



Interne mem



2018/31798

9-5-2018

Provincie Limburg

PS

DOCnr.

GRIFFIE

GRIF

26-7-2018

Aan	Leden van de Jaarrekeningcommissie
Van	Griffie
Onderwerp	Analyse Jaarstukken 2017 Provincie Limburg
Datum	9 mei 2018

Ingek. - 9 MEI 2018

CASIII.

ID.

Bijlage(n)

Bijlage 1. Kaders voor controle volgend uit wet- en regelgeving
Bijlage 2. Notitie van de Griffie d.d. 24 januari 2018, betrokken bij de Jaarrekeningcommissie d.d. 2 februari 2018
Bijlage 3. Betrokken kaderstellende Statenvoorstellen en aanvullende informatie
Bijlage 4. Juridische structuur Maastricht Aachen Airport

Samenvatting van de analyse

De analyse van de Jaarstukken 2017 is toegespitst op het verkrijgen van inzicht in de doelmatigheid van de beleidsproducten Asbest en Energie en Maastricht Aachen Airport (MAA, inclusief niet-economische diensten van algemeen belang). Uit de analyse blijkt dat het niet opnemen van indicatoren uit het gewijzigd Statenvoorstel Aanvalsplan Asbest en Energie in de begroting c.q. jaarstukken evenals de koppeling tussen asbestsanering en de energietransitie het bepalen van de doelmatigheid van het beleidsproduct bemoeilijkt. De verantwoording over MAA voldoet grotendeels aan de uitgangspunten en werkwijze voor begrotingen en jaarstukken. Het ex ante toetsen van kaderstellende Statenvoorstellen op de bruikbaarheid van doelstelling en indicatoren voor het later bepalen van de doelmatigheid, zou de mogelijkheid tot het uitoefenen van de controlerende en bijsturende rol van PS verder borgen in de p&c-cyclus. Meer transparantie en helderheid over de wijze van uitvoering en beleidsresultaten is niet enkel voor PS maar ook voor de burger wenselijk.

1. Aanleiding en doelstelling van de analyse

Het Presidium heeft op 1 december 2017 besloten de Jaarstukken 2017 te laten voorzien van een analyse door de Griffie. Deze analyse is bedoeld als handreiking aan de leden van Provinciale Staten (PS), zodat zij hun kaderstellende en controlerende taak adequaat kunnen invullen en eenvoudig kunnen doordringen tot de kern van de Jaarstukken.

De Jaarrekeningcommissie (JRC) heeft in de vergadering d.d. 2 februari 2018 twee speerpunten meegegeven voor de analyse: inzicht bieden in de doelmatigheid van het Aanvalsplan Asbest en Energie en de investeringen in Maastricht Aachen Airport (MAA) inclusief niet-economische diensten van algemeen belang (NEDAB).

2. Kaders voor controle door PS

Na afloop van elk begrotingsjaar leggen Gedeputeerde Staten (GS) volgens wet- en regelgeving middels de jaarstukken verantwoording af over de uitvoering van het beleid aangekondigd in de begroting van dat jaar. De jaarstukken zijn de spiegel van de begroting en maken het voor PS mogelijk om het uitgevoerde beleid en de provinciale uitgaven te kunnen controleren. De beleidskaders vervat in door PS vastgestelde Statenvoorstellen vormen daar de basis voor.

De kaders voor controle volgend uit wet- en regelgeving zijn opgenomen in bijlage 1. Voor de analyse van de Jaarstukken gelden tot slot algemeen aanvaarde uitgangspunten voor beleids- en verantwoordingsinformatie, zoals: begrijpelijkheid, bruikbaarheid en transparantie.

3. Afbakening, normenkader en verantwoording methodiek van de analyse

3.1. Afbakening

De JRC heeft tijdens de vergadering op 2 februari 2018 ingestemd met twee speerpunten voor de analyse: inzicht bieden in de doelmatigheid van het Aanvalsplan Asbest en Energie en de investeringen in MAA inclusief NEDAB. Aan de hand van deze speerpunten wordt middels de analyse beoogd om inzicht te bieden in de vraag of de doelmatigheid van het beleid van GS verantwoord wordt in de Jaarstukken conform de door PS vastgestelde kaders. Ook kan de analyse bijdragen aan de verbetering van de verantwoording in de p&c-cyclus met betrekking tot deze twee onderwerpen en in algemene zin.

De focus op SMARTheid en samenhang tussen doelen, criteria, resultaten, prestatie-indicatoren en middelen in de begroting c.q. jaarstukken, is achterwege gelaten vanwege de nadruk daarop in de analyses van de Jaarstukken 2016 en de Begroting 2018 en de herhaalde conclusies daaromtrent.

