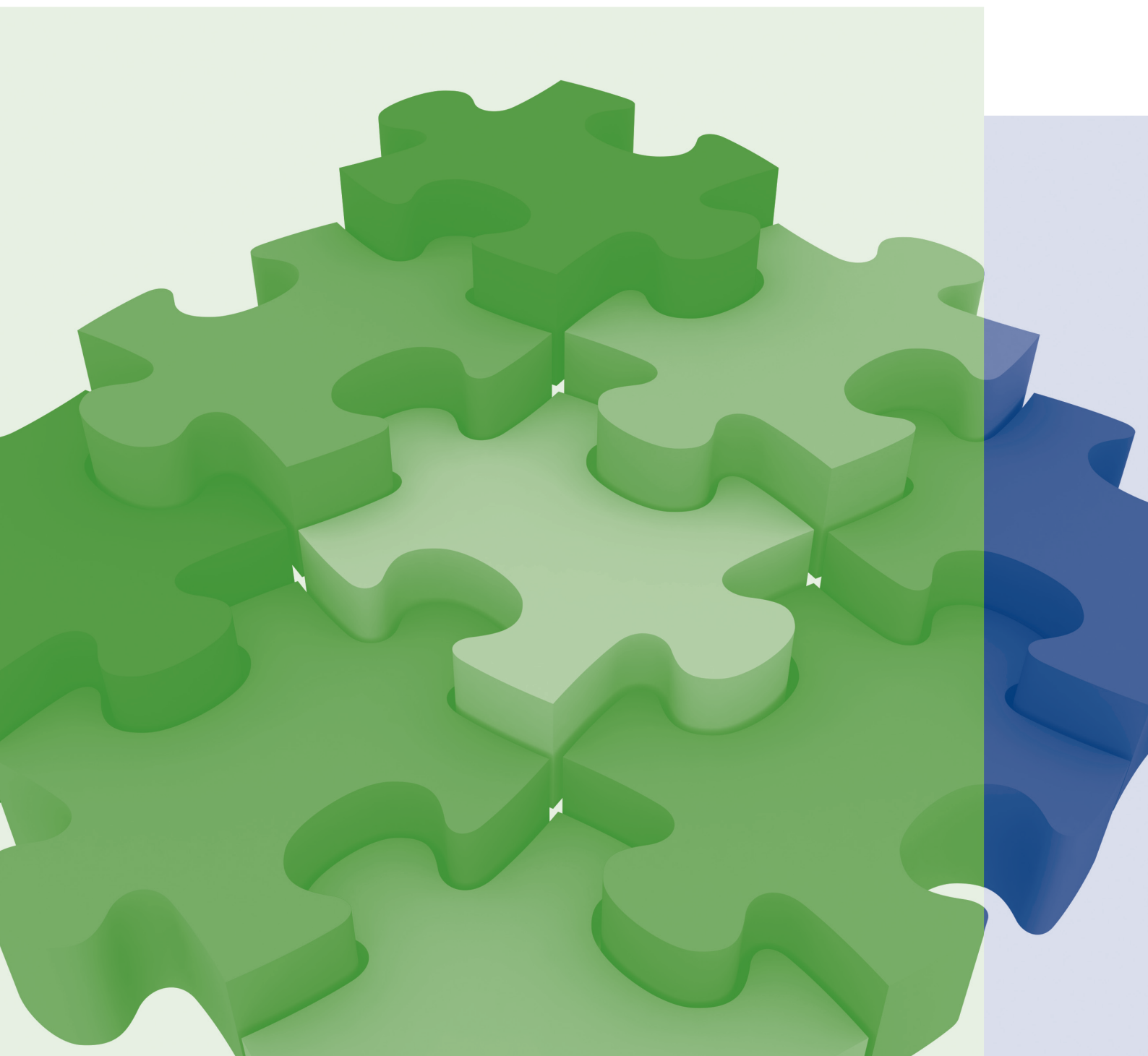




randstedelijke rekenkamer

Flevoland • Noord-Holland • Utrecht • Zuid-Holland



Beleid en praktijk met betrekking tot
verbonden partijen - *Provincie Noord-Holland*

Beleid en praktijk met betrekking tot verbonden partijen

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

Provincie Noord-Holland

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

Conclusies en aanbevelingen	4
Reactie Gedeputeerde Staten	6
Nawoord Rekenkamer	8
1. Inleiding.....	9
2. Provincie Noord-Holland	12
2.1 Beleid verbonden partijen	12
2.2 Governance verbonden partijen.....	13
2.2.1 Sturen	14
2.2.2 Beheersen	15
2.2.3 Verantwoorden	15
2.2.4 Toezicht.....	16
3. Vergelijkende analyse.....	17
BIJLAGE A Aandachtspunten uit eerdere onderzoeken	23
BIJLAGE B Opvolging aanbevelingen en leerpunten.....	26
BIJLAGE C Overzicht verbonden partijen provincie Noord-Holland	31
BIJLAGE D Literatuurlijst	34
BIJLAGE E Lijst geïnterviewde personen.....	35

