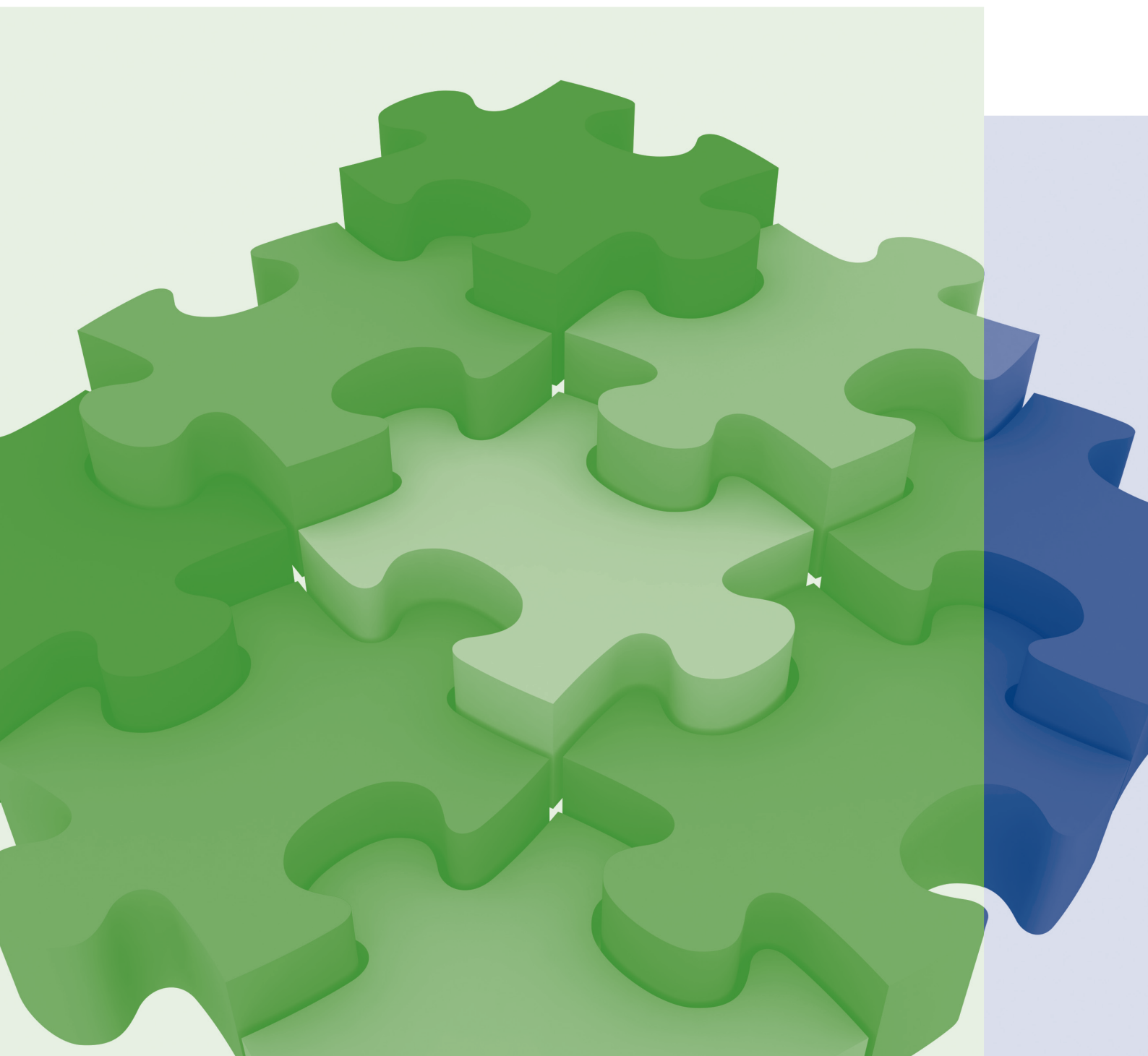




*randstedelijke* rekenkamer

Flevoland • Noord-Holland • Utrecht • Zuid-Holland



Beleid en praktijk met betrekking tot  
verbonden partijen - *Provincie Flevoland*

# **Beleid en praktijk met betrekking tot verbonden partijen**

Een onderzoek naar de opvolging van eerdere (Rekenkamer)aanbevelingen en verdere verbeteringsmogelijkheden voor de provincies

Provincie Flevoland

Amsterdam, juli 2015



# Voorwoord

---

In de missie van de Randstedelijke Rekenkamer staan twee doelen centraal: het verbeteren van het provinciaal bestuur en het versterken van de publieke verantwoording. Met dat doel voor ogen doen wij onderzoek en formuleren we conclusies en aanbevelingen. Maar daar blijft het niet bij. Van belang is immers ook welk vervolg er wordt gegeven aan de aanbevelingen en in hoeverre op het onderzochte gebied verbeteringen plaatsvinden. Daarom voert de Rekenkamer doorwerkingsonderzoeken uit waarbij, rekening houdend met de benodigde periode voor implementatie van de gewenste verbeteringen, weer eens de thermometer in een onderwerp wordt gestoken.

De Rekenkamer heeft in 2007 onderzoek gedaan naar Verbonden partijen. Dit is inmiddels acht jaar geleden en het onderwerp is nog steeds zeer relevant. In deze acht jaar hebben de vier Randstadprovincies overigens zelf ook aanvullende onderzoeken of audits uitgevoerd of laten uitvoeren naar de verbonden partijen. Op basis van deze verschillende onderzoeken heeft de Rekenkamer nu een meta-onderzoek uitgevoerd waarbij de vier Randstadprovincies met elkaar worden vergeleken. Het beleid en de praktijk met betrekking tot verbonden partijen zijn in beeld gebracht aan de hand van de vier aspecten van 'good governance': sturing, beheersing, verantwoording en toezicht.

Tijdens de laatste programmaraadbijeenkomst van de vorige Statenperiode (eindigend in het voorjaar van 2015) hebben de vier Randstadprovincies unaniem geadviseerd een doorwerkingsonderzoek op dit gebied uit te voeren. In april heeft u de onderzoeksopzet ontvangen en nu voor het zomerreces vindt de publicatie plaats. Dit was mede mogelijk door een goede medewerking vanuit de provincies en een versnelde wederhoorprocedure. Voor het onderzoek is documentenonderzoek gedaan en zijn interviews gehouden met medewerkers van de provincie. Wij willen de geïnterviewden hartelijk danken voor de bijdrage aan dit onderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd door Twynstra Gudde, onder leiding van drs. Linda Voetee (adjunct-directeur/senior projectleider).

dr.ir. Ans Hoenderdos-Metselaar MBA  
bestuurder/directeur Randstedelijke Rekenkamer

# Inhoudsopgave

<b>Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>4</b>
<b>Reactie Gedeputeerde Staten .....</b>	<b>6</b>
<b>Nawoord Rekenkamer .....</b>	<b>10</b>
<b>1. Inleiding.....</b>	<b>11</b>
<b>2. Provincie Flevoland .....</b>	<b>14</b>
2.1 Beleid verbonden partijen .....	14
2.2 Governance verbonden partijen.....	15
2.2.1 Sturen .....	15
2.2.2 Beheersen .....	16
2.2.3 Verantwoorden .....	17
2.2.4 Toezicht.....	17
<b>3. Vergelijkende analyse.....</b>	<b>18</b>
<b>BIJLAGE A Aandachtspunten uit eerdere onderzoeken .....</b>	<b>24</b>
<b>BIJLAGE B Opvolging aanbevelingen en leerpunten.....</b>	<b>27</b>
<b>BIJLAGE C Overzicht verbonden partijen provincie Flevoland .....</b>	<b>32</b>
<b>BIJLAGE D Literatuurlijst .....</b>	<b>33</b>
<b>BIJLAGE E Lijst geïnterviewde personen.....</b>	<b>34</b>

# Conclusies en aanbevelingen

**Centrale onderzoeksvraag:** Welke verbeteringen zijn mogelijk in het beleid inzake de verbonden partijen en de praktijkinvulling daarvan?

De centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende twee deelvragen:

1. Welke doorwerking hebben de provincies gegeven aan de aanbevelingen uit eerder Rekenkameronderzoek en eigen onderzoek naar verbonden partijen?
2. Waar kunnen de Randstadprovincies van elkaars onderzoeken, beleid en praktijk leren?

## Algemene conclusie voor de provincie Flevoland

### Doorwerking onderzoek Randstedelijke Rekenkamer 2007 en onderzoek Flevoland 2010

In 2007 heeft de Randstedelijke Rekenkamer onderzoek gedaan naar de wijze waarop de provincie haar verbonden partijen organiseerde (*Verbonden partijen verkend*). In 2010 heeft de provincie zelf onderzoek gedaan naar verbonden partijen (Deloitte, *Verbeteren in verbinden*). Uit die twee onderzoeken volgden een aantal aanbevelingen. Geconstateerd wordt dat een aantal van deze aanbevelingen is opgevolgd en een aantal deels of niet is opgevolgd. De provincie heeft een visie en een kadernota op verbonden partijen en er is een beleidslijn voor de bestuurlijke vertegenwoordiging. Ze heeft een afwegingskader op basis waarvan zij keuzes kan maken over verbonden partijen. In principe zijn daarmee die aanbevelingen van de Rekenkamer opgevolgd; in de praktijk is echter de bestuurlijke vertegenwoordiging bij verbonden partijen nog steeds een aandachtspunt. De kaderstellende en controlerende rol van PS ten aanzien van verbonden partijen is ook niet nader uitgewerkt.

De aanbevelingen van het eigen onderzoek van 2010 hadden onder andere betrekking op prestatie management en het maken van prestatieafspraken met verbonden partijen en een toets of de bestuurlijke betrokkenheid in lijn is met de Code Tabaksblat en de Code Goed Openbaar Bestuur. Prestatiemanagement en de toets op de twee codes zijn nog steeds aandachtspunten.

### Leerpunten onderzoeken andere Randstadprovincies/overheden

Aanvullend is vanuit de onderzoeken bij de andere Randstadprovincies/overheden te constateren dat de bestuurlijke standpuntbepaling op de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol aan de hand van integrale adviezen, het hebben van een exit-strategie, de verdere uitwerking van de opdrachtgevers- en de eigenaarsrollen, het risicomanagement, de verrijking van de verantwoordingsinformatie aan PS (paragraaf verbonden partijen in de P&C-documenten) met (beleids)inhoud aandacht behoeven. Wanneer dit is verbeterd, kan nog worden gewerkt aan de differentiatie in het handelingsrepertoire<sup>1</sup> en de samenwerking met mede-eigenaren.

<sup>1</sup> Het handelingsrepertoire heeft betrekking op de vraag hoe invulling wordt gegeven aan de rol als 'opdrachtgever' en vooral 'eigenaar' (eisen aan sturen, beheersen en toezicht houden). In de *Audit verbonden partijen* van de provincie Utrecht is een handelingsrepertoire voor 'business as usual' en een additioneel handelingsrepertoire bij inhoudelijke of financiële vraagstukken uitgewerkt.