3.2. Normenkader en verantwoording methodiek

GS kunnen door PS worden aangesproken op prestaties die aantoonbaar van invloed zijn op de doelmatigheid van beleid. Een (voorgenomen) handelwijze is doelmatig of efficiënt als de betreffende inspanningen en uitgaven daadwerkelijk bijdragen aan de realisatie van het beoogde doel en de kosten in verhouding staan tot de opbrengsten. Teneinde dit te beoordelen is het nodig om inzicht te krijgen in de prestaties en de middelen die benodigd waren om tot die prestaties te komen. Om de doelmatigheid te beoordelen, dienen GS daartoe voldoende inzicht te bieden in de prestaties en de daarvoor ingezette middelen.

Het detailniveau en de beperkte hoeveelheid informatie in de Jaarstukken, maken een volwaardig doelmatigheidsonderzoek echter onmogelijk. Er kunnen geen interne (factoren waarop de Provincie Limburg invloed op kan uitoefenen) of externe verklaringen (externe factoren van invloed op het resultaat) van de geleverde prestaties getoetst worden. Zie ook bijlage 2 voor een nadere toelichting op de (on)mogelijkheden van doelmatigheidsonderzoek zoals besproken in de JRC d.d. 2 februari 2018.

Om de leden van Provinciale Staten toch enig inzicht te geven in de doelmatigheid van het beleid, wordt de verantwoording van GS in de Jaarstukken over de te bereiken resultaten die beoogd zijn met het Aanvalsplan Asbest en Energie en met de investeringen in MAA nader getoetst aan de kaders die PS hebben meegegeven. De kaderstellende Statenvoorstellen en relevante informatie aanvullend op de Jaarstukken 2017 die GS met PS of openbaar hebben gedeeld tussen 27 januari 2016 en 1 mei 2018, zijn opgesomd in bijlage 3.

4. Analyse van de Jaarstukken 2017

4.1 Speerpunt doelmatigheid van het Aanvalsplan Asbest en Energie

Uit het product 3.7.1. Asbest en Energie van de programmaverantwoording in de Jaarstukken 2017 (pp. 185-188, 200-201) is relatief weinig beleidsinformatie opgenomen met uitzondering van financiële informatie. Daarom is ook gebruik gemaakt van andere informatiebronnen om inzicht te kunnen bieden in de doelmatigheid van de uitvoering van het Aanvalsplan Asbest en Energie.

De doelstellingen van het Aanvalsplan Asbest en Energie zoals vastgesteld in het Gewijzigd Statenvoorstel G-15-024 in PS d.d. 5 februari 2016 zijn:

- Ten minste een besparing van het energieverbruik met gemiddeld 1,5 procent per jaar;
- Ten minste een toename van het aandeel hernieuwbare energieopwekking naar 14 procent in 2020 en 16 procent in 2023;
- Deze opgave koppelen aan de versnelling van de verplichte asbestsanering (2024)¹;

¹ In navolging van wettelijke verplichtingen inzake asbestsanering moet er in Limburg voor 2024 circa 12 miljoen m² asbestdak gesaneerd worden, maar het is een particuliere verantwoordelijkheid. De Provincie Limburg is geen probleemeigenaar.

- 95.5 MW windvermogen in 2020 (ca. 32 turbines);
- Ruimtelijk mogelijk maken van productie 186 PJ duurzame energie exclusief windenergie;

Daarnaast zijn de volgende niet geoperationaliseerde doelen opgenomen:

- Verlagen van de gezondheidsrisico's door asbestsanering;
- Bevorderen van werkgelegenheid;
- Innovatie en ondernemerschap worden gestimuleerd waardoor mogelijk kostenverlagingen ontstaan;
- Bevordering van de sociale cohesie (vanuit burgerinitiatieven);
- Lagere woonlasten;
- Bewustwording m.b.t. risico's van asbest.

Om deze doelen te verwezenlijken zijn € 50 mln. voor asbestsanering en € 50 mln. voor energieprojecten revolverend vrijgemaakt. Er is geen 'vaste' verdeling tussen de inzet van financiële middelen en deze kunnen flexibel worden ingezet.

In het Gewijzigd Statenvoorstel G-15-024 stellen GS het volgende:

Wij geven Provinciale Staten vanwege haar controlerende rol inzicht in de mate van effectiviteit en efficiency van de inzet van provinciale middelen. Het monitoringsprogramma wordt in de Programmabegroting 2017 bij de prestatie-indicatoren opgenomen.

De indicatoren zijn:

Asbest: oppervlak dak areaal (eventueel verbijzonderd naar doelgroep) in m²
 Energie: % Duurzame opwekking ten opzichte van het totaal
 % energiebesparing t.o.v. 1990
 Het opgestelde vermogen in PJ windenergie

Monitoring is onmisbaar voor een goede evaluatie. We willen tussentijds weten of we de goede dingen doen en of we ze goed doen.

Het is saillant dat juist deze indicatoren die de doelmatigheid van de uitvoering van het Aanvalsplan moeten meten, en in tegenstelling tot het gestelde hierboven, niet zijn opgenomen in de Begroting 2017, Jaarstukken 2017 en de Begroting 2018.

Aanvullend op de informatie uit de Jaarstukken is gebruik gemaakt van de informatie² die GS met PS of openbaar hebben gedeeld om tot tabel 1. Besteding beleidsproduct Asbest en energie (tussen 5 februari 2016 en 31 december 2017) te komen.

