn met het coalitieakkoord 2007 - 2011 wordt er gewerkt met domeinen (sociaal, fysiek en economisch) en daarbinnen onderscheiden programma's in plaats van met thema's en daarbinnen onderscheiden actieprogramma's. In het onderzoek Rapport bij de jaarstukken 2007 provincie Limburg (mei 2008) concludeerde de rekenkamer onder andere dat de informatie over doelen, prestaties en kosten in de wijziging begroting 2007 van onvoldoende kwaliteit is.

### **Jaarverslag 2006**

In het jaarverslag 2006 (voorjaar 2007) wordt bij het thema Ondernemend Limburg gesteld dat: 'de Versnellingsagenda inmiddels aan de slag is met meer dan 40 projecten die de Limburgse economie een investeringsvolume van bijna € 18 miljard en duizenden arbeidsplaatsen moet opleveren'. Er wordt ingegaan op (onderdelen van) enkele projecten.

In het kader van het beoogde resultaat, dat vanuit de Versnellingsagenda majeure projecten worden ontwikkeld, wordt gesteld dat de provincie Limburg structurele samenwerking heeft gezocht met de RWTH (TU Aken) en de Akense Kamer van Koophandel. In de toelichting bij het financiële overzicht van het actieprogramma Limburg TTR wordt aangegeven dat aan de begroting van de Versnellingsagenda van € 6,2 miljoen nog eens € 6 miljoen aan provinciale middelen is toegevoegd.

In afwijking van hetgeen eerder in de begroting is gesteld, wordt hier toegelicht dat de Versnellingsagenda 16 projecten bevat. Deze projecten, zo wordt aangegeven, zijn opgedeeld in de clusters, Chemie, Health Cure & Care, Agro-Food, Generieke Projecten en MKB. Uit het financiële overzicht wordt duidelijk dat de Versnellingsagenda uit 'reguliere middelen' wordt gefinancierd. Oorspronkelijk ging het om een geraamd bedrag van ruim € 3 miljoen, dat via een begrotingswijziging uiteindelijk werd geraamd op ongeveer € 21 miljoen. Hiervan blijkt € 12,4 miljoen te zijn gerealiseerd. Gemeld wordt dat het de bedoeling is om de resterende middelen, ruim € 8,5 miljoen, tot en met 2012 te gebruiken. Waar de fluctuaties in raming en verschil tussen raming en realisatie vandaan komen wordt niet toegelicht.

Bij het thema Ruimte voor Limburg wordt onder actieprogramma Plattelands-economie de ontwikkelingen rondom de grondexploitaties Californië en Siberië in algemene termen weergegeven evenals de bijdrage aan Greenport Venlo en Floriade. In welk kader gronden worden aangekocht wordt niet duidelijk. Uit het bijbehorende financiële overzicht blijkt wel dat van de oorspronkelijk geraamde aanwending van de reserve Majeure Projecten (FMP) Floriade à € 7 miljoen voor de periode 2006 - 2012, in 2006 € 1,5 miljoen is besteed. Voor het resterende bedrag van € 5,5 miljoen wordt, zo wordt daarbij aangegeven, in 2007 een beschikking afgegeven.

In de paragraaf Weerstandsvermogen komt het in de begroting 2006 genoemde risico voor de research en businesscampus Chemelot niet meer terug.

In de paragraaf Grondbeleid wordt de aankoop van gronden Californië, Siberië, Floriade en Algemeen onder het kopje Klavertje 4 weergegeven. Er wordt één gezamenlijk bedrag genoemd van ruim € 10 miljoen. Ook hier wordt de achtergrond van deze aankopen niet duidelijk.

Uit de programmarekening over 2006 blijkt dat, anders dan in 2005, er sprake is van een overbesteding op het actieprogramma Limburg TTR.

In 2006 werd ruim € 13,5 miljoen besteed, waar ruim € 4,5 miljoen was begroot. Of en in hoeverre dit te maken heeft met de voortgang van projecten uit de Versnellingsagenda wordt niet toegelicht. Evenals in de begroting 2006 is

aangegeven, blijkt uit het jaarverslag (toelichting op de balans) dat de reserve Majeure Projecten (FMP) wordt ingezet voor projecten uit de Versnellingsagenda. Projecten waarvoor middelen uit deze reserve zijn en worden onttrokken zijn: Campusplan Maastricht (begroot € 650.000, realisatie € 0), Floriade (begroot € 7 miljoen, realisatie € 1,5 miljoen) en Klavertje 4 (begroot en gerealiseerd € 2,5 miljoen).

#### ***Jaarverslag 2006 Versnellingsagenda***

Het eerste jaarverslag van de Versnellingsagenda betreft, zoals eerder aangegeven, het jaar 2006. Het verslag is opgebouwd langs de drie clusters van kracht: 1) Health, Care and Cure, 2) High tech systems, Chemie en materialen en nieuwe energie en 3) Agro/food-Nutrition. De rekenkamer merkt hierbij op dat de namen van de clusters in dit jaarverslag niet altijd overeen komen met de namen zoals verwoord in het jaarverslag van de provincie. Per cluster worden projecten omschreven waarbij wordt ingegaan op de doelstelling, het plan van aanpak, de stand van zaken en de projectpartners. Ten aanzien van de stand van zaken van projecten worden vijf fases onderscheiden: idee, plan, ontwikkeling, uitvoering en evaluatie. Er wordt gesteld dat de Versnellingsagenda voor 38% in uitvoering is, voor ongeveer 40% in de planfase verkeert en voor een kwart in ontwikkeling is. Verder blijkt uit dit jaarverslag, evenals uit het jaarverslag 2006 van de provincie dat de Versnellingsagenda 40 projecten kent met een totale waarde van € 1.770 miljoen.

Het jaarverslag sluit op hoofdlijnen aan bij de Versnellingsagenda 2005 zelf. Wel is in het jaarverslag de naam van het cluster chemie aangepast. Daarnaast worden er in het verslag per cluster veel meer projecten verantwoord dan in de oorspronkelijke agenda opgenomen. In vrijwel alle gevallen zijn de doelstellingen in kwalitatieve termen en niet SMART geformuleerd. Een voorbeeld van een doelformulering betreft: Patiënten de mogelijkheid bieden optimaal te herstellen en zich te laten verzorgen in Limburg waarbij de kwalitatieve zorg voorop staat. In het jaarverslag vindt geen financiële verantwoording plaats.

#### ***(Wijziging) Programmabegroting 2008***

De programmabegroting 2008 (oktober 2007) is een bijzondere begroting omdat deze van tijdelijke aard is in verband met het nieuwe coalitieakkoord 2007 - 2011. De programmabegroting 2008 is, zo wordt gesteld, vooral bedoeld om aan de wettelijke eisen te voldoen. Deze begroting wordt in december 2007 vervangen door de Wijziging programmabegroting 2008. De opzet van deze begrotingen is dezelfde als van de wijziging begroting 2007.