### **Samenvattende verbeterpunten**

De belangrijkste mogelijkheden voor verdere verbetering van het beleid en de governance rondom verbonden partijen voor de provincie Flevoland zijn (zie voor een volledig overzicht bijlage B):

1. Maak onderscheid tussen de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol bij verbonden partijen in de voorbereiding en interne besprekingen bij de provincie (zowel ambtelijk als bestuurlijk). Er kan één vaste gedeputeerde worden aangewezen die de provincie vertegenwoordigt in vergaderingen van de verbonden partijen, zolang er geen conflicten in de standpunten van de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol zijn. Wanneer echter conflicten in standpunten optreden, is het verstandig om voor die betreffende vergaderingen te bepalen wie het uiteindelijk gekozen standpunt van GS uitdraagt: de vaste gedeputeerde voor de betreffende verbonden partij óf de van tevoren aangewezen plaatsvervanger.
2. Een nadere invulling maken van het accounthouderschap/opdrachtgeverschap richting verbonden partijen, met name op het gebied van prestatieafspraken en prestatie management (sturen), risicomanagement, de exit-strategie en de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie, waarbij er ruimte is voor maatwerk dat past bij de inhoudelijke en financiële belangen van de provincie.
3. Verder verhogen van de informatiewaarde van de paragraaf verbonden partijen, door informatie op te nemen over de door de verbonden partijen geleverde prestaties en de realisatie van de provinciale doelen.
4. Bewust differentiëren van het handelingsrepertoire, afhankelijk van onder meer het 'stadium' van een verbonden partij, de beleidsmatige vraagstukken en de financiële risico's.
5. Verder invulling geven aan de samenwerking met mede-eigenaren.
6. De kaderstellende en controlerende rol van PS ten aanzien van verbonden partijen nader uitwerken.

<b>Aanbevelingen aan Provinciale Staten</b>
---

1. Vraag Gedeputeerde Staten om invulling te geven aan de verbeterpunten uit dit doorwerkingsonderzoek.
2. Vraag Gedeputeerde Staten om over een jaar te rapporteren over de bereikte voortgang en de geboekte resultaten met betrekking tot de opgepakte verbeterpunten uit dit doorwerkingsonderzoek.



# Reactie Gedeputeerde Staten

---

Geachte mevrouw Hoenderdos-Metselaar,

U heeft ons in uw brief van 2 juni jongstleden gevraagd om uiterlijk 23 juni 2015 te reageren op uw concept-bestuurlijke nota *Beleid en praktijk verbonden partijen*. In onze bestuurlijke reactie maken we eerste enkele algemene opmerkingen en daarna gaan we in op meer specifieke aspecten van opdrachtgeverschap, eigenaarschap, prestatiesturing en aandachtspunten. Ten slotte geven we in het kort aan hoe wij omgaan met de conclusies en aanbevelingen.

## **Algemene opmerkingen**

### *Belang van het onderwerp*

Het afgelopen half jaar is in onze staten regelmatig gesproken over verbonden partijen. Het onderwerp geniet bestuurlijke en politieke aandacht. Zo besteedt het Coalitieakkoord ook aandacht aan de gewenste evaluatie van de verbonden partijen. De recent opgestelde Kadernota, maar ook dit onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer is herhaaldelijk aan de orde geweest. Op 13 mei is besloten de besluitvorming over de Kadernota *Verbonden partijen* aan te houden totdat het rapport met de aanbevelingen van de Rekenkamer daarbij kan worden betrokken.

### *Het rapport heeft een globaal karakter*

In concept heeft uw Rekenkamer ons een rapportage gestuurd. Recent, op 16 juni heeft u ons de conceptnota van bevindingen gestuurd. De Rekenkamer beoogt een lerend rapport op te leveren. Met de rekenkamer is afgesproken dat hij ook andersoortige onderzoeken uitvoert. Dit is zo'n onderzoek met een wat andere proces. Wij constateren dan ook dat de formulering van de bevindingen algemeen van aard zijn, zoals de weergave van meningen. Ook de conclusies en aanbevelingen zijn weinig specifiek.

### *Maatwerk is wenselijk*

Flevoland kent enkele verbonden partijen. In andere provincies zijn er vele tientallen. Op grond van dit feit zijn wij van mening dat onze inzet zich met name moet richten op die verbonden partijen waarin de provincie een belangrijk aandeel of een doorslaggevende rol heeft. Daarbij is het belang van die verbonden partij gelieerd aan de bijdrage aan het publieke belang. Om die reden menen wij dat sprake moet zijn van maatwerk. Een generieke aanpak past minder goed bij de omvang van het vraagstuk. In een beperkt aantal gevallen zullen wij gericht aandacht schenken aan de governance en in de sturing op resultaten van de verbonden partij.

## **Overige aandachtspunten**

### *Opdrachtgeverschap en eigenaarsrol*

De verbonden partij wordt op basis van onze Kadernota 2015 primair beoordeeld op de uitvoering van de opdracht om "het publieke belang" te dienen. Uw onderzoek dringt er op aan om zo duidelijk mogelijk te maken dat daarbinnen twee rollen moeten worden onderscheiden: de opdracht gevende rol en de rol van eigenaar. Wij realiseren ons terdege dat deze twee rollen op gespannen voet kunnen staan. In ons beleid zijn we er van uit gegaan dat de college vertegenwoordigd wordt door één afgevaardigde waarbij waar nodig aandacht wordt

besteed met beide elementen. Aan dit uitgangspunt houden wij vast. Ook in de ambtelijke ondersteuning van het college komen waar nodig beide aspecten aan de orde.

#### *Evaluatie*

Momenteel is een ambtelijke evaluatie gaande naar de huidige verbonden partijen. De strategische vragen komen daarbij aan de orde:

1. Is deze verbonden partij (nog) een geschikt instrument voor het doel waartoe zij in het leven is geroepen, is er een alternatief denkbaar, moet de provincie haar deelname beëindigen?
2. Is de manier waarop de verbonden partij is georganiseerd (nog) adequaat, moet de positie van de provincie worden gewijzigd, kan de provincie in voldoende mate haar invloed uitoefenen?

Over de uitkomsten van deze evaluatie wordt met de staten gesproken. Daarnaast is het college van mening dat de staten inbreng kunnen leveren, niet alleen in het kader van zienswijzen (bij gemeenschappelijke regelingen), maar ook tussentijds, bijvoorbeeld bij strategische keuzen in de uitvoering door verbonden partijen, met het college of zijn vertegenwoordiger van gedachten te wisselen.

#### *Eigentijds instrument*

Indien een verbonden partij wordt gehandhaafd, moet de periodieke evaluatie uitwijzen of de provincie in voldoende mate zicht heeft op en invloed uitoefent op de prestaties van de verbonden partij. Relevant daarbij is of de governance adequaat is en er sprake is van voldoende sturing en beheersing van de verbonden partij. Periodieke heroverweging van verbonden partijen is in de Kadernota vastgelegd.

Bij de evaluatie van de individuele verbonden partijen een aantal aspecten meegenomen: naast het publieke belang worden elementen als exit-strategie, prestatieafspraken, normen van integriteit (good governance) en salariering meegenomen in de beoordeling. Ook aspecten van verbetering van sturing, beheersing, monitoring en verantwoording worden in beeld gebracht.

	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>Reactie op de conclusies en aanbevelingen</b>
1	De aanbevelingen in het rapport van de RRK uit 2007 zijn grotendeels opgevolgd; een aantal is deels of niet opgevolgd. De provincie heeft een visie en een kadernota op verbonden partijen en er is een beleidslijn voor de bestuurlijke vertegenwoordiging. Ze heeft een afwegingskader op basis waarvan zij keuzes kan maken over verbonden partijen. In principe zijn daarmee die aanbevelingen van de Rekenkamer opgevolgd; in de praktijk is echter de bestuurlijke vertegenwoordiging bij verbonden partijen nog steeds een aandachtspunt. De kaderstellende en controlerende rol van PS ten aanzien van verbonden partijen is ook met nader uitgewerkt.	Deze constatering nemen wij voor kennisgeving aan. Over de bestuurlijke vertegenwoordiging is in het kader van coalitie- en collegevorming uitvoerig gesproken. Hierboven is kort ingegaan op onze opvatting van de beoogde versterking van de rol van Provinciale Staten.
2	In het onderzoek van 2010 stonden aanbevelingen over prestatie management, het maken van prestatieafspraken met verbonden partijen en een toets of de bestuurlijke betrokkenheid in lijn is met de Code Tabaksblat en de	Overgenomen. Deze aspecten komen in de evaluatie van de verbonden partijen 2015 aan de orde.



	Code Goed Openbaar Bestuur. Prestatiemanagement en de toets op de twee codes zijn nog steeds aandachtspunten.	
3	Aanvullend is vanuit de onderzoeken bij de andere Randstadprovincies / overheden te constateren dat de bestuurlijke standpuntbepaling op de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol aan de hand van integrale adviezen, het hebben van een exit-strategie, de verdere uitwerking van de opdrachtgevers- en de eigenaarsrollen, het risicomanagement en de verrijking van de verantwoordingsinformatie met (beleids)inhoud, aandacht behoeven.	De conclusie is algemeen geformuleerd en kan in die zin worden overgenomen, dat er sprake is van een aantal aandachtspunten die 1n de evaluatie van de verbonden partijen 2015 aan de orde komen.
4	Verbetermogelijkheden:	
4.1	Maak onderscheid tussen de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol bij verbonden partijen in de voorbereiding en interne besprekingen bij de provincie (zowel ambtelijk als bestuurlijk). Er kan één vaste gedeputeerde worden aangewezen die de provincie vertegenwoordigt in vergaderingen van de verbonden partijen, zolang er geen conflicten in de standpunten van de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol zijn.  Wanneer echter conflicten in standpunten optreden, is het verstandig om voor die betreffende vergaderingen te bepalen wie het uiteindelijk gekozen standpunt van GS uitdraagt: de vaste gedeputeerde voor de betreffende verbonden partij óf de van tevoren aangewezen plaatsvervanger	De nieuwe Kadernota wordt toegepast. In de werkafspraken van het college is dit verbeterpunt meegenomen.
4.2	Een nadere invulling maken van het accounthouderschap/opdrachtgeverschap richting verbonden partijen, met name op het gebied van prestatieafspraken en prestatimanagement (sturen), risicomanagement, de exit-strategie en de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie, waarbij er ruimte is voor maatwerk dat past bij de Inhoudelijke en financiële belangen van de provincie.	In de evaluatie en de periodieke verantwoording via de P&C-documenten wordt aan deze aspecten aandacht besteed. Dit is conform de nieuwe Kadernota.
4.3	Verder verhogen van de informatiewaarde van de paragraaf verbonden partijen, door informatie op te nemen over de door de verbonden partijen geleverde prestaties en de realisatie van de provinciale doelen.	Idem
4.4	Bewust differentiëren van het handelingsrepertoire, afhankelijk van onder meer het 'stadium' van een verbonden partij, de beleidsmatige vraagstukken en de financiële risico's.	Idem

4.5	Verder invulling geven aan de samenwerking met mede-eigenaren	Idem
4.6	De kaderstellende en controlerende rol van PS ten aanzien van verbonden partijen nader uitwerken.	In het Coalitieakkoord voor deze periode is al afgesproken dat de rol van de staten wordt verstevigd. Naast de plaats van de verbonden partijen in P&C-documenten komen verbonden partijen waar dat nodig is in de staten aan de orde.
5	Provinciale Staten wordt aanbevolen GS te vragen de verbeterpunten uit te voeren en daarover over een jaar over de voortgang te rapporteren.	We nemen kennis van deze aanbeveling en zien graag aangegeven welke verbeterpunten als relevant worden beschouwd.

Het onderzoek kent als gevolg van de verkorte doorlooptijd een wat algemenere formulering. Dat leidt ook tot algemene conclusies en aanbevelingen. We zien hierin mogelijkheden voor verbetering. Over het onderzoeksproces is goed overlegd met de organisatie. De definitieve versie en de bespreking in Provinciale Staten zien we dan ook met belangstelling tegemoet.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Flevoland,

de secretaris,

de voorzitter,

mr. drs T. van der Wal

L. Verbeek



## Nawoord Rekenkamer

---

De Rekenkamer dankt GS voor hun reactie. Wij zijn verheugd dat GS aangeven dat zij de conclusies en aanbevelingen grotendeels overnemen.

GS stellen dat de conclusies en aanbevelingen wat algemeen geformuleerd en weinig specifiek zijn. Wij verwijzen graag naar de onderbouwing in hoofdstuk 2 en bijlage B van het rapport waarin per aandachtspunt is aangegeven welke verbetering concreet mogelijk is.