	Toedeling (mln.)	Reeds overgeboekt (mln.) ³	Nog in te zetten (mln.)
Deelneming LEF B.V. ⁴	€ 42 (R)*	€ 9,59	€ 32,41
Europese middelen (t.b.v. LEF) ⁵	€ 30 (R)	€ 0	€ 30

(vervolg op pagina 4)

² O.a. Actieprogramma Asbest en Energie 2018, Subsidieplafonds 2018, mededelingen portefeuillehouders, beantwoordingen schriftelijke vragen en Accountantsverslag 2017 Provincie Limburg.

³ 'Reeds overgeboekt' betekent hier de bedragen die zijn bestemd c.q. gereserveerd. Het betreft niet per se de uitzetting van leningen en/of subsidies.

⁴ De rente en aflossingen van de uitstaande leningen vloeien terug in het fonds om opnieuw uitgezet te worden. Het is mogelijk dat de toedeling op deze wijze groeit.

Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVn, uitvoerder regeling Duurzaam Thuis)	€ 58 (R)	€ 45	€ 13
Intensiveringsmiddelen (procesmiddelen) voor asbest en energie ⁶	€ 13 (NR)**	€ 2,4 ⁷	€ 10,6
<i>Totaal</i>	€ 130 (R) € 13 (NR)	€ 54,59 (R) € 2,4 (NR)	€ 75,41 (R) € 10,6 (NR)

Tabel 1. Besteding beleidsproduct Asbest en Energie (tussen 5 februari 2016 en 31 december 2017).

*R=revolverend; **NR=niet revolverend

Het Aanvalsplan Asbest en Energie heeft tevens een koppeling met het Transitiefonds Limburgse Woningmarkt. Over het Transitiefonds wordt in de Jaarstukken gerapporteerd in programma 3.3. Limburgse woningmarkt, maar het betreft niet uitsluitend bestedingen bedoeld voor de uitvoering van het Aanvalsplan Asbest en Energie. Het fonds is derhalve niet in tabel 1 opgenomen.

De provinciale duurzaamheidslening Duurzaam Thuis valt onder het product 3.7.1. Asbest en Energie, maar is een lening voor een breed scala aan maatregelen (energiebesparing, duurzame energieopwekking, asbestsanering en het verbeteren van de levensloopbestendigheid van de woning). Het blijft in zoverre onduidelijk hoeveel de middelen hebben bijgedragen aan asbestsanering of energieprojecten gerelateerd aan het Aanvalsplan.

Het wordt in de Jaarstukken of elders niet duidelijk hoe de € 130 mln. voor de uitvoering van het Aanvalsplan Asbest en Energie (belegd in Deelneming LEF B.V. (inclusief Europese middelen) en Stimuleringsfonds Volkshuisvesting (SVN) ten behoeve van duurzaamheidsleningen, die vooral gericht zijn op energiebesparende maatregelen) en € 13 mln. intensiveringsmiddelen worden besteed aan asbest- dan wel energieprojecten. Ook de accountant kan in het Accountantsverslag 2017 Provincie Limburg niet meer gedetailleerde informatie geven wat de bestedingen zijn aan asbestsanering en wat de bestedingen zijn aan energieprojecten.⁸

Buiten de producten uit de p&c-cyclus bieden het informierend stuk "Limburgse Energie en Klimaat Aanpak, voortgang en uitvoering actieprogramma Asbest en Energie" d.d. 7 december 2017 en de beantwoording van GS op de schriftelijke vragen van Lokaal-Limburg inzake schone energie van windmolens d.d. 24 april 2018 gedeeltelijk inzicht in de voortgang op de realisatie van windenergie. Uit deze documenten blijkt dat er 12.3 MW windenergie gerealiseerd is. Dit houdt in dat er nog 83.2 MW

⁵ De Europese Investeringsbank (EIB) heeft een overeenkomst met de Provincie Limburg. De EIB stelt maximaal € 30 mln. als cofinanciering ter beschikking op aanvraag van specifieke projecten. De Provincie Limburg heeft de genoemde € 30 mln. niet in eigen beheer.

⁶ Voor de uitvoering van het Aanvalsplan Asbest en Energie worden jaarlijks middelen beschikbaar gesteld voor o.a. subsidies zoals de Subsidieregeling Duurzame Maatschappelijke Organisaties. Op basis van de Jaarstukken 2017 en andere documenten kunnen de € 13 mln. voor de intensiveringsmiddelen (procesmiddelen) niet verder uitgesplitst worden. Wel melden GS op pp. 200-201 dat in 2017 de financiële realisatie lager was dan begroot. Dit heeft geen invloed gehad op de behaalde resultaten. GS stellen op pp. 200-201 voor om het restant € 0,55 mln. (op p. 469 wordt het bedrag € 432.247 genoemd) terug te storten naar de Intensiveringsmiddelen Asbest en Energie 16'-19, zodat ze beschikbaar blijven voor het in deze coalitieperiode geoormerkte doel. Deze verschuiving is niet in tabel 1 opgenomen, wat geen effect heeft op de totaalbedragen.