Uit de begrotingen 2008 blijkt dat het programma Innoveren in Limburg (economisch domein) wordt gezien als de weerslag van de Versnellingsagenda. Voorheen was dat het thema Ondernemend Limburg. Hoewel de Versnellingsagenda in 2007 al twee jaar bestaat, wordt in deze begrotingen de indruk gewekt alsof de agenda nog (verder) moet worden ontwikkeld. Zo luidt één van de doelen in de wijziging begroting: 'wij stellen samen met onze - internationale - partners per cluster een

agenda op'. Het andere doel is 'agendavormen: het realiseren van een effectieve coördinatie en prioritering met partners van een strategisch economische agenda' Zowel deze doelen, als de bijbehorende indicatoren en beoogde resultaten zijn niet altijd SMART geformuleerd.

In het programma Investeren in ruimte en Bereikbaar en duurzaam Limburg (fysiek domein) worden projecten genoemd die voorheen onder het thema Ruimte voor Limburg vielen. Het betreffen ook projecten die onderdeel zijn van de Versnellingsagenda. Zo wordt Klavertje 4 / Greenport Venlo genoemd onder Investeren in ruimte. Er wordt niet aangegeven dat deze onderdeel is van de Versnellingsagenda. Deze, maar ook de andere bij dit programma genoemde projecten maken onderdeel uit van de Limburg agenda die in september 2007 verschijnt (en de in 2009 te verschijnen Limburg werkt aan de toekomst). Het betreft Klavertje 4, Maasplassen, Maastricht-Valkenburg, A2-zone en Parkstad Limburg ('de vijf kernregio's'). In de (wijziging) begroting 2008 wordt echter niet gesproken over de Limburg agenda. Bij het programma Investeren in ruimte gaat het om de zogeheten 'onomkeerbare besluitvorming bij sleutelprojecten in 5 gebieden'. In de begroting 2008 wordt bij dit programma het volgende gesteld: 'Voor de uitvoering is in principe 157 miljoen euro beschikbaar, met een minimum van 10 miljoen per kernregio.' Dit is voor een lezer verwarrend daar voor alle programma's uit het Investeringsfonds kan worden geput, zoals ook uit een later hoofdstuk van de begroting kan worden opgemaakt. Hoewel de Floriade uit de Versnellingsagenda onderdeel uitmaakt van Investeren in ruimte, wordt het in de (wijziging) begroting 2008 bijvoorbeeld genoemd onder Bereikbaar en duurzaam Limburg bij de programmalijn Schone Leefomgeving: 'In deze programmalijn is opgenomen (...) om nog een aantal aansprekende C2C projecten op te zetten (o.a. Floriade)'.

In 2008 heeft de rekenkamer onderzoek gedaan naar de wijziging begroting 2008. In haar rapport Aandachtspunten wijziging programmabegroting 2008 provincie Limburg (oktober 2008) concludeert de rekenkamer onder andere dat de kwaliteit van de (onderzochte) beleidsinformatie in deze begroting voor PS nog onvoldoende is om hun controlerende en autoriserende taak ten volle te kunnen uitvoeren.

### ***Jaarverslag 2007***

In tegenstelling tot andere jaarverslagen heeft het jaarverslag 2007 (voorjaar 2008) geen betrekking op de begroting van het betreffende jaar. In verband met de Statenverkiezingen in 2007 is de begroting 2007 'afgesloten' met de voortgangsrapportage 2007. Het jaarverslag 2007 slaat op de wijziging begroting 2007 en heeft daarmee alleen betrekking op de tweede helft van 2007 en kent de indeling volgend uit het nieuwe coalitieakkoord (zie (Wijziging) programmabegroting 2007). In de inleiding van het jaarverslag wordt gemeld dat het college zich vooral richt op verbinden, het tot stand brengen van regionale publiek-private agenda's, gericht op de realisering van concrete beeldbepalende ontwikkelingen.

Ook wordt aangegeven dat er (per 31-12-2007) een Investeringsfonds is gevormd ter grootte van € 187 miljoen waarvan een bedrag van € 20 miljoen is afgezonderd voor het vormen van een Innovatiefonds. Verder wordt verwezen naar de ambitie uit het coalitieakkoord om te transformeren van een subsidiërende naar een investerende provincie.

In het jaarverslag 2007 wordt, evenals in de (wijziging) begroting 2008, aangegeven dat de Versnellingsagenda zijn weerslag krijgt in het programma Innoveren in Limburg en bestaat uit onder andere vier clusters van kracht: Healthcare, Energy, Materials & Systems, Greenport en Leisure. De rekenkamer merkt hierbij op dat in vergelijking met voorheen het cluster Leisure is toegevoegd en de andere clusters een andere naam hebben. Deze wijzigingen worden niet toegelicht. De genoemde bereikte resultaten zijn niet altijd aan de Versnellingsagenda te koppelen. Ook lijkt nog te worden ingegaan op doelen uit de oorspronkelijke begroting 2007.

Per doelstelling wordt voor het programma Innoveren in Limburg een financieel overzicht gegeven.

In de toelichting wordt aangegeven dat het middelen zijn die in het kader van de Versnellingsagenda zijn/worden ingezet. In alle gevallen blijkt er sprake te zijn van een onderuitputting van tussen de € 300.000 en € 400.000. Wat de reden is van deze onderuitputting wordt niet toegelicht.

Bij het programma Investeren in ruimte worden thema's/projecten genoemd die, zoals al bij de (Wijziging) programmabegroting 2008 gemeld, onderdeel uitmaken van de Limburg agenda. Bij de bereikte resultaten wordt gesteld: 'In 2007 is in overleg met de VLG een Limburg agenda opgesteld die de basis heeft gevormd van robuuste afspraken in regioverband'. In de toelichting op het verschil tussen raming en realisatie wordt ingegaan op Greenport Venlo en Greenportlane. Ten aanzien van Greenport Venlo wordt een voordelig saldo van ruim € 916.589 verklaard uit een restant bedrag van € 713.552 en een bijdrage van de provincie in het werkkapitaal van € 203.036. Wat de achtergrond is van het restantbedrag wordt verder niet toegelicht.

In de paragraaf Weerstandsvermogen wordt bij de risico's ingegaan op het project Buitenring Parkstad Limburg.

In de paragraaf Grondbeleid wordt in het overzicht kredieten en boekwaarden inzichtelijk gemaakt welke kredieten PS beschikbaar hebben gesteld ten behoeve van Klavertje 4 en Californië. Het gaat om een totaal bedrag van € 21,5 miljoen. Hiervan is in 2007 € 4,5 miljoen ingezet. In de programmarekening komen deze bedragen terug. Daarnaast wordt zichtbaar dat de provincie verschillende nieuwe reserves heeft ingesteld met het oog op het realiseren van projecten. Het gaat om het Investeringsfonds en de reserves Impulsen sociaal domein, Impulsen economisch domein, Investeren in steden en dorpen, Investeren in mensen en Innoveren in Limburg.

In het onderzoek Rapport bij de jaarstukken 2007 provincie Limburg (mei 2008) concludeerde de rekenkamer dat het jaarverslag 2007 PS onvoldoende inzicht geeft in de realisatie van de beoogde doelen, prestaties en kosten, de relatie tussen deze drie en de oorzaken en gevolgen van de afwijkingen tussen wat werd beoogd en wat is gerealiseerd op deze elementen. Daarnaast concludeerde ze dat de verantwoordingsinformatie in de verplichte paragrafen en de jaarrekening 2007 op punten van onvoldoende kwaliteit is.