GS stellen tevens in de tabel van hun bestuurlijke reactie dat het verbeterpunt met betrekking tot de scheiding tussen de opdrachtgevers- en eigenaarsrol is meegenomen in de werkafspraken van het college. Onder het kopje “overige aandachtspunten” in hun reactie geven GS echter aan vast te houden aan één afgevaardigde van GS die de provincie vertegenwoordigt in de verbonden partij. Wij raden aan om naast de vaste afgevaardigde ook een plaatsvervanger aan te wijzen. De een vervult de rol van opdrachtgever en de ander de rol van eigenaar. Wanneer conflicten in standpunten van deze rollen optreden, is het verstandig om voor die betreffende vergaderingen te bepalen wie het uiteindelijk gekozen standpunt van GS uitdraagt: de vaste gedeputeerde voor de betreffende verbonden partij óf de van tevoren aangewezen plaatsvervanger.

De Rekenkamer ziet met belangstelling de reactie van PS op het onderzoek tegemoet.



# HOOFDSTUK 1

## Inleiding

---

### 1.1. Aanleiding

#### **Wat is de aanleiding?**

Verbonden partijen zijn organisaties waarin de provincie een bestuurlijk én een financieel belang heeft, bijvoorbeeld recreatieschappen, ontwikkelingsmaatschappijen, omgevingsdiensten en nutsbedrijven. Bij de deelname aan en/of oprichting van een verbonden partij spelen een aantal afwegingen een rol. Zo komen verbonden partijen in verschillende vormen voor (o.a. vennootschappen, gemeenschappelijke regelingen, stichtingen), elk met hun eigen voor- en nadelen op thema's als de (aan)sturing en opdrachtgeverschap, (risico) aansprakelijkheid, invloed GS/PS etc.

In 2007 heeft de Rekenkamer het onderzoek 'Verbonden partijen verkend' uitgevoerd. Het rapport van de Rekenkamer gaat in op verschillende afwegingen rondom verbonden partijen, waaronder de afweging bij oprichting van / deelname aan verbonden partijen, de sturing en verantwoording van verbonden partijen en de provincie als aandeelhouder. Tijdens de laatste programmaraadbijeenkomst van de vorige Statenperiode (eindigend in het voorjaar van 2015) hebben de vier Randstadprovincies unaniem geadviseerd een doorwerkingsonderzoek op dit gebied uit te voeren.

Naast het onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer zijn in alle vier Randstadprovincies ook andere onderzoeken of audits uitgevoerd naar de verbonden partijen. Op basis van deze verschillende onderzoeken heeft de Rekenkamer nu een meta-onderzoek uitgevoerd waarbij de vier Randstadprovincies met elkaar worden vergeleken, onder meer op het punt van de doorwerking van de aanbevelingen uit 2007.

### 1.2. Probleemstelling

Het doel van het onderzoek is inzicht bieden in de doorwerking van eerder verricht onderzoek naar verbonden partijen; dit vooral vanuit de vraag waar verbeteringen mogelijk zijn in het beleid inzake verbonden partijen. De intentie is ook geweest om de provincies de mogelijkheid te bieden van elkaars beleid en aanpak te kunnen leren.

In het onderzoek is allereerst de omvang van de problematiek (het vóorkomen van het beleids- en uitvoeringsinstrument verbonden partijen) in de vier provincies in beeld gebracht en heeft er een inventarisatie van de verbonden partijen plaatsgevonden. Vervolgens zijn we, op basis van uitkomsten van de onderzoeken die in de afgelopen jaren in de Randstadprovincies zijn uitgevoerd, nagegaan in hoeverre de conclusies en aanbevelingen (nog) aan de orde zijn in de desbetreffende en/of andere Randstadprovincies. In het onderzoek stond hypothese-toetsing centraal. Het onderzoek bestond uit bestudering van aangeleverd (onderbouwings)materiaal en uit interviews met ambtenaren en een enkele bestuurder bij de provincies. Er heeft geen onderzoek plaatsgevonden bij de verbonden partijen zelf.

**Onderzoeksvraagstelling:** Welke verbeteringen zijn mogelijk in het beleid inzake de verbonden partijen en de praktijkinvulling daarvan?

---

### 1.3 Onderzoeksaanpak en -verantwoording

De basis voor het huidige onderzoek is gelegen in de volgende vijf eerder verrichte onderzoeken:

1. *Onderzoek Randstedelijke Rekenkamer 2007 (alle vier Randstadprovincies) – Verbonden partijen verkend*
2. *Onderzoek provincie Flevoland 2010 – Verbeteren in Verbinden (217a onderzoek)*
3. *Onderzoek provincie Noord-Holland 2014 – Evaluatie Verbonden Partijen*
4. *Onderzoek provincie Utrecht 2014 – Audit Verbonden Partijen (217a onderzoek)*
5. *Onderzoek provincie Zuid-Holland 2014 – Inzet Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen.*

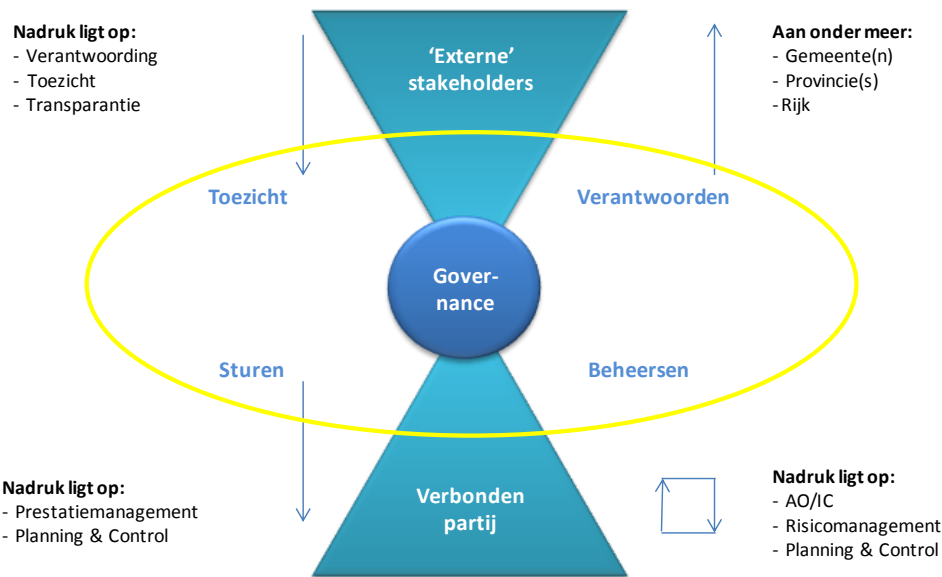
De aanbevelingen uit deze onderzoeken zijn vertaald naar aandachtspunten om beleid en praktijk van provincies met betrekking tot verbonden partijen te beoordelen.

De relatie tussen provincie en verbonden partijen wordt doorgaans gezien en geanalyseerd als een governancevraagstuk. Van belang voor het onderzoek is dat de aandachtspunten zijn geordend naar de vier invalshoeken van governance die ten aanzien van verbonden partijen gebruikelijk worden gehanteerd.

Dit zijn de volgende invalshoeken:

- *sturing*: op welke wijze geeft de provincie strategisch richting aan de verbonden partij (op de te bereiken publieke doelen)? Dit governance-aspect adresseert de rol van de provincie als opdrachtgever van de verbonden partij. Het sturingsvraagstuk bij verbonden partijen gaat om de beantwoording van de vraag 'wat willen we nou echt dat de verbonden partij voor ons doet?'. Het gaat er hierbij om om met de verbonden partijen afspraken te maken (en deze afspraken te doen naleven) over de realisatie van doelen, resultaten en bijdragen die zij leveren aan provinciale opgaven. Daarvoor is het nodig dat helder is hoe de provincie komt tot keuzes om verbonden partijen op te richten of om te participeren. En dat het duidelijk is hoe ze de sturingsrelatie invult.
- *beheersing*: welke maatregelen en procedures neemt/volgt de provincie zodat zij er zeker van kan zijn dat de verbonden partij bedrijfsmatig goed functioneert? Dit adresseert de rol van de provincie als eigenaar van de verbonden partij. Het beheersingsvraagstuk bij verbonden partijen gaat om het actief (bij)sturen op de gemaakte afspraken met verbonden partijen vanuit de eigenaarsrol en daarmee de financieel/organisatorische aspecten (een gezond bedrijf met een solide continuïteitsperspectief).
- *verantwoording*: op welke wijze vindt verantwoording plaats over de rechtmatigheid van de bestedingen, de doelmatigheid en de prestaties? Bij dit aspect van governance gaat het vooral om verantwoordingsinformatie van de verbonden partijen over de behaalde resultaten, dan wel inspanningen die zij moet leveren. En om verantwoordingsinformatie over de doelmatige en rechtmatige inzet van provinciale middelen.
- *toezicht*: op welke wijze houdt de provincie toezicht op het beleid van het bestuur en de algemene gang van zaken bij de verbonden partij? Het toezichtsvraagstuk gaat vooral om de bestuurlijke vertegenwoordiging in cq betrokkenheid bij de publieke en private verbonden partijen.

Deze governance dimensies kunnen we als volgt in een figuur weergeven. Als 'externe stakeholders' gaat het in de context van dit onderzoek louter om de provincie als eigenaar en opdrachtgever van de verbonden partij.



**Figuur 1. Dimensies van governance**

Om Provinciale Staten een zo compleet mogelijk beeld te geven, zijn de aandachtspunten (onder "Verantwoording") op enkele punten aangevuld met relevante, maar in eerdere onderzoeken ontbrekende, onderwerpen. Dit is gebeurd op basis van eerdere onderzoeken bij andere overheden (zoals gemeenten Amersfoort en Eindhoven) en de bredere literatuur over governance van verbonden partijen.

Het volledige overzicht van aandachtspunten is opgenomen in bijlage A.

De informatieverzameling is, zoals eerder al aangegeven, gebeurd door middel van bestudering van documenten van de provincies en interviews met ambtenaren en een enkele bestuurder van de provincies. De documenten waar informatie of bevindingen op zijn gebaseerd zijn als bronnen vermeld in de tekst. Informatie of bevindingen uit interviews zijn niet expliciet voorzien van een bronvermelding in verband met de mogelijke herleidbaarheid tot individuele personen.

In het vervolg van deze rapportage zijn de bevindingen voor de provincie Flevoland opgenomen. Voor de aanbevelingen met betrekking tot Flevoland uit de eerder verrichte onderzoeken zijn we nagegaan of ze nog steeds van toepassing zijn en of de aanbevelingen zijn overgenomen en uitgevoerd.

Wat betreft de aanbevelingen uit de onderzoeken van de andere drie Randstadprovincies is nagegaan of de conclusies en aanbevelingen ook voor Flevoland van toepassing (kunnen) zijn en daarmee nuttige leerpunten voor de provincie kunnen bevatten.

Een totaaloverzicht wat betreft de opvolging van aanbevelingen en leerpunten is opgenomen in bijlage B.

# HOOFDSTUK 2

## Provincie Flevoland

*Dit hoofdstuk bevat de bevindingen over het beleid en de governance rondom verbonden partijen in de provincie Flevoland.*

Een overzicht van de verbonden partijen



*Aantal verbonden partijen in 2015*

*Ontwikkeling aantal verbonden partijen*



*voor zover gegevens beschikbaar*

*voor zover gegevens beschikbaar*

*Totaalbedrag in 2015*

*Ontwikkeling totaalbedrag*

### 2.1 Beleid verbonden partijen

In 2007 is de provincie geadviseerd om een visie en een afwegingskader op verbonden partijen te ontwikkelen (FL1). In 2011 heeft de provincie een discussienota opgesteld in opdracht van Provinciale Staten om het afwegingskader voor verbonden partijen te actualiseren (FL5). In 2014 heeft de provincie een kadernota verbonden partijen opgesteld (FL7). Deze is aangehouden om dit onderzoek van de Rekenkamer er in te betrekken. Met de toekomstige vaststelling vervangt deze nota de eerdere nota 'Beoordelingskader Verbonden partijen Provincie Flevoland', die in 2008 door Provinciale Staten is vastgesteld als afwegingskader voor verbonden partijen (FL2).