⁷ Energiesubsidies voor scholen, verenigingen en gemeenschapshuizen

⁸ Zie pagina 20 van het Accountantsverslag 2017 Provincie Limburg van Deloitte Accountants B.V.

nieuw vermogen moet worden bijgeplaatst om de winddoelstelling ad 95.5 MW voor 2020 te realiseren. Er zijn plannen ter waarde van 89 MW aan windenergie in diverse stadia van voorbereiding te realiseren voor 2020.

De verantwoording over de ingezette instrumenten (LEF, Stimuleringslening Duurzaam Thuis, Subsidieregeling Duurzame Maatschappelijke Organisaties) ter ondersteuning van de energietransitie en de asbestsaneringsopgave worden in deze documenten voornamelijk uitgedrukt in financiële termen. Er wordt niet gerapporteerd over hoe het instrumentarium bijdraagt aan het behalen van de doelen. Inzake het LEF wordt nog de vermindering van broeikasgassen gemeld, maar dat is geen doel van het Aanvalsplan Asbest en Energie en draagt daarom niet bij aan de doelmatigheid van het Asbest- en Energiebeleid.

Buiten de p&c-cyclus is geen informatie met PS gedeeld over de stand van zaken in 2017 omtrent besparing van energieverbruik, het aandeel hernieuwbare energieopwekking, het ruimtelijk mogelijk maken van de productie van 186 PJ duurzame energie exclusief windenergie en het oppervlak gesaneerde dakareaal asbest.

4.2 *Speerpunt Investerings MAA (inclusief NEDAB)*

Uit het product 1.1.5. Maastricht Aachen Airport van de programmaverantwoording in de Jaarstukken 2017 (pp.33-36) is naast beleidsinformatie ook financiële informatie opgenomen. In de analyse is ook gebruik gemaakt van andere informatiebronnen om aanvullend inzicht te kunnen bieden in de doelmatigheid van de investering in MAA (inclusief NEDAB).

Doelen voor de ontwikkeling van MAA zijn vastgelegd in Statenvoorstel G-14-008 en zijn geactualiseerd in de herziene basisrapportage Groot Project MAA (voortgangsrapportage 4). Deze doelen zijn:

- Uitdienen van het concessiecontract conform de overeenkomst;
- Beheren en onderhouden van de luchthaveninfrastructuur en het niet cruciale vastgoed, om hiermee bij te dragen aan de versterking van het (luchthaven)vestigingsklimaat;
- Passagiersvolume 700.000 pax (2024);
- Vrachtvolume: 250.000 ton (2024);
- Directe werkgelegenheid: 375 fte (2019);
- Indirecte werkgelegenheid: 1.275 fte (2019).

In het product 1.1.5. Maastricht Aachen Airport van de programmaverantwoording (pp. 33-36) is inzake de beoogde resultaten gerapporteerd over het uitdienen van het concessiecontract conform de overeenkomst en het actualiseren van onderhoudsplannen. Ook wordt er gerapporteerd over het vrachtvolume (109.496 ton in 2017) en het aantal passagiers (180.815 pax in 2017). In de zesde voortgangsrapportage Groot Project MAA is medegedeeld dat het aantal passagiers gemeten zou worden aan de hand van CBS-gegevens (167.544 pax in 2017) en niet met de gegevens van MAA om dubbeltellingen te voorkomen. In de Jaarstukken hebben GS vooralsnog gebruik gemaakt van de cijfers van MAA, wat leidt tot virtueel 13.271 extra passagiers. Over de werkgelegenheid, direct of indirect, wordt in de Jaarstukken niet gerapporteerd. Deze informatie is wel in de zesde voortgangsrapportage te vinden:

<i>Werkgelegenheid in aantal personen</i>	2013	2017	Ontwikkeling 2013-2017
MAA direct (Airport cluster)	273	480	76%
MAA indirect	518	678	31%
Indirect achterwaarts	244	214	-12%
Indirect voorwaarts (inkomende passagiers)	245	265	8%
Totaal	1.279	1.637	28%

Tabel 2. Werkgelegenheid MAA (uit de zesde voortgangsrapportage MAA) *

De (financiële) kaders en doelstellingen van de overname van Maastricht Aachen Airport zijn in 2014 vastgesteld en in de loop der jaren bijgesteld. Het betreft de besluiten G-14-008 (16 mei 2014), G-15-011 (9 oktober 2015), G-16-022 (17 juni 2016), G-16-023 (7/8 juli 2016) en G-17-023 (29 september 2017). Op basis van deze besluiten en voortgangsrapportages Groot Project MAA is onderstaande tabel 3. Besteding beleidsproduct Maastricht Aachen Airport (tussen 16 mei 2014 en 31 december 2017) tot stand gekomen. Toekenning van subsidies e.d. voor het plaatsvinden van de overname zijn buiten beschouwing gelaten.