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 Noord-Holland

Doorwerking onderzoek Randstedelijke Rekenkamer 2007 en onderzoek Noord-Holland 2014

De aanbevelingen uit het Rekenkameronderzoek *Verbonden partijen Verkend 2007* (NH1) zijn grotendeels opgevolgd. De provincie Noord-Holland heeft op de governance van haar private verbonden partijen veel stappen gezet. De wijze waarop ambtelijk de eigenaarsrol wordt ingevuld en de wijze waarop integrale adviezen aan GS met betrekking tot privaatrechtelijke verbonden partijen tot stand komen, zijn in de afgelopen jaren verbeterd. Het handelingsrepertoire¹ voor de ambtelijke eigenaren voor de private verbonden partijen (deelnemingen) is helder en de provincie houdt scherp toezicht conform het eigen beleidskader. Bij publiekrechtelijke verbonden partijen kunnen deze punten nog worden verbeterd.

Aandachtspunt voor toepassing in de praktijk is de bestuurlijke vertegenwoordiging vanuit de provincie bij verbonden partijen vanuit de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol. Op papier zijn op bestuurlijk niveau de opdrachtgevers- en de eigenaarsrol gescheiden bij 'majeure conflicterende belangen' (kadernota, vastgesteld in februari 2015). Bij de toepassing in de praktijk echter lopen de provinciale inzet vanuit het inhoudelijke of klantbelang enerzijds en de vertegenwoordiging vanuit de eigenaarsrol (en daarmee ook het bedrijfsbelang van de verbonden partij) anderzijds nog door elkaar, vooral bij publieke verbonden partijen. Het is, voor het ambtelijk apparaat niet helder of de bestuurlijke vertegenwoordiging, vooral bij publieke verbonden partijen, vanuit het inhoudelijk (klant-)belang van de provincie of vanuit haar eigenaarsbelang (en daarmee het bedrijfsbelang van de verbonden partij) wordt ingevuld. Bij de deelnemingen is ambtelijk al expliciet onderscheid gemaakt tussen beleid- en financiële accounthouders (opdrachtgeversrol en eigenaarsrol). Voor de overige verbonden partijen worden naast de bestaande beleid accounthouders ook nog financiële accounthouders aangewezen.

De aanbevelingen van het eigen provinciale onderzoek *Evaluatie Verbonden Partijen 2014* zijn eveneens al grotendeels opgevolgd. Dit geldt nog niet voor de genoemde bestuurlijke vertegenwoordiging. Ook zijn de aandachtspunten over een verbreding van het gevoerde risicomanagement nog relevant.

Leerpunten onderzoeken andere Randstadprovincies/overheden

Aanvullend is vanuit de onderzoeken bij de andere Randstadprovincies/overheden te constateren dat het opdrachtgeverschap en het maken van prestatieafspraken, het risicomanagement, de beheersing van

¹ 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.

gemeenschappelijke regelingen, de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie en de provinciale standpuntbepaling en inbreng daarvan bij gemeenschappelijke regelingen verbeterd kunnen worden. Wanneer dit is verbeterd, kan nog worden gewerkt aan de samenwerking met mede-eigenaren.

Samenvattende verbeterpunten

De belangrijkste mogelijkheden voor verdere verbetering van het beleid en de governance rondom verbonden partijen voor de provincie Noord-Holland 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 het maken van prestatieafspraken en het bepalen van een kwaliteitsnorm voor de verantwoordingsinformatie, zodat daaruit helder blijkt wat de effectiviteit van het functioneren van de verbonden partij is en de bijdrage die de verbonden partij levert aan de realisatie van de provinciale opgaven.
3. Het verbreden van het risicomanagement met inhoudelijke en bestuurlijke risico's die worden benoemd door de accounthouder/opdrachtgever.
4. 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.
5. Bewust differentiëren van het handelingsrepertoire, vooral nog voor de opdrachtgeversrol en afhankelijk van onder meer het 'stadium' van een verbonden partij, de beleidsmatige vraagstukken en de financiële risico's.
6. Verder invulling geven aan de samenwerking met mede-eigenaren.

Aanbevelingen aan Provinciale Staten

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,

De Provincie Noord-Holland heeft de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan het verbeteren van de aansturing van haar deelnemingen. Zo zijn -naast het uitoefenen van de aandeelhoudersrol in formele zin- op alle dossiers inhoudelijke accounthouders aangewezen ter behartiging van de beleidsdoelstellingen van de provincie. Wij constateren met genoegen dat u deze verbeterslag heeft waargenomen.