Deze kadernota geeft een definitie van verbonden partijen en bevat een stroomschema met 6 vragen die gebruikt kunnen worden als een afwegingskader voor de oprichting van verbonden partijen. De vragen zijn:

- Is er sprake van een publiek belang?
- Is betrokkenheid van andere partijen nodig of wenselijk?
- Vraagt het publieke belang om actieve betrokkenheid van de Provincie?
- Is een juridische entiteit met rechtspersoonlijkheid wenselijk of noodzakelijk?
- Heeft de privaatrechtelijke rechtsvorm de voorkeur?
- Is het voor de mate van zeggenschap wenselijk of noodzakelijk deel te nemen in het risicodragend vermogen van de privaatrechtelijke organisatie?

De kadernota (FL7) geeft ook een toelichting op de invulling van de bestuurlijke rol. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de rollen: bestuurder, toezichthouder en aandeelhouder. En er wordt aangegeven dat bij private verbonden partijen de bestuurlijke vertegenwoordiging alleen als aandeelhouder plaatsvindt en niet door zitting te nemen in een Raad van Commissarissen of Raad van Toezicht. Bij gemeenschappelijke regelingen (publieke verbonden partij) participeert GS in het algemeen bestuur en daar vanuit wordt eventueel ook geparticipeerd in een dagelijks bestuur. Voor de governance op private verbonden partijen wordt gerefereerd aan de Code Tabaksblat. Voor de governance op publieke verbonden partijen wordt gerefereerd aan de Code Goed Openbaar Bestuur (FL7).

## **2.2 Governance verbonden partijen**

De provincie Flevoland heeft een beperkt aantal verbonden partijen. Wat betreft het financieel belang en de sturingsmogelijkheden zijn er grote verschillen (FL11). De provincie vindt maatwerk richting verbonden partijen belangrijk omdat zij divers van karakter zijn. Op ongeveer zes verbonden partijen moet volgens de ambtelijke organisatie intensief gestuurd worden. De overige verbonden partijen zijn meer (kleinere) aandeelhoudersdeelnemingen. De afgelopen jaren zijn er geen grote incidenten geweest rondom verbonden partijen waar politiek-bestuurlijke aandacht naar uit is gegaan. De provincie Flevoland wil zich in de komende jaren meer ontwikkelen tot samenwerkingspartner in een netwerksamenleving. Zij wil vanuit verschillende rollen (regisseur, partner en facilitator) samenwerken met haar omgevingspartners om haar provinciale opgaven te realiseren. Door deze ontwikkeling lijkt zij minder aandacht te besteden aan het invullen van de rollen als eigenaar en opdrachtgever richting verbonden partijen.

De aan PS aangeboden en aangehouden kadernota (FL7) maakt geen onderscheid tussen de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol richting verbonden partijen en hoe deze rollen kunnen worden ingevuld. Bestuurlijk zijn de rollen niet (altijd) gescheiden. Bij complexere verbonden partijen is de scheiding van rollen wel een ambitie. De ambtelijke organisatie ervaart het niet altijd scheiden van deze rollen als een knelpunt, omdat er spanning kan zijn tussen de belangen als eigenaar, en als opdrachtgever van een verbonden partij.

### **2.2.1 Sturen**

De provincie Flevoland heeft recent een kadernota verbonden partijen ontwikkeld (FL7). Deze is ter vaststelling aangeboden aan PS en wordt aangehouden om de uitkomsten uit dit onderzoek er in te betrekken. Deze kadernota bevat handvatten voor afwegingen om een verbonden partij op te richten en uitgangspunten voor vertegenwoordiging in de verbonden partij. Deze kadernota moet nog gaan leven in de praktijk door de operationalisering op alle aspecten. En het vraagt om een vertaalslag naar de vraag hoe binnen het provinciaal



politiek-bestuurlijk systeem het spel rond verbonden partijen wordt gespeeld. Wat wordt er verwacht van PS, GS, de ambtelijke top en de ambtelijke opdrachtgever?

De provincie creëert ruimte om in interactie met haar verbonden partijen te komen tot een 'fit' in wat zij wil en wat de verbonden partij kan leveren. Voor het maken van prestatieafspraken en prestatie management zijn geen provinciale richtlijnen. Er worden echter in de praktijk wel prestatieafspraken gemaakt met verbonden partijen en er wordt ook op gestuurd: door jaarlijkse contracten af te sluiten of door middel van periodieke gesprekken. Bij verbonden partijen met een groot inhoudelijk belang vindt er periodiek bestuurlijk overleg plaats over beleidsdoelstellingen en prestatieafspraken.

Om het opdrachtgeverschap te verbeteren en om van elkaar te leren, worden interne bijeenkomsten voor opdrachtgevers georganiseerd. Ook worden bijeenkomsten georganiseerd met de opdrachtnemers van verbonden partijen (bijvoorbeeld de Omgevingsdienst) om in interactie de invulling van het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap te bespreken. In de beleving van de ambtelijke organisatie is er op het opdrachtgeverschap nog veel winst te behalen.

De provincie Flevoland heeft geen handelingsrepertoire uitgewerkt. De term handelingsrepertoire wordt gebruikt in een onderzoek in Utrecht. In de *Audit verbonden partijen* is een handelingsrepertoire voor 'business as usual' en een additioneel handelingsrepertoire bij inhoudelijke of financiële vraagstukken uitgewerkt (3). Het handelingsrepertoire heeft betrekking op de vraag *hoe* invulling wordt gegeven aan de rol als 'opdrachtgever' en vooral 'eigenaar' (eisen aan sturen, beheersen en toezicht houden).

Integrale bestuurlijke adviezen voor verbonden partijen komen normaliter tot stand door een samenwerking tussen de ambtelijke opdrachtgevers en de ambtelijke eigenaren. Er is evenwel geen structurele provinciale werkwijze voor de standkoming van integrale adviezen. De provincie staat aan de vooravond van een evaluatie van alle verbonden partijen (FL12). De algemeen directeur heeft van GS de opdracht gekregen tot een integrale evaluatie van iedere verbonden partij. Bij deze evaluatie wil de provincie op systeemniveau bekijken of de governance op verbonden partijen goed is georganiseerd en kritisch antwoord geven op de vraag of de verbonden partijen nog steeds bijdragen aan provinciale doelen. Ook wil ze kijken naar de potentie van elke verbonden partij. Deze informatie zal ook worden gebruikt voor een meta-evaluatie van verbonden partijen op het geheel van de portefeuille.

### **2.2.2 Beheersen**

De beheersing van de verbonden partijen gebeurt in beginsel op basis van de reguliere stukken van verbonden partijen: de begroting, het jaarverslag en de jaarrekening en daarmee samenhangende rapportages in het kader van Planning & Control. In beperkte mate zijn eigenaren actief aan het sturen/bijsturen op de uitvoering. Bij verbonden partijen waar er ruimte is om beheersmatig bij te sturen wordt vanuit een integraal ambtelijk advies een bestuurlijk standpunt ingenomen dat wordt gecommuniceerd met de verbonden partij. Waar de invloed beperkt is en er geen risico's zijn vastgesteld, wordt er beperkte invulling gegeven aan de beheersing.

Het ambtelijk opdrachtgeverschap van verbonden partijen is belegd bij een inhoudelijke afdeling. Vaak wordt vanuit de inhoudelijke afdeling ook het ambtelijk eigenaarschap ingevuld. Het ambtelijk eigenaarschap is niet expliciet belegd bij een functionaris. Veelal is de ambtelijke eigenaarsrol bij de inhoudelijke afdeling belegd. Uit het onderzoek komt het beeld naar voren dat het niet helder is wat er wordt verwacht van een ambtelijke eigenaar. Dat wordt ook zichtbaar bij het risicomanagement op verbonden partijen. Het is niet duidelijk wie daar (eind)verantwoordelijk voor is. In de ideaaltypische situatie beschrijft de eigenaar welke financiële risico's de

provincie loopt met de verbonden partij en de opdrachtgever beschrijft de inhoudelijke en bestuurlijke risico's. In de huidige praktijk worden risico's summier beschreven, vaak alleen financieel en zelden op de inhoud en op bestuurlijke aspecten.

De relatie met andere eigenaren vindt nu op informele basis en incidenteel plaats. Rondom enkele verbonden partijen heeft de provincie (informeel) samenwerkingscontact met andere deelnemers over de standpuntbepaling in het AB en DB.

In de kadernota (FL7) verbonden partijen wordt aangegeven dat GS de verbonden partijen eens in vier jaar wil evalueren en dat evaluaties kunnen leiden tot de keuze om een verbonden partij te beëindigen. In de huidige nota wordt echter niet aangegeven dat er een exit-strategie moet zijn bij het aangaan van verbonden partijen.

### **2.2.3 Verantwoorden**

De verantwoordingsinformatie die de provincie van verbonden partijen ontvangt vanuit de reguliere planning en control-cyclus zijn de jaarrekeningen en begrotingen van de verbonden partijen. Deze verantwoordingsdocumenten zijn niet beleidsrijk, ze bevatten vooral bedrijfsvoeringsinformatie van de verbonden partij (waarbij overigens ook wel helder is dat beleidsrijke verantwoordingsinformatie niet voor elke verbonden partij van toepassing is). Er zijn geen provinciale richtlijnen over waar verantwoordingsinformatie op de inhoud aan moet voldoen. De ambtelijke opdrachtgever maakt hier afspraken over met de verbonden partij. Mede daardoor zijn er verschillen in de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie die de provincie ontvangt van de verbonden partijen. De provincie moet daardoor extra inzet plegen om informatie te krijgen over de resultaten van het beleid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van de inzet van middelen. Dat doet zij o.a. door afspraken te maken over de aanlevering van kwartaalrapportages, aanvullend op de reguliere verantwoordingsdocumenten vanuit de planning & control-cyclus. Het is voor de provincie moeilijk om op het bereiken van doelen te sturen op basis van de verantwoordingsinformatie die zij krijgt. Verantwoording en verantwoordingsinformatie kunnen afhankelijk van het provinciale belang bij de verbonden partij verrijkt worden door een verdiepingsslag en verbinding van bedrijfsvoeringsinformatie met de (beleids)inhoud en prestatieafspraken.

Het College van GS legt verantwoording over de ontwikkelingen rondom verbonden partijen af aan PS aan de hand van de reguliere P&C documenten bestaande uit de programmabegroting, het jaarverslag en de bestuursrapportages (FL11). Deze documenten hebben geen directe koppeling met de inhoudelijke opgaven en het provinciale beleid waar de verbonden partij aan bijdraagt. PS hebben de kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van verbonden partijen niet nader uitgewerkt.

### **2.2.4 Toezicht**

De provincie Flevoland refereert in haar kadernota voor private verbonden partijen aan de Code Tabaksblat en voor publieke verbonden partijen aan de Code Goed Openbaar Bestuur (FL7). Zoals aangegeven, is deze kadernota nieuw en moet die nog zijn doorwerking krijgen in de praktijk. De bestuurlijke vertegenwoordiging bij private en publieke verbonden partijen is nog niet conform het eigen kader.

In de beleving van geïnterviewden is er niet altijd sprake van een scherpe en assertieve sturing door de bestuurders in een gezamenlijk bestuurlijk gremium, vooral bij publieke verbonden partijen. Ook speelt mee dat de Code Tabaksblat en Code Goed Openbaar Bestuur als te groot en complex worden ervaren voor het toezicht vanuit de provincie op haar redelijk overzichtelijke, beperkt complexe, verbonden partijen.