	Toedeling	Reeds overgeboekt	Nog in te zetten
Bijdrage NEDAB-kosten (G-14-008) ¹⁰	€ 30.000.000 (NR)	€ 13.269.976	€ 16.730.024
Investerings t.b.v. achterstallig onderhoud en overnemen aandelen NV Holding Businesspark Luchthaven Maastricht (HBLM) (G-14-008) ¹¹	€ 15.535.000 (NR)	€ 11.536.263	€ 3.998.737
NEDAB-kosten (extra investeringsimpuls 2016) (G-16-022) ¹²	€ 3.700.000 (NR)	€ 3.700.000	€ 0
Agio storting aandeelhouders in Land Development Aviation Valley Maastricht (LDAVM) (G-16-023) ¹³	€ 5.800.000 (R)	€ 4.400.000	€ 1.400.000

(vervolg op pagina 7)

* Directe werkgelegenheid betreft werkgelegenheid die een directe relatie heeft met de afhandeling van luchtvervoer van passagiers en vracht. Indirecte werkgelegenheid bestaat uit 3 soorten:

- Geïnduceerd; dit betreft werkgelegenheid ontstaan door uitgaven van directe en indirecte werkzame personen;
- Achterwaarts; dit betreft werkgelegenheid bij toeleverende bedrijven;
- Voorwaarts; dit betreft werkgelegenheid ontstaan door zgn spin-off effecten van activiteiten op de luchthaven (bijvoorbeeld de vestigingsplaatsfactor of toeristische functie van een luchthaven).

¹⁰ Gemiddeld € 3 mln. per jaar uitgestrekt over een periode van 10 jaar.

¹¹ € 1.55 mln. per jaar uitgestrekt over een periode van 10 jaar.

¹² Vanuit de immunisatiereserve maatschappelijk rendement, onderdeel Economische Structuurversterking.

¹³ GS melden in de Jaarstukken 2017 in de paragraaf Verbonden Partijen LDAVM (p. 334) het volgende: "PS heeft op 7 juli 2016 ingestemd met de t.l.v. de Provincie komende agio storting van € 5,8 mln. (80%-belang) op basis van de werkelijk optredende tekorten. Van dit max. bedrag vloeit direct (€ 1,6 mln. aan bijgeschreven rente op provinciale geldlening) en indirect (€ 0,9 mln. aan openstaande schuld aan BPMAA) € 2,5 mln. terug. In de AvA van 14 september 2016 is besloten over de hoogte van de eerste storting. Het aandeel van de Provincie in deze storting bedraagt € 3,6 mln in gelijke delen verstrekt via PLAC B.V. en HBLM. Op 31 maart 2017 heeft een tweede agio storting plaatsgevonden. Het provinciaal aandeel in deze

Uitbreidingsinvesteringen t.b.v. MAA (G-14-008 en G-15-011) ^{14, 15}	€ 15.000.000 (R)	€ 8.290.885	€ 6.709.115
Uitbreiding Maastricht Aviation Aircraft Services ¹⁶	€ 1.000.000 (R) € 200.000 (NR)	€ 0 € 0	€ 1.000.000 € 200.000
Bijdragen gemeenten Maastricht, Beek, Sittard-Geleen en Heerlen ¹⁷	€ 6.000.000 (NR)	€ 2.400.000	€ 3.600.000
Totaal	€ 27.800.000 (R) € 55.435.000 (NR)	€ 12.690.885 (R) € 30.906.239 (NR)	€ 9.109.115 (R) € 24.528.761 (NR)

Tabel 3. Besteding beleidsproduct MAA inclusief NEDAB (tussen 16 mei 2014 en 31 december 2017)¹⁸

*R=revoluerend; **NR=niet revoluerend

Uit de Jaarstukken blijkt dat voor het product MAA het jaar afgesloten wordt met een nadelig budgetverschil in reguliere middelen van € 1,04 mln. Dit betreft met name faseringen binnen de meerjarige budgettaire kaders van de concessie. Over de gehele concessieperiode betreft dit derhalve alleen een financiële verschuiving tussen de jaren 2017 en 2018, doch geen overschrijding van de financiële kaders.

Op pagina's 388-389 van de Jaarstukken melden GS dat er in 2017 voor € 3,24 mln. kapitaal is verstrekt aan NV HBLM en € 0,40 mln. aan Aviation Valley Commandiet BV, terwijl de deelneming in NV HBLM met € 2,25 mln. is afgewaardeerd.

5. Conclusies

5.1 Speerpunt inzicht in doelmatigheid Aanvalsplan Asbest en Energie

Het vaststellen van de doelmatigheid van het Aanvalsplan Asbest en Energie zou, gezien de gestelde doelen en indicatoren, goed mogelijk moeten zijn. GS kiezen echter voor beoogde resultaten en prestatie-indicatoren in de Begroting c.q. Jaarstukken die niet aansluiten bij het door PS gestelde kader. Er wordt bijvoorbeeld niet gemeten wat de procentuele energiebesparing is, het aandeel duurzame energie en het aantal vierkante meters dat aan asbest is gesaneerd.¹⁹ Ook wordt er niet gerapporteerd over de niet geoperationaliseerde doelen.²⁰ Dat zijn juist de doelen waar de

storting bedraagt € 0,8 mln. gelijklijk verstrekt via PLAC B.V. en HBLM. Ingevolge een grote verkoop worden geen aanvullende stortingen meer verwacht."