### ***Jaarverslag 2007 Versnellingsagenda***

In het jaarverslag van de Versnellingsagenda over 2007 worden de volgende belangrijke ontwikkelingen uit 2007 genoemd: de bekendmaking van TSM om een siliciumfabriek te realiseren à € 400 miljoen, een rijkssubsidie van € 45 miljoen voor het door DSM en de UM geïnitieerde BioMedical Materials programma (BMM) en samenwerking tussen het azM/UMC en het Universitätskrankenhaus Aachen. Naast onder andere een toelichting op het programma Innoveren in Limburg, is dit jaarverslag, net als het jaarverslag over 2006 opgezet langs de drie clusters van kracht. De namen van de clusters zijn iets aangepast ten opzichte van het jaarverslag over 2006: 1) Healthcare, 2) Energy, Materials and Systems en 3) Agro/food. In het jaarverslag van de provincie heeft het laatste cluster de naam Greenport en wordt nog een vierde cluster onderscheiden.

Het totale volume bedraagt in 2007 € 2.061 miljoen. De extra middelen zijn ingezet voor acht nieuwe projecten. Het jaarverslag over 2007 is van vergelijkbare opzet en kwaliteit als het jaarverslag over 2006 (zie Jaarverslag 2006 Versnellingsagenda).

### ***Programmabegroting 2009***

In de begroting 2009 (najaar 2008) wordt voor het eerst integraal inzicht gegeven in de BBO's. Als reden daarvoor wordt aangedragen dat de provincie verwacht tot definitieve overeenstemming te komen met publieke partners over de regioagenda's. Er wordt toegelicht dat de BBO's zicht geven op de lange termijn investeringsagenda van de provincie. Aan deze investeringsagenda wordt geen naam gegeven. Wel wordt later in de begroting aangegeven dat de BBO's nadrukkelijk gepositioneerd worden binnen de in het verlengde van de Limburg agenda ontwikkelde regioagenda's. Verder wordt toegelicht dat voor de regionale aanpak van investeringen andere uitvoeringsorganisaties benodigd zijn in de vorm van bijvoorbeeld een overheids-NV, een Ontwikkelingsmaatschappij BV of een projectorganisatie/convenant. Daarbij wordt aangegeven dat € 20 miljoen wordt ingezet ten behoeve van dergelijke nieuwe uitvoeringsorganisaties.

Voorts wordt toegelicht dat uit het Investeringsfonds alleen projecten uit BBO's worden gefinancierd die 'hard' zijn. Ook wordt gesteld dat voor investeringen in de regio's uit het Investeringsfonds afzonderlijke regiofondsen gevormd kunnen worden van elk € 10 miljoen. Voor NV Greenpark en Parkstad worden afzonderlijk middelen ter beschikking gesteld (respectievelijk € 10 en € 22,5 miljoen) omdat de voortgang van deze projecten, zo wordt gesteld, dat nodig maakt.

De 16 BBO's worden per regio (Noord-Limburg, Midden-Limburg, Zuid-Limburg, Westelijke Mijnstreek, Maastricht en Parkstad Limburg) op het niveau van hoofdactiviteiten beschreven en in een context geplaatst van sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen voor de betreffende regio. Bij de beschrijving komen aan de orde: de essentie van de beoogde ontwikkeling, de fasering, de planning van acties in het komende jaar, de provinciale (financiële) inzet en de betrokken partners. De genoemde ontwikkelingen en activiteiten zijn niet meetbaar en tijdgebonden geformuleerd. Voor de BBO's worden niet expliciet, zoals bij de programma's uit de begroting, de drie zogenoemde W-vragen beantwoord (wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat gaat dat kosten?). De BBO's bevinden zich nog in de voorbereidende fase. Ook blijkt dat de provincie voor de uitvoering afhankelijk is van derden.

Bij de programma's wordt aangegeven waar de verbanden liggen met de BBO's. Hoe die relatie er exact uit ziet wordt uit de beschrijving van de programma's niet duidelijk. Evenals in de (wijziging) begroting 2008 en het jaarverslag 2007 wordt bij het economisch domein expliciet de relatie gelegd met de uitvoering van de Versnellingsagenda. Daarbij is er bij het cluster Agro & food overlap met de beschrijving bij het fysiek domein waar niet wordt verwezen naar de Versnellingsagenda. De doelen, indicatoren en resultaten zijn vaak niet SMART geformuleerd.

Ten slotte komen elementen van de BBO's terug bij de beschrijving van de risico's in de paragraaf Weerstandvermogen (Buitenring Parkstad Limburg en Greenportlane) en de projecten in de paragraaf Grondbeleid (Greenport/Klavertje 4). Bij de reserves en voorzieningen wordt een afzonderlijke prognose van het Investeringsfonds gegeven.

### ***Jaarverslag 2008***

In het jaarverslag 2008 (voorjaar 2009) wordt meer expliciet verantwoording afgelegd met behulp van de drie W-vragen. De rekenkamer is van mening dat dat de transparantie ten goede komt.

Bij het programma Investeren in steden en dorpen (sociaal domein) wordt gesteld dat de operationalisering van de doelen plaats vindt via de BBO Herstructurering Woonwijken. Deze BBO maakt onderdeel uit van de Limburg agenda, maar die wordt daarbij niet genoemd. Bij het programma Investeren in mensen (sociaal domein) wordt gerefereerd aan Koersvast Limburg. Wat Koersvast Limburg verder betekent wordt daarbij niet uitgelegd.

Evenals in de (wijziging) begroting 2008, het jaarverslag 2007 en de begroting 2009 wordt ook in dit jaarverslag bij het programma Investeren in ruimte (fysiek domein) ingegaan op projecten uit de Limburg agenda en de Versnellingsagenda.

Deze agenda's worden bij dit programma echter niet expliciet genoemd. Bij het programma Innoveren in Limburg (economisch domein) wordt in tegenstelling tot het jaarverslag 2007 en de begrotingen 2008 en 2009 niet meer expliciet de relatie met de Versnellingsagenda aangegeven. Wel wordt gemeld dat er een Versnellingsagenda 2008 - 2011 is opgesteld. Waarom deze is opgesteld en hoe deze zich verhoudt tot de oorspronkelijke Versnellingsagenda wordt niet toegelicht. Wel wordt Koersvast Limburg genoemd als instrument om investeringen in de economie naar voren te halen.