# HOOFDSTUK 3

## Vergelijkende analyse

Onderwerp	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Doorwerking; opvolging aanbevelingen eerdere onderzoeken	De aanbevelingen uit het Rekenkameronderzoek Verbonden Partijen Verkend (2007) zijn grotendeels opgevolgd. De aanbevelingen uit het eigen onderzoek Verbeteren in Verbinden (2010) zijn deels opgevolgd.	De aanbevelingen uit het Rekenkameronderzoek Verbonden Partijen Verkend (2007) zijn grotendeels opgevolgd. De aanbevelingen uit de recente eigen Evaluatie Verbonden Partijen (2014) zijn ook al grotendeels opgevolgd.	De aanbevelingen uit Verbonden Partijen Verkend (2007) zijn grotendeels opgevolgd. De aanbevelingen uit de eigen Audit Verbonden Partijen (2014) moeten vanwege de recente datum van het onderzoek nog worden opgepakt.	Aanbevelingen uit Verbonden Partijen Verkend (2007) zijn opgevolgd. Aanbevelingen uit het eigen onderzoek Inzet van Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen (2014) worden opgepakt.
Periodieke evaluaties en actualiseren beleidsnota	In 2011 heeft de provincie een discussienota opgesteld in opdracht van PS om het afwegingskader voor verbonden partijen te actualiseren. In 2014 heeft de provincie een kadernota verbonden partijen opgesteld. Deze is aangehouden door PS om dit onderzoek van de Rekenkamer er in te betrekken. In de betreffende kadernota	Een keer per vier jaar worden verbonden partijen geëvalueerd. Deze informatie wordt vertaald naar meta-niveau en er worden keuzes gemaakt over herijking. Op basis van de evaluatie van de verbonden partijen en de aanbevelingen die daaruit zijn gekomen, is ook de kadernota verbonden partijen 2015 ontwikkeld.	De provincie Utrecht heeft in 2009 de <i>Beleidsnota verbonden partijen provincie Utrecht 2009</i> vastgesteld. Het beleid is dat de deelname in verbonden partijen structureel wordt geëvalueerd. In de afgelopen periode was de evaluatie beperkt van omvang.	De provincie Zuid-Holland heeft in 2012 de <i>Beleidsnota verbonden partijen 2013-2016</i> vastgesteld (een actualisatie van de <i>Beleidsnota verbonden partijen 2008-2011</i> ). In 2015 start wederom een actualisatie van de beleidsnota verbonden partijen. De deelname in verbonden partijen wordt niet structureel geëvalueerd. De afgelopen periode zijn echter

Onderwerp	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
	<p>verbonden partijen wordt aangegeven dat GS de verbonden partijen eens in vier jaar wil evalueren. De provincie staat aan de vooravond van een dergelijke evaluatie.</p>			<p>wel een aantal verbonden partijen geëvalueerd. Daarnaast houden de verschillende beleidsmatige afdelingen gedurende het jaar de vinger aan de pols en komt de deelname jaarlijks aan de orde bij het opstellen van de paragraaf verbonden partijen.</p>
<p>Scheiding van de rollen van opdrachtgever en eigenaar</p>	<p>De aan PS aangeboden en aangehouden kadernota maakt geen onderscheid tussen de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol richting verbonden partijen en hoe deze rollen kunnen worden ingevuld. Bestuurlijk zijn de rollen niet (altijd) gescheiden. Het ambtelijk opdrachtgeverschap van verbonden partijen is belegd bij een inhoudelijke afdeling. Vaak wordt vanuit de inhoudelijke afdeling ook het ambtelijk eigenaarschap ingevuld. Het ambtelijk eigenaarschap is niet expliciet belegd bij een</p>	<p>Ambtelijk is bij de deelnemingen (private verbonden partijen) al expliciet onderscheid gemaakt tussen de rollen. Voor de overige verbonden partijen wordt dit nog doorgevoerd. Op bestuurlijk niveau zijn de rollen op papier gescheiden bij 'majeure conflicterende belangen'. In de praktijk echter lopen de rollen echter nog door elkaar, vooral bij publieke verbonden partijen.</p>	<p>De provincie maakt bestuurlijk geen en ambtelijk deels een onderscheid in haar rol als opdrachtgever en eigenaar van verbonden partijen.</p>	<p>De provincie maakt zowel bestuurlijk als ambtelijk een onderscheid in haar rol als opdrachtgever en eigenaar van verbonden partijen. Wat betreft de invulling in de praktijk is een ontwikkelpunt om verder invulling te geven aan 'actief aandeelhouderschap' (bij privaatrechtelijk verbonden partijen), waaronder het structureel onderbrengen van het aandeelhouderschap bij de eigenaar-gedeputeerde.</p>

Onderwerp	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
	functionaris.			
Prestatieafspraken	De provincie creëert ruimte om in interactie met haar verbonden partijen te komen tot een 'fit' in wat zij wil en wat de verbonden partij kan leveren. Voor het maken van prestatieafspraken en prestatie management zijn geen provinciale richtlijnen. Er worden in de praktijk wel prestatieafspraken gemaakt met verbonden partijen en er wordt ook op gestuurd.	De kadernota die in februari 2015 is vastgesteld, bevat weinig informatie over hoe prestatieafspraken met verbonden partijen tot stand komen en worden gemanaged. Het beeld is dat accounthouders/opdrachtgevers op basis van eigen inzichten het opdrachtgeverschap invullen en afspraken maken met verbonden partijen.	Inhoudelijke kaders zijn veelal vastgelegd in door PS vastgestelde beleidsplannen op de verschillende beleidsterreinen. In de praktijk stuurt de provincie over het algemeen weinig structureel op de verbonden partijen. Met enkele verbonden partijen zijn vooraf prestatieafspraken gemaakt tussen de provincie Utrecht en de desbetreffende verbonden partijen.	Inhoudelijke kaders zijn veelal vastgelegd in door PS vastgestelde beleidsplannen op de verschillende beleidsterreinen. Ook werkt de provincie Zuid-Holland met aandachtspuntenbrieven. Met een aantal verbonden partijen zijn vooraf prestatieafspraken gemaakt tussen de provincie en de desbetreffende verbonden partijen. Bij een aantal verbonden partijen is de beleidsmatige sturing lichter van aard of zijn de mogelijkheden om vooraf prestatieafspraken te maken tussen de provincie en de desbetreffende verbonden partijen meer beperkt.
Risicomanagement	Het is niet duidelijk wie (eind)verantwoordelijk is voor het risicomanagement. In de praktijk worden risico's summier beschreven, vaak alleen financieel en zelden op de inhoud en op bestuurlijke aspecten.	Risicomanagement is één van de criteria die in de kadernota zijn opgenomen voor de toetsing van verbonden partijen. De financiële risico's worden jaarlijks in kaart gebracht. Echter, de inhoudelijke en bestuurlijke risico's worden niet altijd en expliciet benoemd.	De beschreven risico's zijn veelal in kaart gebracht vanuit het oogpunt van de continuïteit van de verbonden partijen en minder vanuit het oogpunt van de provinciale doelen c.q.	De beschreven risico's zijn veelal in kaart gebracht vanuit het oogpunt van de continuïteit van de verbonden partijen en minder vanuit het oogpunt van de provinciale doelen c.q. de gemaakte prestatieafspraken.

Onderwerp	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
			de gemaakte prestatieafspraken.	
Exit strategie	In de kadernota verbonden partijen wordt aangegeven dat evaluaties kunnen leiden tot de keuze om een verbonden partij te beëindigen. In de huidige nota wordt echter niet aangegeven dat er een exit-strategie moet zijn bij het aangaan van verbonden partijen.	Verbonden partijen hebben een exit-strategie en bij evaluaties komt dit onderwerp ook expliciet aan de orde.	Het is niet transparant of een exit strategie is geformuleerd.	Voor publiekrechtelijke verbonden partijen is veelal een exit strategie geformuleerd in termen van een einddatum of looptijd. Voor privaatrechtelijke verbonden partijen is niet transparant of een exit strategie is geformuleerd.
Verantwoordingsinformatie/ informatiewaarde paragraaf verbonden partijen	De ambtelijke opdrachtgever maakt afspraken met de verbonden partij over de verantwoordingsinformatie.  GS leggen verantwoording af aan PS over de ontwikkelingen rondom verbonden partijen aan de hand van de reguliere P&C documenten bestaande uit de programmabegroting, het jaarverslag en de bestuursrapportages.  De provincie kan nog een	De verbonden partijen moeten verantwoording afleggen over de resultaten, dan wel over bijdragen die de verbonden partij levert aan de realisatie van provinciale opgaven.  De jaarrekening en begroting van de verbonden partijen gebruiken GS om PS te informeren over de verbonden partijen. Vanuit de beleidsdirectie wordt bij de jaarrekening en begroting van verbonden partijen altijd een oplegnotitie gemaakt, waarin de koppeling wordt gelegd met het beleidsinhoudelijke aspect.	De kwaliteit van de informatie varieert per verbonden partij, maar wordt ambtelijk over het algemeen als voldoende beoordeeld.  PS krijgen de begrotingen (zienswijze) en jaarrekeningen van verbonden partijen toegestuurd en bespreken gedurende het jaar issues.  De informatiewaarde kan worden verhoogd door onder meer informatie op	In de afgelopen periode heeft de provincie bij diverse verbonden partijen aandacht gevraagd voor de kwaliteit van de informatie. Die kwaliteit varieert per verbonden partij, maar wordt ambtelijk nu over het algemeen als voldoende beoordeeld.  PS krijgen de begrotingen en jaarrekeningen van de verbonden partijen toegestuurd en bespreken gedurende het jaar issues. Daarnaast is eind januari 2015 afgesproken dat één

Onderwerp	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
	<p>professionaliseringslag maken in de informatiewaarde van de paragraaf verbonden partijen van de eigen P&amp;C documenten. Er is namelijk geen directe koppeling met de inhoudelijke opgaven en het provinciale beleid waaraan de verbonden partij bijdraagt.</p>	<p>Daarmee wordt het voor GS en PS duidelijk waarom of waartoe de provincie partij is in de verbonden partij.</p> <p>De provincie kan nog een kwaliteitsslag maken in de informatiewaarde van de paragraaf verbonden partijen in de eigen P&amp;C documenten. Er is namelijk geen directe koppeling met de inhoudelijke opgaven en het provinciale beleid waaraan de verbonden partij bijdraagt.</p>	<p>te nemen over bestuurders en stemaandeel, het financieel belang en de ontwikkeling in financiële kengetallen, evenals informatie over de door de verbonden partijen geleverde prestaties en de realisatie van de provinciale doelen.</p>	<p>keer per jaar in september het onderwerp verbonden partijen in al zijn facetten met GS wordt besproken en dat één keer per jaar in juni door GS een analyse van de jaarrekeningen en begrotingen van alle verbonden partijen wordt aangeboden conform een afgesproken format.</p> <p>De informatiewaarde van de paragraaf verbonden partijen kan verder worden verhoogd door, conform het afgesproken format, informatie op te nemen over de door de verbonden partijen geleverde prestaties en de realisatie van de provinciale doelen. Die informatie is vaak voorhanden.</p>
Differentiatie handelingsrepertoire	De provincie heeft geen handelingsrepertoire uitgewerkt.	Het handelingsrepertoire voor de ambtelijke opdrachtgevers is beperkt uitgewerkt. Het handelingsrepertoire voor de ambtelijke eigenaren voor de private verbonden partijen	De provincie differentieert (op dit moment nog) meer onbewust dan bewust in haar handelingsrepertoire.	De provincie differentieert meer onbewust dan bewust in haar handelingsrepertoire.