¹⁴ PS hebben op 29 september 2017 besloten (G-17-023) dat indien niet tijdig (vóór 16 december 2017) tot toekenning van een kredietaanvraag bij het LEF ten behoeve van duurzaamheidssystemen voor de Cargoloods Oost en het Aviation House op Maastricht Aachen Airport kan leiden, een investeringskrediet van € 1.5 mln. ter beschikking te stellen uit het door Provinciale Staten op 16 mei 2014 ter beschikking gestelde krediet van € 15 miljoen voor revolverende uitbreidingsinvesteringen op de luchthaven MAA (uitwerking gewijzigde Motie 677 Housmans c.s. inzake Duurzaam Rendement).

¹⁵ O.a. aankoop cargoloods en lening t.b.v. ontsluiting cargoloods.

¹⁶ Lening van € 1 mln. (R) en subsidie van € 0.2 mln. (NR).

¹⁷ In 2017 heeft de Provincie Limburg in totaal € 2.8 mln. ontvangen van de gemeenten, waarvan € 2.4 mln is doorbetaald aan MAA.

¹⁸ Ter verduidelijking van tabel 3 is in bijlage 4 de juridische structuur van MAA opgenomen.

¹⁹ De Provincie Limburg is weliswaar geen probleemeigenaar van de verplichte asbestsanering, het betreft een particuliere aangelegenheid, maar GS hebben wel doelen gesteld ten aanzien van het stimuleren van die sanering.

²⁰ Te weten: verlagen van de gezondheidsrisico's door asbestsanering, bevorderen van werkgelegenheid, innovatie en ondernemerschap worden gestimuleerd waardoor mogelijk kostenverlagingen ontstaan, bevordering van de sociale cohesie (vanuit burgerinitiatieven), lagere woonlasten, bewustwording m.b.t. risico's van asbest.

doelmatigheid van het beleid uit zou moeten blijken en wat de burger merkt van het beleid van de Provincie Limburg.

De Jaarstukken en aanvullende documenten bieden inzicht in waar de financiële middelen bestemd voor het Aanvalsplan Asbest en Energie belegd zijn. Er is echter geen actuele informatie met PS gedeeld over de stand van zaken in 2017 dat integraal inzicht biedt in bijvoorbeeld hoe het geld is besteed of hoeveel duurzame energie wordt opgewekt. Ook de koppeling tussen asbestsanering en de energietransitie bemoeilijkt het bepalen van de doelmatigheid van beide onderdelen. De provinciale duurzaamheidslening Duurzaam Thuis is bijvoorbeeld een lening voor een breed scala aan maatregelen, zowel op het gebied van energie, levensloopbestendigheid en asbestsanering. Hoeveel energie er bespaard kan worden of hoeveel vierkante meters asbest gesaneerd kan worden met het bovengenoemde bedrag aan leningen is dus geheel afhankelijk van de maatregelen die de aanvrager wil nemen. Dat de 'vaste' verdeling van de revolverende middelen (€ 50 mln. asbestsanering; € 50 mln. energieprojecten) is losgelaten en de middelen flexibel kunnen worden ingezet (Besluit G-15-024), betekent niet dat er geen inzicht gegeven kan of hoeft te worden gegeven in de bestedingen aan energieprojecten en de bestedingen aan asbestsanering. Bij wijze van spreken zouden nagenoeg alle middelen aan energieprojecten en niet aan asbestsanering besteed kunnen worden. PS kunnen dat op basis van de door GS gedeelde informatie niet controleren.

5.2 Speerpunt inzicht in doelmatigheid investeringen in MAA (inclusief NEDAB)

Met inachtneming van de bevindingen zoals in bovenstaande paragraaf 4.2 zijn aangegeven, voldoet het beleidsproduct 1.1.5. Maastricht Aachen Airport in de Jaarstukken grotendeels aan de uitgangspunten en werkwijze zoals door GS is gepresenteerd in de JRC d.d. 13 juli 2015 en 17 september 2015 (met, in meerderheid, overeenstemming van de commissieleden). Een betere aansluiting tussen de herijkte doelen in de herziene basisrapportage Groot Project MAA (vierde voortgangsrapportage) in het kader van de Regeling Grote Projecten en de verantwoording in de jaarstukken, zou het inzicht in de doelmatigheid van het beleid in 2017 verbeteren. Ook de toelichting op de kosten onder de derde W-vraag (wat heeft het ons gekost?) zijn conform de bovengenoemde uitgangspunten die GS hebben gedeeld met PS. Om ten behoeve van PS integraal inzicht te bieden in de cumulatieve kosten, revolverend en niet revolverend, omtrent de exploitatie van de luchthaven en het beheren en onderhouden van de luchthaveninfrastructuur en het niet cruciale vastgoed (NEDAB), zou het opnemen van de totale kosten in de Begroting 2019 voorts helpen om dat inzicht in de p&c-cyclus te borgen.