De informatie die wordt gegeven is voor een lezer zonder inhoudelijke voorkennis niet altijd duidelijk/te duiden. Zo wordt de relatie tussen doelstellingen en 'wat daarvoor wordt/is gedaan', de relatie tussen beoogde en bereikte resultaten en de relatie tussen doelstellingen en indicatoren niet altijd duidelijk. Ook kan de lezer uit het jaarverslag niet opmaken welke projecten deel uit maken van welke agenda. Daardoor wordt het voor de lezer ook lastig om zelf op basis van de informatie in het jaarverslag een beeld te vormen van de stand van zaken op het niveau van de agenda's. Verder wordt niet duidelijk of de doelen die nu gehanteerd worden ook de oorspronkelijke doelen van de agenda's zijn. Daarnaast zijn de doelen, 'wat gaan we daarvoor doen' en indicatoren niet altijd SMART geformuleerd waardoor niet kan worden beoordeeld wat de 'waarde' is van dat wat is gerealiseerd (in hoeverre is bereikt wat werd beoogd?).

In de financiële toelichting bij de programma's wordt op projectniveau verantwoord waarom meer/minder middelen zijn ingezet. Omdat op dat niveau niet duidelijk is wat de beoogde financiële inzet was, kan de informatie in de toelichting niet worden geduid. Wel wordt duidelijk wat de mutaties zijn in van toepassing zijnde reserves, zoals het Investerings- en Innovatiefonds.

Ten slotte komen elementen van de BBO's terug bij de beschrijving van de risico's in de paragraaf Weerstandvermogen (Buitenring Parkstad Limburg en Greenportlane) en de projecten in de paragraaf Grondbeleid (Klavertje 4).

In mei 2009 publiceerde de rekenkamer haar rapport *Onderbesteding in de provincie Limburg*, deelonderzoek bij de jaarstukken 2008. Daarin concludeerde ze onder andere dat in de jaarstukken 2008 de toelichtingen op afwijkingen tussen geraamde en gerealiseerde bedragen niet of nauwelijks inzicht geven in oorzaken van onder- of overbesteding en dat dat de uitvoering van de controlerende en bijsturende rol van PS niet ten goede komt.

#### ***Jaarverslag 2008 Versnellingsagenda***

In het jaarverslag van de Versnellingsagenda over 2008 wordt gemeld dat Koersvast Limburg wordt opgezet om de Versnellingsagenda te versterken en dat de Versnellingsagenda wordt herzien. De herziening wordt toegelicht en onderbouwd. De opzet van het jaarverslag is, in vergelijking met voorgaande jaarverslagen, gewijzigd. Hierdoor en door het feit dat met de herziening van de Versnellingsagenda



veel nieuwe projecten in beeld worden gebracht is slechts op onderdelen nog aansluiting met de voorgaande jaarverslagen en de oorspronkelijke agenda. Doordat projecten niet altijd specifiek en meetbaar zijn geformuleerd is de voortgang lastig te beoordelen.

### Programmabegroting 2010

In de begroting 2010 (najaar 2009) wordt aangegeven dat de provincie met extra kracht de lijn wil doorzetten van gerichte majeure investeringen in de verschillende regio's. De ambitie wordt geformuleerd dat de provincie vanuit een samenhangende aanpak van people, planet en profit de meest kansrijke ontwikkelingen in verschillende regio's wil versnellen en daarmee een passend en toekomstvast investeringspakket wil realiseren. Deze ambitie wordt in deze begroting vertaald in het begrip 'investeringsagenda'.

Er wordt ingegaan op de financiële omvang van de Limburgse investeringsagenda. Daarbij blijkt eveneens dat de investeringsagenda uit reserves (regiofondsen) wordt gefinancierd. De naam Investeringsagenda 2009 t/m 2017 Limburg werkt aan de toekomst wordt in de begroting niet gebruikt, maar de gepresenteerde informatie komt overeen met de informatie uit deze agenda (zie paragraaf 3.4). De provincie schat haar financieringsopgave in het kader van deze agenda op € 290 miljoen tot en met 2013.

Evenals in de begroting 2009 wordt volgens dezelfde opzet voorafgaand aan de programma's ingegaan op de BBO's. In de begroting 2010 wordt daarbij via een relatiematrix inzichtelijk gemaakt waar de BBO's en reguliere programma's en portefeuilles elkaar raken en welke rol de provincie daarbij speelt. Er wordt onderscheid gemaakt tussen een coördinerende (C) en een dragende rol (D) voor de provincie. De relatiematrix is hieronder weergegeven.

Relatiematrix begroting 2010

Domeinen en programma's		Regio's en BBO's																	
		Regio Noord-Limburg			Regio Midden-Limburg			Regio Zuid-Limburg											
		Klaverjete 4/Greenport	Florade	Gebiedsontwikkeling Ooyen Wanssum	Ontwikkeling N380	Maasplassen	Herstructureringsopgave woonwijken Midden-Limburg	Euregioaal openbaar vervoer	Herstructureringsopgave woonwijken Zuid-Limburg	Ontwikkeling A2 zone Maastricht-Beek	Sportzone	Cultuursprong	LifeScience campus	Gebiedsontwikkeling Maastricht-Valkenburg	Ontwikkeling A-2 passage	Open campus Avantis	Gebiedsontwikkeling Parkstad (buitening)		
Sociaal	Investeren in steden en dorpen					D	C			C			D	D		D	D		D
	Investeren in mensen	D	D		D		D		D	D	C	C		D					
	Overige portefeuille-onderwerpen Lebens						1,2		1,2			1							
	Overige portefeuille-onderwerpen Wolfs		3				3		3			3							
Fysiek	Bereikbaar en duurzaam Limburg	D			D		D	C	D	D				D	C	D	D	D	
	Investeren in Ruimte	C	C	C	C	D	D	D	D	C	D	D	D	C	D	D	D	C	
	Overige portefeuille-onderwerpen Kersten	4					4		4								4		
Econome-misch	Overige portefeuille-onderwerpen Driessen	5		5	5					5								5	
	Innoveren in Limburg				D	C		D		D	D		C	D		C			
	Overige portefeuille-onderwerpen Hessels	6		6	6	6		6		6		6	6		6	6	6	6	

Bron: Begroting 2010 provincie Limburg

In de beschrijving van de projecten wordt de rol van de provincie nader geduid. De inzet van de provincie varieert van participierend en investerend (middels de inzet van vermogen, werkkapitaal en/of menskracht), tot samen met andere partijen uitwerken en sturen van planontwikkeling, het verrichten van onderzoek en het betrekken en binden van partijen. De begrippen 'coördinerend' en 'dragend' worden in de beschrijvingen van de BBO-projecten niet meer gebruikt. Wel keren de begrippen terug in de beschrijving van de programma's. Er wordt bij de beschrijvingen niet voor alle projecten ingegaan op de vraag 'wat mag het kosten?'. Zodat voor het geheel aan projecten inzicht in de geraamde provinciale financiële inzet ontbreekt. Uit een schriftelijke vraag- en antwoondronde over de begroting 2010 blijkt dat het CDA behoefte heeft aan een integraal overzicht van BBO's en middelen. Men vindt het 'onduidelijk (lastig te achterhalen en op een rijtje te zetten) welke middelen waar en op welke termijn in de BBO's/Regio's exact worden ingezet'. In dat verband vraagt het CDA of er een matrix kan worden opgesteld van de BBO's waarin de financiële inzet van de provincie voor de komende 5 jaar op een rijtje wordt gezet, zo mogelijk onderscheiden naar gelden die hard zijn en die nog besluitvorming behoeven. GS beantwoorde deze vraag door per regio inzicht te geven in de financiële stand van zaken. Welke relatie de BBO's hebben met de diverse agenda's wordt niet duidelijk, omdat de agenda's niet in de begroting worden genoemd.