Onderwerp	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
		(deelnemingen) is helder. Het handelingsrepertoire voor de eigenaren van de publieke verbonden (gemeenschappelijke regelingen) wordt uitgewerkt.		
Samenwerking met mede-eigenaren	De relatie met andere eigenaren vindt nu op informele basis en incidenteel plaats. Rondom enkele verbonden partijen heeft de provincie (informeel) samenwerkingscontact met andere deelnemers over de standpuntbepaling.	De relatie met andere eigenaren vindt nu op informele basis en incidenteel plaats. Rondom enkele verbonden partijen heeft de provincie (informeel) samenwerkingscontact met andere deelnemers/eigenaren over de standpuntbepaling.	De provincie investeert in haar rol als eigenaar bij een aantal verbonden partijen in de relaties met andere eigenaren.	De provincie investeert in haar rol als 'eigenaar' in de relaties met andere eigenaren. Maar het is een punt waarop de ondersteuning eigenaarsrol verbonden partijen zich de komende periode verder op wil ontwikkelen.
Rolverdeling PS/GS	PS hebben de kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van verbonden partijen niet nader uitgewerkt.	PS hebben de kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van verbonden partijen nader uitgewerkt in de (kader)nota verbonden partijen.	PS hebben de kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van verbonden partijen niet nader uitgewerkt.	PS hebben een werkwijze vastgesteld met betrekking tot de invulling van de kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van verbonden partijen.



## Aandachtspunten uit eerdere onderzoeken

---

De aandachtspunten zijn geordend naar aspecten van governance

RRk07 = Onderzoek Verbonden partijen verkend, Randstedelijke Rekenkamer 2007

FI10 = Onderzoek verbeteren in Verbinden, Provincie Flevoland 2010

NH14 = Evaluatie Verbonden Partijen, Provincie Noord-Holland 2014

U14 = Audit Verbonden Partijen, Provincie Utrecht 2014

ZH13 = Ambtelijke notitie over ondersteuning eigenaarsrol, Provincie Zuid-Holland 2013

ZH14 = Onderzoek Inzet Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen, Provincie Zuid-Holland 2014.

A/E = Aanvullende aandachtspunten op basis van ervaringen andere overheden (zoals gemeenten Amersfoort en Eindhoven)

### 1. STUREN

- De provincie heeft een vastgestelde nota, een afwegingskader of beleidslijn voor oprichting/deelname vp'en; deze bevat ook afwegingen op het punt van de te bereiken publieke doelen, de sturingsrelatie en uitgangspunten voor vertegenwoordiging in verbonden partijen (RRk07, FI10, NH14). Een exit-strategie maakt hiervan deel uit (NH14).
- De provincie zet sterk in op prestatie management door vp'en, waarbij vooraf prestatieafspraken worden gemaakt tussen de provincie en de verbonden partijen (FI10)
- Bij de oprichting van een nieuwe of deelname in een bestaande verbonden partij onderbouwt de provincie de geschiktheid van het instrument verbonden partij voor de te bereiken beleidsdoelstelling en zet deze af tegen andere instrumenten; de beleidsproblemen en -doelstellingen zijn daarbij goed geanalyseerd en onderbouwd en eenduidig en concreet verwoord (NH14)
- De provincie organiseert bij besluiten over de keuze voor of inrichting van een verbonden partij tegenspraak in het besluitvormingstraject tot aan het hoogste ambtelijke en politieke niveau (NH14)
- De provincie geeft structureel (en niet incidentgedreven) duidelijke sturing aan de vp'en (NH14)
- De provincie herijkt cq evalueert de doelen, de activiteiten en de verantwoording voor het nut en de noodzaak, doelmatigheid en doeltreffendheid van een verbonden partij structureel, bijv. eens in de vier jaar (RRk07, Rk07 over FI en NH, NH14)
- Het strategisch kader voor de sturingsrelatie met de verbonden partijen gaat in op de vraag hoe de provincie in haar diverse rollen omgaat met verschillende typen verbonden partijen; ze differentieert naar risico van en sturingsambitie voor verbonden partijen en ze bepaalt of actief dan wel passief beheer gewenst is (NH14)
- De provincie actualiseert per verbonden partij de strategie en sturingsfilosofie aan de hand van nieuwe ontwikkelingen (ZH13)
- De provincie doet dit mede om te komen tot een integraal provinciaal standpunt in GS, om hoofd- en bijzaken te onderscheiden, om te bepalen hoe de provincie een verbonden partij benadert (ondersteunend vs corrigerend, controle vs vertrouwen) en om te bepalen of continuering van de verbonden partij nog nodig is) (ZH13)
- De provincie bepaalt risicoprofielen van verbonden partijen en stelt vast welke maatregelen ze moet nemen om risico's te verminderen (NH14)

- De provincie (onder meer door een accounthouder voor complexe en hoog-risico partijen) houdt de vinger aan de pols bij verbonden partijen met een hoog risicoprofiel om te kunnen anticiperen op mogelijke problemen (NH14)
- De provincie vermijdt verschillende (conflicterende) rollen van de provincie bij de verbonden partijen zo veel mogelijk en brengt mogelijk conflicterende rollen onder bij verschillende bestuurders (NH14)
- De provincie streeft naar het maken van een helder onderscheid tussen de eigenaarsrol en opdrachtgeverrol (door deze expliciet toe te wijzen) en vult deze rollen nevensgeschikt (gelijkwaardig) in (U14)
- De provincie brengt in het DB van een Gemeenschappelijke Regeling (of vergelijkbare organen van verbonden partijen) alleen integrale provinciale standpunten in (waarin de standpunten ten aanzien van de eigenaarsrol zijn meegewogen) (ZH13)
- De provincie (Directie Concernzaken) ziet toe op inbreng van een integraal provinciaal standpunt in Gedeputeerde Staten (ZH13)
- Provinciale Staten stellen een eigen visie op verbonden partijen vast en neemt die op in een vast te stellen kadernota verbonden partijen (RRk07 over FI en NH)
- Provinciale Staten evalueren periodiek de door haar vast te stellen kadernota verbonden partijen (RRk07 over FI en NH)

## 2. BEHEERSEN

- Het vastgestelde afwegings- of beoordelingskader voor (oprichting/deelname) verbonden partijen bevat ook afwegingen op bedrijfsmatig gebied; een exit-strategie maakt onderdeel uit van het kader (RRk07, FI10, NH14)
- De provincie stelt aanvullende richtlijnen en randvoorwaarden op voor de aansturing van ROM's; hierbij wordt onderscheid gemaakt naar de opstartfase en naar de operationele fase van een ROM (ZH14)
- De provincie geeft structureel (en niet slechts incident gedreven) duidelijke sturing aan de verbonden partijen (NH14). Ze maakt daarbij ook onderscheid naar een regulier en additioneel handelingsrepertoire bij inhoudelijke of financiële vraagstukken (U14)  
De provincie zet daar waar nodig specialistische juridische, financiële en sectorspecifieke kennis in om de invulling van de eigenaarsrol te kunnen versterken (U14)
- De provincie vermijdt verschillende (conflicterende) rollen van de provincie bij de verbonden partijen zo veel mogelijk en brengt deze rollen onder bij verschillende bestuurders (NH14)
- De provincie heeft de eigenaarsrol duidelijk geformuleerd door te expliciteren welke rol de provincie inneemt en zorgt ervoor dat eigenaars- en opdrachtgeversrollen nevensgeschikt / gelijkwaardig worden ingevuld (U14)
- De provincie brengt in het DB van een GR (of vergelijkbare organen van verbonden partijen) alleen integrale provinciale standpunten in (waarin de standpunten ten aanzien van de opdrachtgeversrol zijn meegewogen) (ZH13)
- De provincie (Directie Concernzaken) ziet toe op inbreng van een integraal provinciaal standpunt in GS (ZH13)
- De provincie maakt helder en expliciet waarvan het eigenaar is op financieel gebied (aandelen, gereserveerde aandelen, claim op eerder overgedragen aandelen) (U14)
- De provincie heeft de eigenaarsrol expliciet bestuurlijk en ambtelijk toegewezen en de rol wordt expliciet besproken binnen het College van GS (U14)
- De provincie organiseert kennisontwikkeling en -deling (mede op het punt van handelingsrepertoire) wat betreft de eigenaarsrol voor haar ambtenaren (platform, overleg of vraagbaakfunctie) (U14)

- De provincie investeert in de relaties met andere eigenaren om beter en vollediger inzicht te krijgen in het krachtenveld van een verbonden partij, voor de standpuntbepaling in het DB en AB in het geval van een GR (ZH13)

### 3. VERANTWOORDING

- De verbonden partij legt op transparante wijze en tijdig verantwoording af over resultaten van het beleid, de doelmatigheid van de inzet van middelen en de rechtmatigheid van de inzet van middelen (A/E)
- De verantwoordingsinformatie van verbonden partijen komt tegemoet aan de informatiebehoefte van de provincie; er is voldoende zicht op effectiviteit en efficiëntie (A/E)
- De verantwoordingsinformatie heeft een directe koppeling met de gemaakte afspraken tussen de provincie en de verbonden partij (A/E)
- De provincie borgt een helder inzicht in het functioneren van de RvT en de interactie tussen de directeur en de RvT binnen een ROM (ZH14)
- De provincie hanteert een wettelijke invulling van de paragraaf verbonden partijen (RRk07)
- De provincie hanteert een brede invulling van de paragraaf verbonden partijen (RRk07)
- De provincie legt bij nieuwe of te herijken verbonden partijen met een holdingstructuur in de statuten of anderszins vast hoe de provincie inzicht verkrijgt in de activiteiten en resultaten van de dochtermaatschappijen (NH14)
- De paragraaf verbonden partijen in de provinciebegroting heeft een hoge informatiewaarde (op basis van informatie uit het ambtelijk platform, met een heldere en actuele typologie en met de belangrijkste prestaties, inhoudelijke & financiële vraagstukken) (U14)
- De provincie herijkt de verantwoording van verbonden partijen eens in de vier jaar (NH14)

### 4. TOEZICHT

- De provincie heeft een beleidslijn voor vertegenwoordiging in publieke en private vp'en, waaronder vennootschappen (RRk07)
- De provincie past de beleidslijn(en) over vertegenwoordiging goed toe (RRk07)
- De provincie heroverweegt de vertegenwoordiging van GS in Raden van Commissarissen, omdat dit in strijd is met de beleidslijn, die uitgaat van het "Nee, tenzij"-principe (RRk07 over FI)
- De provincie stelt, om de schijn van belangenverstrengeling te voorkomen, een eenduidige procedure op voor de benoeming van directieleden en toezichthouders en hanteert deze vervolgens ook (NH14)
- De provincie heeft een afwegingskader voor bestuurlijke betrokkenheid in het beoordelingskader vp'en (FI10)
- De provincie staat periodiek stil bij de mate van bestuurlijke betrokkenheid die gewenst is ten aanzien van verbonden partijen (FI10)
- De provincie toetst *vooraf* of de bestuurlijke betrokkenheid in lijn is met Code Tabaksblat en Code Goed Openbaar Bestuur (FI10)
- De provincie toetst *periodiek* of de bestuurlijke betrokkenheid in lijn is met Code Tabaksblat en Code Goed Openbaar Bestuur (FI10)

# BIJLAGE B

## Opvolging aanbevelingen en leerpunten

Achter elk van de aanbevelingen en leerpunten is aangegeven of het betrekking heeft op sturen (S), beheersen (B), verantwoordeten (V) of toezicht houden (T).