In de Nota verbonden partijen 2014 (vastgesteld in februari 2015) heeft de provincie gekozen voor het zoveel mogelijk toepassen van de werkwijze voor deelnemingen voor de andere verbonden partijen, waaronder de Gemeenschappelijke Regelingen (GR-en). Wij verwachten dat de komende periode gaat blijken dat daarmee de aansturing van de publiekrechtelijke verbonden partijen eveneens zal verbeteren.

Op uw belangrijkste verbeterpunten gaan wij nader in.

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 in de Nota verbonden partijen 2014 gekozen werkwijze gaat concreet betekenen dat de ambtelijke voorbereiding voor alle verbonden partijen zowel vanuit de opdrachtgeversrol als vanuit de eigenaarsrol gaat worden ingevuld. Vervolgens zullen de vergaderingen van alle verbonden partijen vooraf in het college van GS worden besproken. Wij menen dat een goede afweging tussen het opdrachtgeversbelang en het eigenaarsbelang met name plaats kan vinden als discussie en besluitvorming in het college plenair plaatsvinden, op basis van een gedegen ambtelijke voorbereiding.

Voor de vertegenwoordiging naar de verbonden partijen is de keuze gemaakt dat de provincie wordt vertegenwoordigd door de gedeputeerde in wiens beleidsveld de verbonden partij actief is (opdrachtgever), tenzij sprake is van majeure conflicterende belangen tussen de provincie en de verbonden partij. In dat laatste geval wordt de verbonden partij bij een andere gedeputeerde belegd, te weten de gedeputeerde die als vervanger op de betreffende beleidsportefeuille optreedt. Dat betekent dat de vervanger als eigenaar optreedt.

2. Een nadere invulling maken van het accounthouderschap/opdrachtgeverschap richting verbonden partijen, met name op het gebied van het maken van prestatieafspraken en het bepalen van een kwaliteitsnorm voor de verantwoordingsinformatie, zodat daaruit helder blijkt wat de effectiviteit van het functioneren van de verbonden partij is en de bijdrage die de verbonden partij levert aan de realisatie van de provinciale opgaven.

Het accounthouderschap/opdrachtgeverschap wordt binnen de Provincie Noord-Holland steeds verder ontwikkeld. Het verder aanscherpen van de afspraken met de verbonden partijen is daarbij een logische stap. Daarbij past de kanttekening dat met GR-en andersoortige prestaties worden afgesproken, gebaseerd op betaalde contracten, dan met deelnemingen.

Ook is van belang welk aandeel de Provincie Noord-Holland in de betreffende verbonden partij heeft en welke afspraken eventueel met andere betrokken partijen kunnen worden gemaakt.

3. Het verbreden van het risicomanagement met inhoudelijke en bestuurlijke risico's die worden benoemd door de accounthouder/opdrachtgever.

In de Nota verbonden partijen 2014 is opgenomen dat risicomanagement in relatie tot de verbonden partijen verder wordt ontwikkeld.

4. 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.

Binnen de ontwikkeling van het accounthouderschap/opdrachtgeverschap past het monitoren van dergelijke prestaties. Wij zullen een beknopt overzicht opnemen in de paragraaf verbonden partijen.

5. Bewust differentiëren van het handelingsrepertoire, vooral nog voor de opdrachtgeversrol en afhankelijk van onder meer het 'stadium' van een verbonden partij, de beleidsmatige vraagstukken en de financiële risico's.

Zoals eerder aangegeven wordt het opdrachtgeverschap verder ontwikkeld binnen de Provincie Noord-Holland, met inachtneming van de provinciale belangen en de gewenste aansturing per partij. Het maken van prestatieafspraken en de monitoring daarvan maken onderdeel uit van het maatwerk per verbonden partij.

6. Verder invulling geven aan de samenwerking met mede-eigenaren.

Wij streven permanent naar versterking van de samenwerking met de stakeholders bij de verbonden partijen, waaronder begrepen de mede-eigenaren en de mede-opdrachtgevers. Ook dit is een ontwikkeltraject.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,

provinciesecretaris

voorzitter



Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer dankt GS voor hun reactie. Wij zijn verheugd dat GS aangeven dat zij de verbeterpunten zullen oppakken. De reactie van GS geeft geen aanleiding tot het maken van nadere opmerkingen.