In de beschrijving van de reguliere programma's en portefeuilles komen de BBO's/investeringsprojecten weer terug, zij het niet in alle domeinen en programma's even expliciet. De financiële overzichten die daarbij worden gegeven bevatten geen gegevens op het niveau van projecten zodat ook daaruit niet kan worden afgeleid wat de geraamde financiële inzet van de provincie is. Bij het programma Investeren in ruimte wordt het meest expliciet op de daarbij van toepassing zijnde BBO's en de relatie daarvan met het programma ingegaan. De beoogde resultaten voor 2010 worden per relevante BBO benoemd en toegelicht.

In de paragraaf Weerstandsvermogen wordt bij de risico's ingegaan op de projecten Buitenring Parkstad Limburg en Greenportlane. In de paragraaf Verbonden Partijen wordt ingegaan op de NV Klavertje 4 en de Beheer Innovatiefonds provincie Limburg BV waarvan de provincie 100% eigenaar is. In de paragraaf Grondbeleid komen de projecten Greenport/Klavertje 4 en Ontwikkeling Buitenring aan de orde.

### ***Jaarverslag 2009***

In het jaarverslag 2009 (voorjaar 2010) wordt volgens hetzelfde format als in de begroting 2009 en 2010 ingegaan op de BBO's. In dit jaarverslag wordt daarbij ook inzicht gegeven in de stand van zaken per 31 december 2009. De stand van zaken wordt niet afgezet tegen dat wat was beoogd, zodat niet duidelijk wordt of en in welke mate de BBO's op schema liggen. Er vindt geen financiële verantwoording op BBO-niveau plaats. Anders dan bij de begroting 2010 wordt geen verband gelegd met de domeinen en programma's middels een matrix, terwijl vanuit PS bij de

behandeling van de begroting 2010 was gevraagd om het aanbrengen van een heldere samenhang.

Bij de programma's wordt in algemene termen ingegaan op de voortgang van projecten. Doordat doelen, indicatoren en resultaten vaak niet SMART zijn geformuleerd, wordt niet duidelijk in hoeverre daarmee is bereikt wat werd beoogd. Als investeringsplannen geen of vertraagd doorgang vinden, wordt niet altijd aangegeven waarom er sprake is van vertraging. Verder merkt de rekenkamer op dat het opmerkelijk is dat de provincie voor de BBO's geen inzicht geeft in welke financiële bijdrage zij levert in verhouding tot het totaal. Ze acht dit opmerkelijk omdat werd beoogd om samen met andere partijen een veelvoud aan financiële inzet te kunnen realiseren (eis Investeringsfonds, zie paragraaf 2.7).

Verder geldt voor dit jaarverslag hetzelfde als voor de begroting 2009 en 2010 en eerdere jaarverslagen. In de paragraaf Verbonden Partijen wordt in dit jaarverslag per deelneming een toelichting gegeven. In lijn met de Kadernota Financieringsinstrumentarium 2009 en de Financiële Verordening wordt daarbij voor de meeste deelnemingen het publieke belang expliciet verwoord. Echter niet voor bijvoorbeeld de Beheer Innovatiefonds Provincie Limburg BV, terwijl deze vennootschap primair een financieringsfunctie heeft (namens de provincie leningen en garanties verstrekken) en 100% eigendom is van de provincie.

#### *Beoordeling controlecommissie*

Tijdens de vergadering van de controlecommissie op 26 mei 2010, zijn onder andere de jaarstukken 2009 besproken. Door de controlecommissie zijn vragen gesteld over de smartheid van de doelstellingen, indicatoren en resultaten van de verschillende programma's. De controlecommissie constateerde dat de meetbaarheid en controleerbaarheid van deze eenheden verschillend waren, waardoor naar het oordeel van de controlecommissie een 'bepaalde vrijblijvendheid en onoverzichtelijkheid in de daadwerkelijke realisatie van de doelen, indicatoren en resultaten ontstaat'. De controlecommissie heeft de indruk dat hierdoor een positiever beeld over de resultaten wordt geschetst dan daadwerkelijk het geval is. Om die reden adviseerde de controlecommissie PS om GS te verzoeken een meer SMART beschrijving te geven per doelstelling, indicator en beoogd resultaat en op basis van een vooraf door PS vastgestelde meetmethodiek bij de verantwoording aan te geven of een doelstelling, indicator en een beoogd resultaat op koers ligt en of het eindresultaat behaald zal worden.

Ook de smartheid van de BBO's verdient volgens de Controlecommissie verbetering. Geconstateerd wordt dat in de jaarstukken 2009 de BBO's niet volgens de drie W-vragen zijn beschreven. Om die reden stelde de Controlecommissie PS voor om GS te verzoeken om vanaf de begroting 2011 de BBO's in onderlinge samenhang met de programma's en verbindingslijnen enerzijds en de verschillende deelprojecten binnen de BBO's anderzijds SMART te formuleren (doelen, indicatoren en resultaten) in

afstemming met PS. Bij vergadering van 3 juni 2010 zijn voorgaande twee adviezen van de controlecommissie door PS besloten.

De rekenkamer constateert dat, in lijn met haar bevindingen over de kwaliteit van de informatie over de (projecten uit de) investeringsagenda's, ook PS van mening zijn dat de informatie over de agenda's via de begrotingen en jaarstukken, voor zover vertaald in de BBO's en de reguliere programma's, nog niet het voor controle en sturing benodigde kwaliteitsniveau bezit.

### ***Jaarverslag 2009 Versnellingsagenda***

In het jaarverslag van de Versnellingsagenda over 2009 wordt vooral in kwalitatieve termen gesproken over de voortgang en de ambities van bedrijven en projecten. In dit jaarverslag wordt ook gerapporteerd over de voortgang van Koersvast Limburg. Gemeld wordt dat het Innovatiefonds met € 20 miljoen is opgericht.

### ***Factsheets BBO's***

In april 2010 verschijnen de zogeheten factsheets waarin wordt gerapporteerd over (de stand van zaken van) de 17 BBO's. In vergelijking met bijvoorbeeld de begroting 2009 waar sprake was van 16 BBO's is de BBO herstructurering woonwijken Zuid-Limburg in de factsheets uitgesplitst in twee BBO's. De 17 BBO's komen voor een groot deel overeen met de projecten uit de Versnellingsagenda, de Limburg agenda en Limburg werkt aan de toekomst. Via de factsheets wordt geen inzicht verkregen in de volgende zes projecten uit deze agenda's: Chemelot Campus, OPAC, Versterking oost-west verbinding i.c. A67, Toerisme en Recreatie Noord-Limburg, Belvédère Maastricht en Nationaal Landschap Zuid-Limburg. Het project Innovatoren uit de agenda's komt aan de orde bij de BBO Klavertje 4/ Greenport Venlo. De BBO Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum is wel als factsheet opgenomen maar is geen onderdeel van een agenda.