### Onderzoek Randstedelijke Rekenkamer 2007: Verbonden partijen verkend

#	Aanbeveling	Opvolging
1	<p>Stel een afwegingskader op en betrek hierin de verschillende keuzes omtrent:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>de wijze waarop het beleid wordt uitgevoerd: 1) zelf doen, 2) uitbesteden/subsidie, 3) via verbonden partij.</li> <li>een keuze maken uit verschillende typen verbonden partijen, indien gekozen wordt voor het instrument verbonden partijen. (S)</li> </ul>	<p>Deels opgevolgd. De provincie heeft een kader voor oprichting met keuzes omtrent de wijze waarop beleid wordt uitgevoerd alsmede een keuze uit verschillende verbonden partijen indien gekozen wordt voor een dussdanig instrument. Het concreet verantwoordeten van de gemaakte keuzes blijft een aandachtspunt. Daarnaast is het 'stroomschema' bij de meeste (beleidsinhoudelijke) ambtenaren niet bekend (FL2, FL5, FL7).</p>
2	<p>Evalueer aan de hand van het afwegingskader periodiek de deelname aan de bestaande verbonden partijen, waarbij de vraag gesteld wordt: "is deelname aan deze verbonden partij nog steeds de meest doelmatige en doeltreffende oplossing om de doelstelling te bereiken?". (S)</p>	<p>Deels opgevolgd. Documenten beschrijven dat eens per 4 jaar het stroomschema wordt doorlopen per verbonden partij. Het stroomschema is bij de meeste (beleidsinhoudelijke) ambtenaren niet bekend. Komende periode worden alle verbonden partijen goed tegen het licht gehouden via een evaluatie. Alle verbonden partijen worden getoetst aan de nieuwe kadernota (2015)(FL2, FL7).</p>
3	<p>Maak in de paragraaf verbonden partijen een keuze tussen een wettelijke of "brede" invulling van het begrip verbonden partijen. Vraag aan GS de door PS gewenste invulling van het begrip verbonden partij in de begroting en jaarstukken te hanteren. (V)</p>	<p>Deels opgevolgd. In de programmabegroting 2015 is de Randstedelijke Rekenkamer opgenomen als verbonden partij, terwijl deze partij officieel geen verbonden partij is. Dit impliceert een brede invulling van het begrip verbonden partijen, maar in de paragraaf verbonden partijen en jaarstukken wordt een brede invulling van het begrip niet nadrukkelijk gehanteerd (FL9, FL10, FL11).</p>
4	<p>Stel de visie van PS op verbonden partijen vast en neem dit op in de vast te stellen kadernota verbonden partijen en evalueer periodiek de door PS vast te stellen kadernota verbonden partijen. (S)</p>	<p>Niet opgevolgd. De kaderstellende rol van de PS is niet nader uitgewerkt (FL7, FL8).</p>
5	<p>Stel uitgangspunten voor vertegenwoordiging in publieke verbonden partijen in de door PS vast te stellen nota verbonden partijen vast. Houd bij de vertegenwoordiging in verbonden partijen rekening met de risico's van "dubbele petten". (S/B)</p>	<p>Deels opgevolgd. Vertegenwoordiging is summier beschreven in nota. Er staat niet expliciet beschreven wat benodigd is om dubbele petten te voorkomen. Dit is terug te zien in de praktijk (FL7, FL8).</p>
6	<p>Neem de beleidslijn voor de vertegenwoordiging in private verbonden partijen op in de vast te stellen kadernota verbonden partijen. (T)</p>	<p>Opgevolgd. Kadernota beschrijft dat de provincie alleen als aandeelhouder participeert en geen zitting neemt in RvC van een private verbonden partij (FL7, FL8, FL11).</p>
7	<p>Stel een beleidslijn vast voor de deelname in vennootschappen en betrek deze bij het op te stellen afwegingskader en heroverweeg de huidige deelname in vennootschappen aan de hand van de</p>	<p>Opgevolgd. Deze beleidslijn is opgenomen in de beleidsnota en houdt in dat de provincie alleen als aandeelhouder participeert en geen zitting neemt in RvC van een private verbonden partij</p>

	vastgestelde beleidslijn (T)	(FL7, FL8, FL11).
8	Neem de beleidslijn voor de vertegenwoordiging in vennootschappen op in de vast te stellen kadernota verbonden partijen. (S)	Deels opgevolgd. Beleidslijn voor vertegenwoordiging staat in de laatste kadernota (FL8). Kadernota beschrijft dat de provincie alleen als aandeelhouder participeert en geen zitting neemt in RvC van een private verbonden partij (FL7, FL8), maar er kan nog meer aandacht worden besteed aan de mogelijkheden tot sturing vanuit de provincie.
9	Heroverweeg de vertegenwoordiging van GS in Raad van Commissarissen, omdat dit in strijd is met de beleidslijn, die uitgaat van het Nee, tenzij principe. (T)	Opgevolgd(FL10, FL11). Geen vertegenwoordiging in RvC, wat in overeenstemming is met beleidslijn (FL7).

### **Onderzoek Flevoland 2010: Verbeteren in verbinden**

#	Aanbeveling	Opvolging
1	Zet sterker in op prestatie management. (S)	Deels opgevolgd. Er zijn geen provinciale richtlijnen. Prestatieafspraken met verbonden partijen behoeven aanscherping. Nu bestaat er een mix tussen concrete afspraken (eisen vanuit de provincie) en invulling vanuit de verbonden partij omdat provincie op sommige terreinen te weinig kennis / inhoud bezit voor concrete prestatie afspraken (FL7).
2	Verrijk het huidige Beoordelingskader Verbonden Partijen met een afwegingskader voor bestuurlijke betrokkenheid. (S)	Deels opgevolgd. Er is een beleidslijn voor bestuurlijke betrokkenheid voor zowel private als publieke verbonden partijen in laatste kadernota (FL8), maar summier beschreven. Er staat niet expliciet beschreven wat benodigd is om dubbele petten te voorkomen. Dit is terug te zien in de praktijk. Daarnaast beschrijft de kadernota dat de provincie alleen als aandeelhouder participeert en geen zitting neemt in RvC van een private verbonden partij.
3	Toets vooraf en periodiek of de bestuurlijke betrokkenheid in lijn is met de Code Tabaksblat en Code Goed Openbaar Bestuur. (T)	Deels opgevolgd. Bij private partijen wordt er gerefereerd aan Code Tabaksblat en bij publiek rechtelijke wordt er gerefereerd aan Code Goed Openbaar Bestuur (FL8). Code's zijn weinig bekend onder de ambtelijke opdrachtgevers.

### **Leerpunten vanuit onderzoeken bij de andere Randstadprovincies/overheden:**

#	Aanbeveling	Van toepassing of niet
<b>Leerpunten uit onderzoek in Noord-Holland</b>		
1	Zorg ervoor dat de beleidsdoelstellingen eenduidig en concreet zijn verwoord bij de oprichting van een nieuwe of deelname in een bestaande verbonden partij. Beargumenteer daarnaast waarom het instrument verbonden partij het meest geschikt instrument is waarmee de provincie de beleidsdoelstellingen kan realiseren. Expliciteer de voor- en nadelen van alternatieve instrumenten en weeg deze onderling af. Of onderbouw waarom dit niet kan of hoeft. (S)	Wel van toepassing. Verbeteren van concreet verantwoordende gemaakte keuzes m.b.t. het stroomschema verbonden partijen zoals beschreven in kadernota verbonden partijen (FL8).
2	Herijk de doelen, de activiteiten en de verantwoording voor het nut en de noodzaak van een verbonden partij eens in de vier jaar. (S)	Niet van toepassing. Herijking verbonden partijen (2015) is reeds in uitvoering (FL12). GS wil eens in vier jaar verbonden partijen

		evalueren a.d.h.v. stroomschema (FL7, FL8).
3	Formuleer een exit-strategie bij het oprichten van nieuwe of bij de herijking van bestaande verbonden partijen. (S/B)	Wel van toepassing, omdat het formuleren van een exit strategie in de beleidsnota kan bijdragen aan het opnemen van dergelijke afspraken bij oprichting van een verbonden partij. Dit gebeurt nu nog niet gestructureerd bij alle verbonden partijen.
4	Benoem een accounthouder voor complexe verbonden partijen met een hoog financieel of beleidsmatig risico. Stel bij deze benoeming een functieprofiel op. Overweeg daarnaast het instellen van een expert-team verbonden partijen voor overkoepelende vraagstukken, naar voorbeeld van de provincie Noord-Brabant ten behoeve van het integrale zicht op verbonden partijen. Bespreek jaarlijks de stand van zaken per verbonden partij, ook als er niets aan de hand is. (S)	Wel van toepassing. Een accounthouder of een expertteam kan een bijdrage leveren aan het toezicht houden op en beheersen van (de risico's van een) verbonden partijen.
5	Stel een strategisch kader op voor de sturingsrelatie met de verbonden partijen. Dit kader dient in te gaan op de vraag hoe de provincie Noord-Holland in haar diverse rollen omgaat met verschillende typen verbonden partijen, met differentiatie naar risico van en sturingsambitie voor verbonden partijen. (S)	Wel van toepassing, omdat richtlijnen over de scheiding van eigenaarschap en opdrachtgeverschap kan leiden tot een betere sturing van verbonden partijen.
6	Bepaal bij het besluit tot deelname in een verbonden partij of actief of passief beheer gewenst is. Stel tegelijkertijd vast welke maatregelen de provincie moet nemen om risico's te verminderen behorende bij het risicoprofiel van de verbonden partij. Houd vervolgens de vinger aan de pols bij verbonden partijen met een hoog risicoprofiel om te kunnen anticiperen op mogelijke problemen. (S)	Wel van toepassing, omdat de provincie hier nog een professionaliseringslag in zou kunnen maken. Formuleer concrete beleidsrisico's met de opdrachtgever en financiële risico's met de eigenaar.
7	Vermijd verschillende (conflicterende) rollen van de provincie bij verbonden partijen zoveel mogelijk. Breng mogelijk conflicterende rollen onder bij verschillende bestuurders. Organiseer bij besluiten over de keuze voor of inrichting van een verbonden partij tegenspraak in het besluitvormingstraject tot aan het hoogste ambtelijke en politieke niveau. Te denken valt daarbij aan een structuur waarbij binnen de provinciale organisatie verschillende bestuurders en directeuren verantwoordelijk zijn voor de oprichting en de werking van verbonden partijen. (S)	Wel van toepassing, omdat op bestuurlijk niveau onderscheid gemaakt zou kunnen worden tussen een Vakgedeputeerde en een eigenaar Gedeputeerde. Op deze manier worden conflicterende rollen voorkomen.
8	Leg bij nieuwe of te herijken verbonden partijen met een holdingstructuur in de statuten of anderszins vast hoe de provincie inzicht heeft in de activiteiten en resultaten van de dochtermaatschappijen. Hierbij kan worden vastgelegd dat ook de jaarrekeningen van de dochtermaatschappijen onderdeel uitmaken van de verantwoordingsinformatie. (V)	Wel van toepassing. Er zijn bij een aantal verbonden partijen wel afspraken vastgelegd over grote investeringen, maar er zou meer in de statuten kunnen worden vastgelegd, zodat de afstand tussen de provincie en de holdingstructuur wordt verkleind. Kadernota geeft wel mogelijkheden voor aanvullende overeenkomsten weer (FL8).
9	Stel, om de schijn van belangenverstremgeling te voorkomen, een eenduidige procedure op voor de benoeming van directieleden en toezichhouders en hanteer deze vervolgens ook. Daarbij hoort de expertise van de potentiële commissarissen en directieleden voor de verbonden partij doorslaggevend te zijn. (T)	Wel van toepassing, omdat de schijn van belangverstremgeling hiermee voorkomen kan worden.
10	Evalueer in het vervolg ook verbonden partijen zoals stichtingen en verenigingen. (S)	Niet van toepassing, omdat beleidsmatig is vastgelegd dat alle verbonden partijen ten minste elke collegeperiode moeten