5.3 Risico op ineffectief beleid

Niet toereikende informatie bemoeilijkt de controle op de besteding van financiële middelen binnen de door PS vastgestelde kaders. Het kan er toe leiden dat PS op enig moment onverwachts kunnen worden geconfronteerd met bepaalde risico's en/of voorstellen om extra financiële middelen beschikbaar te stellen. Bovendien kan zonder actuele informatie de doelmatigheid van het door GS gevoerde beleid niet getoetst worden aan kwalitatieve en financiële kaders die PS hebben meegegeven waardoor de Provincie Limburg mogelijk ineffectief beleid kan continueren.

Transparantie en helderheid over de uitvoering van een besluit en beleidsresultaten is niet enkel voor PS maar ook voor de burger wenselijk. De verantwoording over het gevoerde beleid kan worden verbeterd door de oorspronkelijke doelstellingen en indicatoren uit Statenbesluiten letterlijk over te nemen in begrotingen c.q. jaarstukken en de beoogde resultaten, prestaties en kosten van het begrotingsjaar in dat kader te plaatsen. Het ex ante toetsen van kaderstellende Statenvoorstellen op de bruikbaarheid van doelstelling en indicatoren voor het later bepalen van de doelmatigheid, zou de mogelijkheid tot het uitoefenen van de controlerende en bijsturende rol van PS verder borgen in de p&c-cyclus. Dat kan de beheersbaarheid in de toekomst verbeteren.

6. Aanbevelingen

Op basis van de analyse en conclusies worden de volgende aanbevelingen gedaan:

Aan GS:

1. Stel bij het laten vaststellen van beleidskaders of programma's door PS, prestatie-indicatoren in de desbetreffende Statenvoorstellen op die de doelmatigheid meten.
2. Neem bovengenoemde indicatoren inzake de betreffende producten of programma's identiek over als prestatie-indicatoren in de Begroting c.q. Jaarstukken.
3. Maak in de Begroting 2019, Jaarstukken 2018 voorts gebruik van de prestatie-indicatoren asbestsanering (in m²), energiereductie en aandeel duurzame energie en maak daarin een onderscheid tussen de bestedingen aan asbestsanering en bestedingen aan energieprojecten.

Aan PS:

4. Laat de Statenonderzoeksfunctie de door GS opgestelde prestatie-indicatoren in kaderstellende Statenvoorstellen ex ante toetsen op SMARTheid en geschiktheid voor het bepalen van de doelmatigheid van het beoogde beleid.

Bijlage 1. Kaders voor controle volgens wet- en regelgeving

Provinciewet artikel 201 lid 1

Gedeputeerde Staten leggen aan Provinciale Staten over elk begrotingsjaar verantwoording af over het door hen gevoerde bestuur, onder overlegging van de jaarrekening en het jaarverslag.

Provinciewet artikel 202 lid 1

PS stellen de jaarrekening en het jaarverslag vast in het jaar volgend op het Begrotingsjaar.

Provinciewet artikel 216 lid 1

PS stellen bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vast. De verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan.

Financiële Verordening Provincie Limburg 2016

Artikel 2 lid 3

GS stellen per Begrotingsprogramma indicatoren voor met betrekking tot de beoogde resultaten en de te leveren goederen en diensten.

Artikel 2 lid 4

PS stellen de indicatoren, bedoeld in het derde lid, vast.

Artikel 2 lid 5

GS dragen zorg voor het verzamelen en vastleggen van gegevens over de geleverde goederen en diensten en de maatschappelijke effecten, opdat de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid zoals vastgesteld door PS, kunnen worden getoetst.

Artikel 8 lid 2

GS leggen verantwoording af over de uitvoering van de programma's en hoe de resultaten zich verhouden tot de in de Begroting gestelde doelen. Relevante afwijkingen worden toegelicht en hebben betrekking op de verschillen tussen de Begroting en realisatie van de drie W-vragen uit de (gewijzigde) Programmabegroting op Begrotingsprogrammaniveau.

Besluit Begroting en verantwoording (BBV)

In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) zijn de spelregels opgenomen voor de Begroting en de Jaarstukken van provincies (en gemeenten). Zie ook:

<http://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/2017-12-09>.

Bijlage 2. Notitie van de Griffie d.d. 24 januari 2018, betrokken bij de JRC d.d. 2 februari 2018
(On)mogelijkheden van doelmatigheidsonderzoek

De structuur van de jaarstukken leent zich voor een analyse van de doelmatigheid van prestaties (output) en niet van effecten (outcome). GS kunnen door PS worden aangesproken op prestaties die aantoonbaar van invloed zijn op de doelmatigheid. Prestaties zijn ook factoren waar de Provincie zelf invloed op kan uitoefenen.