In de factsheets wordt eerst een omschrijving gegeven van de BBO en vervolgens wordt, voor zover mogelijk en van toepassing, inzicht gegeven in het doel, de aanpak, de samenwerkingspartners, de projecten, het investeringsvolume, de provinciale, gemeentelijke en rijksinvesteringen, EU, de bereikte en geplande mijlpalen. In alle gevallen zijn de doelen kwalitatief en weinig specifiek en meetbaar geformuleerd. Een voorbeeld: 'Een uitdagend klimaat bieden aan bedrijven die van elkaars nabijheid en kennis kunnen profiteren op het gebied van zonne-energie en healthcare. Ook onderliggende projecten, bereikte en geplande mijlpalen worden in de meeste gevallen op kwalitatieve wijze beschreven. De relatie tussen deze elementen onderling en het doel is niet altijd te duiden.

### ***Schriftelijke mededelingen door GS***

In de loop van de jaren zijn de statencommissies ook via de schriftelijke mededelingen door GS geïnformeerd over projecten uit de agenda's. Uit deze mededelingen valt op te maken dat de commissies uitgebreid zijn geïnformeerd over

ontwikkelingen ten aanzien van de projecten/BBO's en daaraan gerelateerde individuele projecten. Er wordt een kwalitatief beeld gegeven van de voortgang. Hoe deze voortgang zich verhoudt tot de beoogde planning is moeilijk uit de mededelingen te destilleren. Bovendien ontbreekt in de meeste gevallen informatie over de inzet van middelen, zowel qua vorm als omvang.

### **5.3 Samenhang informatievoorziening**

De rekenkamer constateert dat de informatievoorziening over de voortgang/uitvoering van de agenda's versnipperd is. Met uitzondering van de Versnellingsagenda wordt over de uitvoering en verdere ontwikkeling alleen op het niveau van afzonderlijke projecten/BBO's gerapporteerd. Daardoor is het lastig om integraal inzicht te krijgen in de stand van zaken van de (uitvoering van de) agenda's. In documenten als de begroting en het jaarverslag moet de lezer daarbij, tot de begroting 2008, zelf uitzoeken waar in deze documenten wordt ingegaan op projecten uit de agenda's. Met ingang van de begroting 2009 wordt in de begrotingen en jaarverslagen gestructureerd gerapporteerd over de BBO's. De agenda's bevatten naast BBO's echter ook enkele andere projecten. Tot de begroting 2008/jaarverslag 2008 bieden de schriftelijke mededelingen door GS/portefeuillehouder nog het beste overzicht en inzicht in de voortgang van de projecten/BBO's. In de begroting en jaarverslagen wordt ook het ontstaan en de ontwikkeling van de verschillende agenda's niet altijd toegelicht. Hoe de verschillende agenda's zich tot elkaar en het reguliere beleid verhouden wordt niet altijd duidelijk. In de loop van de tijd, maar ook in verschillende documenten op een vergelijkbaar tijdstip, worden zonder toelichting voor dezelfde projecten soms andere namen gehanteerd, daarnaast sluit de informatie over projecten niet altijd op elkaar aan. Dit komt de duidelijkheid niet ten goede. Ook de veelheid aan projecten en daarbinnen de veelheid aan deelprojecten/onderdelen en gaandeweg ook de veelheid aan agenda's komt de duidelijkheid/transparantie niet ten goede. Doordat de doelen, resultaten en dergelijke van de projecten en agenda's niet altijd SMART zijn geformuleerd en er (tot de factsheets) in het algemeen niet of nauwelijks inzicht wordt gegeven in de financiële inzet van de provincie op project- en agendaniveau, wordt niet echt duidelijk wat precies beoogd wordt en kunnen de resultaten niet worden geïdentificeerd.

## **Bijlage 1    Lijst geïnterviewde personen**

### *Provincie Limburg*

De heer P.C.M.G. Baeten	concernstrateeg
De heer L.A. van Damme	regiomanager Noord- en Midden Limburg programmamanager Investeren in ruimte
De heer A.M.J. Dreuw	controller
De heer G.H.M. Driessen	gedeputeerde programma Investeren in ruimte
De heer J.J.H.M. Duijsings	programmamanager Investeren in mensen
De heer E.M.G. Huids	regiomanager Zuid-Limburg
De heer J.W.M.M.J. Hessels	gedeputeerde programma Innoveren in Limburg
De heer H.M. Kersten	gedeputeerde programma Bereikbaar en duurzaam Limburg
De heer F.W.J. van Lissum	programmamanager Innoveren in Limburg projectleider Versnellingsagenda
De heer S.J.E. Peusens	senior accountmanager
De heer J.A.J. Smeelen	directeur
De heer R.J. Smeets	clusterhoofd Financiën
De heer M.S.F. Spierts	programmamanager Investeren in steden en dorpen
De heer G.H.M.F. Vaessen	strategisch projectmanager
De heer A. Velderman	programmamanager Bereikbaar en duurzaam Limburg
De heer S.M. Verstappen	clusterhoofd Economische Zaken / projectleider Koersvast Limburg
De heer G.J.J. van Wersch	hoofd Grondbedrijf

*Extern*

De heer H. Hoogervorst

directeur Life & Science Campus

De heer J.M. Mikx

directeur Investeringsbevordering en  
businessdevelopment, NV Industriebank  
LIOF

De heer J.L. Postulart

algemeen directeur NV Werklandschaps-  
ontwikkelingsmaatschappij Klavertje 4

Mevrouw M. Severijns

programmamanager Wonen, Parkstad  
Limburg

De heer G.J.H.M. Wagemans

managing director Consortium Chemelot  
Campus

## **Bijlage 2 Geraadpleegde documenten**

### *P&C-documenten*

- Coalitieakkoord 2007 - 2011 (CDA, PVDA, PNL) Investeren en verbinden; de mens centraal in een vertrouwde omgeving. Provincie Limburg (zonder datum; 13 april 2007 besproken in Provinciale Staten)
- (Document zonder titel) Investeren en verbinden, Klaar voor de start! Provincie Limburg (zonder datum; uitwerking besproken in Provinciale Staten op 28 september 2007)
- Investeren en verbinden, Coalitieakkoord 2007 - 2011, Provincie Limburg, maart 2008
- Voorjaarsnota 2008, Coalitie op koers, regio aan zet, provincie Limburg, 2008
- Voorjaarsnota 2010, Een toekomstvast kompas voor Limburg, provincie Limburg, april 2010
- Programmabegroting 2005, provincie Limburg, 2004
- Programmabegroting 2006, provincie Limburg, 2005
- Programmabegroting 2007, provincie Limburg, 2006
- Wijziging programmabegroting 2007, provincie Limburg, september 2007
- Programmabegroting 2008, provincie Limburg, oktober 2007
- Wijziging programmabegroting 2008, provincie Limburg, december 2007
- Programmabegroting 2009, provincie Limburg, 2008
- Programmabegroting 2010, provincie Limburg, november 2009
- Schriftelijke vraag- en antwoordronde over Begroting 2010, provincie Limburg, 20 oktober 2009
- Jaarverslag 2005, provincie Limburg, 2006
- Jaarverslag 2006, provincie Limburg, 2007
- Jaarverslag 2007, provincie Limburg, 2008
- Jaarverslag 2008, provincie Limburg, 2009
- Jaarverslag 2009, provincie Limburg, april 2010
- Rapport van bevindingen 2009, Price Waterhouse Coopers, 16 april 2010
- Factsheets Investeren en Verbinden, Coalitieakkoord 2007 - 2011, provincie Limburg, 23 april 2010