		worden geëvalueerd (FL8). Dit gebeurt nu ook met de reeds in gang gezette evaluatie (FL12).
<b>Leerpunten uit onderzoek in Utrecht</b>		
11	Bestuurlijk en ambtelijk: maak bij de start voor ieder samenwerkingsverband expliciet waarvan de provincie eigenaar is door te kijken naar financiële middelen, organisatie of netwerk. (S/B)	Wel van toepassing. Maak expliciet wie binnen de ambtelijke organisatie opdrachtgever is en wie binnen de organisatie eigenaar is van een bepaalde verbonden partij.
12	Ambtelijk: zorg voor een onderscheiding tussen opdrachtgever- en eigenaarrollen en beleg deze rollen, zodat beide belangen gediend worden en keuzes bij tegengestelde belangen tussen rollen helder op de bestuurlijke tafel komen. (S/B)	Wel van toepassing. Maak expliciet wie binnen de ambtelijke organisatie opdrachtgever is en wie binnen de organisatie eigenaar is van een bepaalde verbonden partij.
13	Bestuurlijk: bespreek en beleg de eigenaarrol van de samenwerkingsverbanden expliciet binnen het College van GS. (B)	Wel van toepassing. Goed om op bestuurlijk niveau onderscheid te maken tussen een Vakgedeputeerde en een eigenaar Gedeputeerde. Op deze manier worden conflicterende rollen voorkomen. Belangen dienen helder te zijn vanuit de twee rollen.
14	Ambtelijk: wissel, naast overleg met alle accounthouders voor samenwerkingsverbanden, als 'eigenaar' ervaringen uit met collega's die voor eenzelfde samenwerkingsvorm de eigenaarsrol invullen om zo van de specifieke accenten binnen deze vorm van elkaar te leren. (B)	Wel van toepassing. Dit kan als leerpunt meegenomen worden in verdere ontwikkeling op het gebied van verbonden partijen. Opzetten van een formele overlegstructuur.
15	Ambtelijk en bestuurlijk: maak bij het invullen van de eigenaarrol onderscheid in "business as usual" en additioneel repertoire bij inhoudelijke of financiële vraagstukken. (B)	Wel van toepassing. De provincie Flevoland heeft geen handelingsrepertoire uitgewerkt. Dit kan als leerpunt worden meegenomen in verdere ontwikkeling op het gebied van verbonden partijen.
16	Ambtelijk: gebruik het handelingsrepertoire als basis voor het verdere leerproces, waarbij het continu aangevuld en verbeterd wordt. (B)	Wel van toepassing omdat er een professionaliseringslag gemaakt kan worden in het ambtelijk onderscheid van de eigenaarrol – opdrachtgeverrol.
17	Ambtelijk: richt een platform en vraagbaakfunctie in ter ondersteuning en facilitering van de eigenaarsrol van samenwerkingsverbanden. (B)	Wel van toepassing. Dit kan als leerpunt meegenomen worden in verdere ontwikkeling op het gebied van verbonden partijen.
18	Ambtelijk en bestuurlijk: versterk informatiewaarde van de paragraaf verbonden partijen door gebruik te maken van de input uit het platform, door de typologie op te nemen en actueel te houden en per samenwerkingsverband de belangrijkste prestaties en eventuele inhoudelijke en/of financiële vraagstukken te vermelden. (S/B)	Wel van toepassing. De provincie kan nog een professionaliseringslag maken in de informatiewaarde van de paragraaf verbonden partijen in de P&C-documenten. Hierbij hoort kwaliteitsverhoging van verantwoording vanuit de verbonden partijen.
<b>Leerpunten uit onderzoek in Zuid-Holland</b>		
19	Overweeg aanvullende ambtelijke richtlijnen en randvoorwaarden op te laten stellen, specifiek gericht op deelname in ROM's. hierbij wordt onderscheid gemaakt naar de opstartfase en naar de operationele fase van een ROM Gebruik deze om vorm te geven aan de huidige sturingsfilosofie van het sturen op afstand. (B)	Niet van toepassing, omdat dit een specifiek onderzoek naar ROM's in de provincie Zuid-Holland betreft.
20	Draag zorg voor een goede digitale archivering van stukken van ROM's waarin de provincie voornemens is voor langere tijd te participeren. (B)	Niet van toepassing, omdat dit een specifiek onderzoek naar ROM's in de provincie Zuid-Holland betreft.
21	De provincie brengt in het DB van een GR (of vergelijkbare organen van vp'en) alleen integrale provinciale standpunten in (waarin de standpunten ten aanzien van de eigenaarsrol zijn meegewogen). (B)	Wel van toepassing. Van belang om standpunten vanuit beide rollen (zowel eigenaar als opdrachtgever) te belichten en mee te nemen.

22	De provincie brengt in het DB van een GR (of vergelijkbare organen van vp'en) alleen integrale provinciale standpunten in (waarin de standpunten ten aanzien van de opdrachtgeversrol zijn meegewogen). (B)	Wel van toepassing. Van belang om standpunten vanuit beide rollen (zowel eigenaar als opdrachtgever) te belichten en mee te nemen.
23	De provincie (Directie Concernzaken) ziet toe op inbreng van een integraal provinciaal standpunt in GS. (B)	Wel van toepassing, omdat dit nu niet structureel gebeurt.
24	De provincie investeert in de relaties met andere eigenaren om beter en vollediger inzicht te krijgen in het krachtenveld van een verbonden partij, voor de standpuntbepaling in het DB en AB in het geval van een GR. (B)	Wel van toepassing. Nu op informele basis en incidenteel. Rondom enkele verbonden partijen heeft de provincie (informeel) samenwerkingscontact met andere deelnemers over de standpuntbepaling in het AB en DB.
25	De provincie borgt een helder inzicht in het functioneren van de RvT en de interactie tussen de directeur en de RvT binnen een ROM .(B)	Wel van toepassing, omdat hiervan geleerd kan worden.
<b>Leerpunten uit onderzoek andere overheden</b>		
26	De verbonden partij legt op transparante wijze en tijdig verantwoording af over resultaten van het beleid, de doelmatigheid van de inzet van middelen en de rechtmatigheid van de inzet van middelen. (V)	Wel van toepassing, omdat de provincie nog een professionaliseringslag kan maken op de informatievoorziening, door bijvoorbeeld vaste formats op te stellen. Er zijn geen provinciale richtlijnen over waar verantwoordingsinformatie op de inhoud aan moet voldoen.
27	De verantwoordingsinformatie van verbonden partijen komt tegemoet aan de informatiebehoefte van de provincie; er is voldoende zicht op effectiviteit en efficiëntie. (V)	Wel van toepassing, omdat de provincie nog een kwaliteitsslag kan maken op de informatievoorziening, door bijvoorbeeld vaste formats op te stellen. Er zijn geen provinciale richtlijnen over waar verantwoordingsinformatie op de inhoud aan moet voldoen.
28	De verantwoordingsinformatie heeft een directe koppeling met de gemaakte afspraken tussen de provincie en de verbonden partij. (V)	Wel van toepassing, omdat dit nog niet gestructureerd plaatsvindt. In sommige gevallen is de verantwoordingsinformatie gekoppeld aan gemaakte afspraken, bij andere verbonden partijen is er geen relatie tussen afspraken en verantwoordingsinformatie. Omdat er geen eenduidige provinciale richtlijn aanwezig is ontstaat er verschillen in de kwaliteit van verantwoording.



# BIJLAGE C

## Overzicht verbonden partijen provincie Flevoland

### Provincie Flevoland (op basis van begroting 2015)<sup>2</sup>

Verbonden partij	Nominaal belang / Financieel belang	Percentage belang / Stemaandeel	Bestuurlijke betrokkenheid (anders dan in AB/DB of AvA)
<b>Privaatrechtelijke partijen</b>			
1. Alliander N.V.	€201.185	0,04%	
2. Enexis Holding N.V.	€32.331	0,02%	
3. OMALA N.V.	€25.000	33,33%	
4. Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland B.V.	€113.445	100%	Een RvC lid geleverd door provincie
5. N.V. Afvalzorg Holding	€4084	10%	
6. N.V. Bank Nederlandse Gemeenten (BNG)	€571.962	0,14%	
7. Vitens N.V.	€249.983	0,08%	
8. C.V. Airport Garden City	€1.000.000	33,33%	
9. Stichting Landelijk Meldpunt Afalstoffen	€88.949 is de bijdrage over 2015	8,33% (Alle provincies één afgevaardigde in RvT)	Een Gedeputeerde in RvT
10. IPO (Inter Provinciaal overleg)	Jaarlijkse bijdrage via IPO-verdeelsleutel (in 2014 €6.050)	Verschillend per beleidsterrein	Een Gedeputeerde in ALV
<b>Publiekrechtelijke partijen</b>			
11. Provinciaal fonds Nazorg Gesloten Stortplaatsen	Geen beschikbare gegevens	100% (twee gedeputeerde vormen DB, gehele college vormt AB)	
12. Omgevingsdienst Flevoland en Gooi- en Vechtstreek	34,63%	34,63% (Stemverhouding AB naar rato financiële bijdrage)	
13. Openbaar lichaam Erfgoedcentrum Nieuw Land	69%	1 van de 6 (17%)	

<sup>2</sup> Niet in deze tabel opgenomen zijn: Randstedelijke rekenkamer en Stichting DE-on. Deze vallen niet onder de wettelijke definitie 'verbonden partijen' van de BBV.



# BIJLAGE D

## Literatuurlijst

---

- 1 Algemene Rekenkamer (2015), *De Staat als aandeelhouder; over het beheer van staatsdeelnemingen*
- 2 Provincie Noord-Holland (2014), *Evaluatie verbonden partijen*
- 3 PwC (2014), *Audit verbonden partijen; art. 217a onderzoek provincie Utrecht*
- 4 Provincie Zuid-Holland (2014), *Inzet van Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen*
- 5 Staatsblad (2003, 27), *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten*
- 6 Rekenkamercommissie Amersfoort (2014), *Governance en Verbonden Partijen Gemeente Amersfoort*
- 7 Rekenkamercommissie Eindhoven (2014), *Verbonden partijen: samen sterker?*

### **Provincie Flevoland**

- (FL1) Randstedelijke rekenkamer (2007), *Verbonden partijen verkend, Provincie Flevoland*
- (FL2) Provincie Flevoland (2008), *Beoordelingskader Verbonden partijen*
- (FL3) Deloitte (2010), *Verbeteren in verbinden; onderzoek naar verbonden partijen van de provincie Flevoland in het kader van artikel 217a*
- (FL4) Provincie Flevoland (2011), *Motie verbonden partijen*
- (FL5) Provincie Flevoland (2011), *Discussienota Verbonden partijen en vitale coalities*
- (FL6) Provincie Flevoland (2013), *Kader voor samenwerking*
- (FL7) Provincie Flevoland (2014), *Kadernota verbonden partijen*
- (FL8) Provincie Flevoland (2015), *Kadernota verbonden partijen*
- (FL9) Provincie Flevoland (2013), *Programmabegroting*
- (FL10) Provincie Flevoland (2014), *Programmabegroting*
- (FL11) Provincie Flevoland (2015), *Programmabegroting*
- (FL12) Provincie Flevoland (2015), *Aanpak evaluatie verbonden partijen*



# BIJLAGE E

## Lijst geïnterviewde personen

---

### **Provincie Flevoland**

Ada van Oorschot, *afdelingshoofd ruimte en economie*

Christoffel Klepper, *beleidsadviseur*

Gerbe de Vos, *concerncontroller*

Gert-Jan ten Napel, *senior beleidsadviseur*

Jan Nico Appelman, *lid gedeputeerde staten*

Magreet Ramaker, *senior beleidsadviseur*

Marjolein Bouwhuis, *medewerker planning en control*

Peter Bijvank, *adjunct hoofd afdeling ruimte en mobiliteit*

Tjeerd van der Wal, *algemeen directeur*

Teleportboulevard 110  
1043 EJ Amsterdam

Telefoon 020 - 58 18 585  
[info@randstedelijke-rekenkamer.nl](mailto:info@randstedelijke-rekenkamer.nl)  
[www.randstedelijke-rekenkamer.nl](http://www.randstedelijke-rekenkamer.nl)