Doelmatigheid is een relatief begrip. Prestaties die GS inzichtelijk maken zijn meer of minder doelmatig gerealiseerd vergeleken met die van een situatie in het recente verleden. Er kan slechts worden vastgesteld dat beleid meer of minder (on)doelmatig is geweest ten opzichte van een andere periode. Dit betekent dat nooit een absolute uitspraak over de doelmatigheid kan worden gedaan. Een vergelijking van de jaarstukken 2015, 2016 en 2017 zou een mogelijke optie kunnen zijn. Maar de ervaring leert dat de beoogde resultaten en de prestatie-indicatoren jaarlijks veranderen. Een vergelijking in de tijd (trendanalyse) is dan niet mogelijk.

Een andere mogelijkheid voor een analyse is een enkelvoudige vergelijking in de periode tussen 1 januari 2017 en 31 december 2017. Als de doelen van beleid (de te realiseren prestaties) niet duidelijk zijn geformuleerd, kan de doelmatigheid van de prestaties niet worden bepaald. Immers, de prestaties moeten worden afgezet tegen de ingezette middelen, en dat is onmogelijk als de prestaties onvoldoende duidelijk zijn. Voor het bepalen van de doelmatigheid van prestaties, moeten de prestaties in elk geval concreet zijn, dat wil zeggen: specifiek en meetbaar. In de praktijk blijkt dat de gegevens in de begroting en jaarstukken hier niet altijd aan voldoen.

Door prestatie-indicatoren als kengetallen voor de beoogde resultaten te gebruiken, kunnen deze gebruikt worden ter indicatie van doelmatigheid. Het gebruik van kengetallen heeft als voordeel dat het reeds toegepast kan worden bij relatief weinig waarnemingen en het een relatief eenvoudige techniek betreft. Kengetallen zijn echter minder geschikt om prestaties en middelen in samenhang te onderzoeken, zijn gevoelig voor onvolkomenheden in de gegevens en geven slecht inzicht in doelmatigheidsverschillen. Met beperkt beschikbare informatie kunnen geen interne (factoren waarop de Provincie Limburg invloed op kan uitoefenen) of externe verklaringen (externe factoren van invloed op het resultaat) getoetst worden. Met kengetallen kan er dus geen antwoord worden gegeven op de vraag hoe met hetzelfde geld meer gedaan kan worden of als er meer bereikt had kunnen worden met minder middelen.

Mogelijkheden analyse door Griffie

De tot nu toe ingediende conceptspeerpunten (peildatum 23 januari 2018) zijn gericht op de analyse van de doelmatigheid van bepaald beleid. Het detailniveau en de beperkte hoeveelheid informatie in de jaarstukken plus de beperkte tijd voor onderzoek, maken een volwaardig doelmatigheidsonderzoek onmogelijk. Aanbevelingen om de doelmatigheid te vergroten kunnen dus niet gedaan worden.

Een analyse door de Griffie kan mogelijk wel inzicht bieden in de vraag of de voortgang op beleidsdoelen, beoogde resultaten en prestaties in andere documenten (bijv. PS-besluiten zoals het aanvalsplan Asbest en Energie) verantwoord worden in de jaarstukken. Ook kan de analyse bijdragen aan het verbeteren van de presentatie van gegevens in toekomstige begrotingen/jaarstukken om het toetsen van doelmatigheid aan de hand van de jaarstukken op termijn beter mogelijk te maken.

Bijlage 3. Betrokken kaderstellende Statenvoorstellen en aanvullende informatie op de Jaarstukken 2017

Speerpunt doelmatigheid van het Aanvalsplan Asbest en Energie

- Gewijzigd Statenvoorstel G-15-024 (in PS d.d. 5 februari 2016)
- Actieprogramma Asbest en Energie 2017 (19 juli 2017)
- Actieprogramma Asbest en Energie 2018 (7 december 2017)
- Limburgse Energie en Klimaat Aanpak, voortgang en uitvoering actieprogramma Asbest en Energie”
(7 december 2017)
- Voortgangsrapportage - Stand van Zaken Windenergie (7 december 2017)
- Informerend stuk Financieel instrumentarium Asbest en Energie, brief GS (6 februari 2018)
- Accountantsverslag 2017 Provincie Limburg van Deloitte Accountants B.V (23 april 2018)
- Beantwoording door GS van de schriftelijke vragen van Lokaal-Limburg inzake schone energie van windmolens (24 april 2018)
- Subsidieplafonds 2018 voor diverse subsidieregels en beleidsregels (geraadpleegd op 1 mei 2018)

Speerpunt doelmatigheid van de investeringen in MAA (inclusief NEDAB)

- G-14-008 (in PS d.d. 16 mei 2014)
- G-15-011 (n PS d.d. 9 oktober 2015)
- G-16-022 (n PS d.d. 17 juni 2016)
- G-16-023 (n PS d.d. 7/8 juli 2016)
- Herziene basisrapportage / vierde voortgangsrapportage Groot Project MAA (26 april 2017)
- G-17-023 (n PS d.d. 29 september 2017)
- Zesde voortgangsrapportage Groot Project MAA (13 maart 2018)

Bijlage 4. Juridische structuur Maastricht Aachen Airport