### *Richtlijnen en criteria*

- Van Wijk/Konijnenbelt, Hoofdstukken van het Administratief recht, Utrecht, 1990
- Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 17 januari 2003
- Mededingingswet
- Wet financiering decentrale overheden
- Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
- Europese aanbestedingsrichtlijnen nr. 2004/17/EG en nr. 2004/18/EG
- Aanbestedingsreglement Werken 2005



- Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 440, Nieuwe regels omtrent aanbestedingen
- Algemene wet bestuursrecht
- Nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening
- Onteigeningswet
- Algemene subsidieverordening, provincie Limburg, 2004
- Kabinetsreactie op het rapport Privaatrechtelijke Taakbehartiging door Decentrale Overheden, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 29 279, nr. 72
- Nieuwe Investeringsvormen, provincie Limburg, 2005
- Nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening, omgaan met nieuwe instrumenten, provincie Limburg, april 2007
- Plan van aanpak Attentiepunten PPS, provincie Limburg, 20 september 2007
- Attentiepunten PPS, provincie Limburg, mei 2008
- Kadernota Financieringsinstrumentarium, PS provincie Limburg, 9 oktober 2009
- Financiële verordening Provincie Limburg, 2003 (inclusief wijzigingen) en 2009
- Regeling Grote Projecten provincie Limburg, 2009
- Verordening Regiofonds, provincie Limburg, 9 juli 2010
- Provinciaal Blad, jaargang 2010, nr. 42
- Reglement Adviescommissie innovatiefonds Provincie Limburg, december 2009
- Wijziging inrichting innovatiefonds, provincie Limburg, brief GS aan PS 29 september 2009

#### *Agenda gerelateerde documenten*

- Voorontwerp Limburgse Versnellingsagenda voor 2012, kenmerk 2005/32468, 6 juli 2005
- Versnellingsagenda 2005, Limburg op weg naar 2012, oktober 2005
- Versnellingsagenda 2008 - 2011, Naar een hogere versnelling, Maastricht september 2009
- [www.versnellingsagenda.nl](http://www.versnellingsagenda.nl)
- Raad van Advies Versnellingsagenda, september 2008
- Jaarverslag Versnellingsagenda 2006, Onderweg naar 2012... we zijn begonnen, (zonder datum)
- Jaarverslag Versnellingsagenda 2007, Onderweg naar 2012... vernieuwing werkt! (zonder datum)
- Jaarverslag 2008 Versnellingsagenda, Onderweg naar 2012... doelgerichte positionering (zonder datum)
- Jaarverslag 2009 Versnellingsagenda, Onderweg naar 2012... innovatieve internationale regio (zonder datum)
- Persbericht provincie Limburg, Gezamenlijke Limburg agenda een feit!, 27 september 2007
- Manifest Taskforce Koersvast, Taskforce Koersvast, 6 november 2008
- [www.koersvastlimburg.nl](http://www.koersvastlimburg.nl)
- Persbericht 020/2009 provincie Limburg, Provincie bundelt kracht in strijd tegen recessie, 30 januari 2009
- Koersvast Nieuwsbrieven, nrs. 26 en 27

- Limburg agenda 2009, Eindversie na bespreking in de VLG-bijeenkomst van 11 mei 2009
- Bestuursakkoord tussen provincie en Limburgse gemeenten 2009, Eindversie na bespreking in de VLG-bijeenkomst van 11 mei 2009
- Limburg werkt aan de toekomst, Investeringsagenda 2009 t/m 2017, provincie Limburg, 18 juni 2009
- [www.domeinen.limburg.nl](http://www.domeinen.limburg.nl)
- Financieel Dagblad, 28 september 2010
- Ecorys, Quick-Scan Solaris (ECN-vestiging Heerlen/Aken) (zonder datum)
- Ecorys, Quick-Scan beoordeling Klavertje 4 / Greenport Venlo, februari 2009
- Businessplan en Masterplan Klavertje 4 / Greenport Venlo, februari 2009
- Second Opinion project Klavertje 4 / Greenport Venlo, Metrum, 13 februari 2009
- Second Opinion project Klavertje 4 / Greenport Venlo, PWC, 5 februari 2009
- MKBA Herstructureringsaanpak Parkstad Limburg, Rigo/EIB, april 2010
- Diverse schriftelijke mededelingen GS aan PS over investeringsprojecten
- Presentatie Uitvoering Coalitieakkoord aan PS, 15 januari 2010
- Ontwerpbesluit Innovatoren, 10 november 2009
- Ontwerpbesluit Masterplan Greenport Venlo, 17 februari 2009
- Ontwerpbesluit Inpassingsplan Greenportlane, 2 juni 2009
- Herziening Inpassingsplan Greenportlane, 2010
- Aanbiedingsbrief GS, Masterplan; Strategisch businessplan Klavertje 4 en kredietbesluit Klavertje 4 ten behoeve van de beoogde deelneming in de Overheids-NV Klavertje 4 - Greenport Venlo, provincie Limburg, 17 februari 2009
- Brief van GS d.d. 26 augustus 2008 aan PS over NV Werklandschapsmaatschappij Klavertje 4
- Brief GS d.d. 4 juni 2010 aan PS over Investeringsbesluiten Innovatiefonds
- Notulen PS-vergadering 10 juli 2009

#### *Overige documenten*

- Brief van de Unit Control aan de Statencommissie voor het Economische Domein met als onderwerp Onderzoeksplan 2010, 10 november 2009
- Meerjarenperspectief Grondbedrijf, provincie Limburg, 2010
- Meerjaren Infrastructuur Programma (MIP) 2009 - 2012, juni 2008
- Krimp als structureel probleem, rapportage topteam Krimp voor Parkstad Limburg, september 2009
- Activiteitenplan 2008 NV Industriebank LIOF
- Zuidelijke Rekenkamer, Binnen- en Buitenring Parkstad Limburg, 2007
- Zuidelijke Rekenkamer, Rapport bij de jaarstukken 2007 provincie Limburg, 2008
- Zuidelijke Rekenkamer, Aandachtspunten wijziging programmabegroting 2008 provincie Limburg, 2008
- Zuidelijke Rekenkamer, Onderbesteding in de provincie Limburg, Deelonderzoek bij de jaarstukken 2008, 2009
- Een toekomstvast Limburg, provincie Limburg 2010
- Persbericht 'Parkstad Limburg, Stadsregio en Provincie blij met co-financiering Rijk', 2 juli 2010

### **Bijlage 3 BBV en Financiële Verordening provincie Limburg**

In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) worden eisen gesteld aan de manier waarop deze investeringen via de begroting en jaarstukken aan PS worden gepresenteerd. In de Financiële Verordening van de provincie Limburg zijn een aantal onderdelen daarvan verder uitgewerkt.

#### **BBV**

##### *Presentatie en toelichting investeringen*

In het BBV wordt een onderscheid gemaakt tussen materiële investeringen en financiële investeringen. Artikel 35 BBV stelt dat investeringen in materiële vaste activa op de balans worden onderscheiden naar investeringen met economisch nut (verhandelbare investeringen) en investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut. Artikel 36 BBV geeft aan dat ook investeringen in financiële vaste activa op de balans moeten worden opgenomen. Daarbij dient een onderscheid gemaakt te worden tussen:

- kapitaalverstrekkingen aan deelnemingen, gemeenschappelijke regelingen en overige verbonden partijen;
- leningen aan woningbouwcorporaties, deelnemingen en overige verbonden partijen;
- overige langlopende leningen;
- overige uitzettingen met een rentetypische looptijd van één jaar of langer;
- bijdragen aan activa in eigendom van derden.

In paragraaf 4.5.7 van het BBV worden regels gesteld ten aanzien van de toelichting op de balans en daarmee ook over wat er over materiële en financiële vaste activa dient te worden toegelicht. Zo moet in de toelichting over materiële vaste activa onderscheid gemaakt worden tussen gronden en terreinen, woonruimten, bedrijfsgebouwen, grond-, weg- en waterbouwkundige werken, vervoermiddelen, machines, apparaten en installaties en overige materiële vaste activa (artikel 52). Over al deze activa dient het verloop van de activa gedurende het begrotingsjaar te worden toegelicht. Hieruit moet blijken: de boekwaarde aan het begin en einde van het begrotingsjaar, de investeringen of desinvesteringen, de afschrijvingen, bijdragen aan derden en afwaarderingen (artikel 52 lid a).

Ten aanzien van financiële materiële activa, zoals leningen, vorderingen en deelnemingen dienen de aard en omvang van de aangebrachte dan wel geraamde waardeverminderingen te worden toegelicht (artikel 52 lid b). Artikel 57 richt zich specifiek op de toelichting van garant- of borgstellingen.

Per garant- of borgstelling dient te worden vermeld:

- het oorspronkelijke bedrag van de gewaarborgde geldlening;
- het percentage van het leningbedrag waarvoor borgstelling is verleend;
- het restantbedrag van de lening bij aanvang van het begrotingsjaar;

- het restantbedrag van de lening aan het eind van het begrotingsjaar.

Conform lid 4 van artikel 57 dient ook het totaalbedrag van de betalingen inzake de borg- en garantstelling over het gehele begrotingsjaar te worden toegelicht.

#### *Waardering, activering en afschrijving investeringen*

In de artikelen 59 tot en met 65 van het BBV worden eisen gesteld aan de wijze waarop investeringen moeten worden gewaardeerd, geactiveerd (op de balans opgenomen) en afgeschreven. Zo moeten alle vaste activa voor het bedrag van de investering worden geactiveerd. Ook moeten investeringen met een economisch nut (zowel materiële als financiële) worden geactiveerd, uitgezonderd kunstvoorwerpen met een cultuurhistorische waarde. Investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut *kunnen* worden geactiveerd.

Bijdragen aan derden kunnen eveneens worden geactiveerd, indien (artikel 61):

- er sprake is van een investering door een derde;
- de investering bijdraagt aan de publieke taak;
- de derde zich heeft verplicht tot het daadwerkelijk investeren, op een wijze zoals overeengekomen en;
- de bijdrage kan worden teruggevorderd, indien de derde in gebreke blijft of de provincie anders recht kan doen gelden op de activa die samenhangen met de investering.

Artikelen 63 en 65 van het BBV regelen dat activa gewaardeerd worden op basis van de verkrijgings- of vervaardigingsprijs. Deelnemingen worden gewaardeerd tegen de marktwaarde indien deze lager is dan de verkrijgings- of vervaardigingsprijs.

Ook regelt het BBV dat in de paragraaf Financiering de provincie de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille toelicht (artikel 13) en in de paragraaf Verbonden Partijen de visie en beleidsvoornemens ten aanzien van (publieke en private) partijen toelicht waarin zij een bestuurlijk en financieel belang heeft.

Ten slotte regelt het BBV dat in de productenrealisatie behorende bij het jaarverslag een bijlage opgenomen dient te zijn met een overzicht van alle verbonden partijen (artikel 67). Daarbij dient ten minste de volgende informatie verstrekt te worden over de verbonden partijen (artikel 69):

- de naam en de vestigingsplaats;
- het openbaar belang dat op deze wijze behartigd wordt;
- de veranderingen die zich hebben voorgedaan gedurende het begrotingsjaar in het belang dat de provincie in de verbonden partij heeft;
- het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;
- het resultaat van de verbonden partij.

### **Financiële Verordening provincie Limburg**

In lijn met het BBV worden in artikel 10 (lid 1 tot en met 8) van de Financiële Verordening 2009 de provinciale kaders gesteld ten aanzien van de waardering en afschrijving van vaste activa. Deze kaders beperken zich tot de materiële vaste activa.

Uit deze kaders kan worden opgemaakt dat de provincie Limburg investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut in beginsel niet activeert (op de balans zet). Uitgezonderd van deze regel zijn:

- constructief onderhoud provinciale wegen;
- reconstructief onderhoud provinciale wegen;
- vervangingsinvesteringen bewegwijzering, geleiderails, wegverlichting en materieel voor gladheidbestrijding provinciale wegen.

Investeringen met economisch nut worden door de provincie Limburg bruto geactiveerd; bestemmingsreserves worden gelijkmatig, gedurende de afschrijvingsperiode ten gunste gebracht van de exploitatie (de begroting).

Investeringen met een maatschappelijk nut (niet in de openbare ruimte) worden eveneens bruto geactiveerd. Bijdragen van reserves worden ten laste van een programma als eenmalige (extra) afschrijving in de exploitatie (de begroting) opgenomen. Gelijktijdig wordt in het resultaatbestemmende deel van de exploitatierekening een onttrekking aan de specifieke bestemmingsreserves opgenomen.

Financiële activa worden door de provincie Limburg gewaardeerd tegen de verkrijgings- of vervaardigingsprijs dan wel tegen nominale waarde. Investeringen met een economisch nut, met een verkrijgings- of vervaardigingsprijs van minder dan € 10.000 worden niet geactiveerd. Dat geldt eveneens voor investeringen met een maatschappelijk nut met een verkrijgings- of vervaardigingsprijs van van minder dan € 50.000.

Investeringen worden door de provincie lineair (lid 8) afgeschreven op basis van de verwachte, economische levensduur. Voor investeringen met economisch nut start de afschrijving na de gereedmelding van die investering. Voor investeringen met een maatschappelijk nut start de afschrijving in het jaar nadat uitgaven zijn gedaan; investeringen die zich over meerdere jaren uitstrekken worden per jaarschijf als afzonderlijk actief behandeld. Resultaatafhankelijke afschrijving op investeringen is in beginsel niet toegestaan.