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 voorkomen 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.*

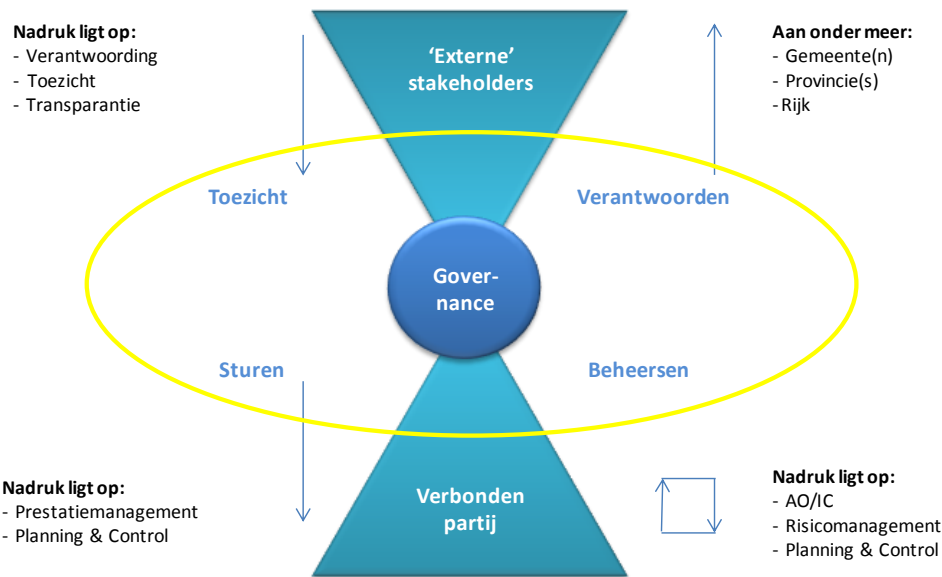
De aanbevelingen uit deze onderzoeken zijn vertaald naar aandachtspunten om beleid en praktijk van provincies met betrekking tot verbonden partijen te beoordelen.

De relatie tussen provincie en verbonden partijen wordt doorgaans gezien en geanalyseerd als een governancevraagstuk. Van belang voor het onderzoek is dat 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 Noord-Holland opgenomen. Voor de aanbevelingen met betrekking tot Noord-Holland uit de eerder verrichte onderzoeken zijn we nagegaan of ze nog steeds van toepassing zijn en of de aanbevelingen zijn overgenomen en uitgevoerd. Het onderzoek *Evaluatie Verbonden Partijen* (Provincie Noord-Holland, 2014) is evenwel van zeer recente datum en bij de toetsing van de opvolging van de aanbevelingen is hiermee rekening gehouden.

Wat betreft de aanbevelingen uit de onderzoeken van de andere drie Randstadprovincies is nagegaan of de conclusies en aanbevelingen ook voor Noord-Holland 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

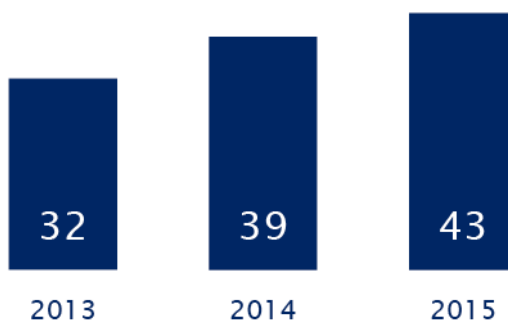
Provincie Noord-Holland

Dit hoofdstuk bevat de bevindingen over het beleid en de governance rondom verbonden partijen in de provincie Noord-Holland.

Een overzicht van de verbonden partijen



Aantal verbonden partijen in 2015



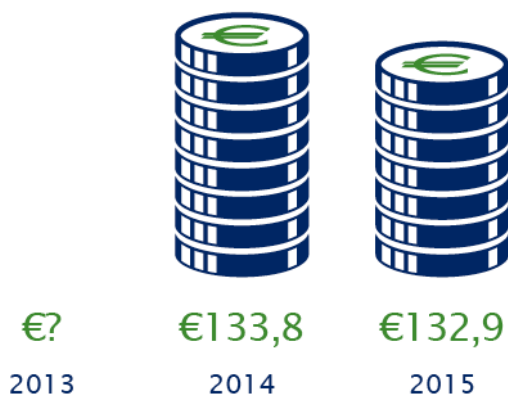
Ontwikkeling aantal verbonden partijen

€132,9 mln



voor zover gegevens beschikbaar

Totaalbedrag in 2015



voor zover gegevens beschikbaar

Ontwikkeling totaalbedrag

2.1 Beleid verbonden partijen

De provincie Noord-Holland heeft in februari 2015 een nieuwe kadernota vastgesteld voor verbonden partijen (NH14). Deze kadernota vervangt de kadernota die in 2010 was opgesteld (NH13). Argumenten om een nieuwe kadernota te maken waren de uitvoering van aanbevelingen die voortkwamen uit de evaluatie van verbonden partijen (NH6), de inwerkingtreding van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) en het toegenomen aantal en het toegenomen belang van gemeenschappelijke

regelingen, stichtingen en verenigingen van de provincie Noord-Holland. Verbonden partijen worden getypeerd als deelnemingen, stichtingen, verenigingen en gemeenschappelijke regelingen.

In deze kadernota worden zeven criteria beschreven waar verbonden partijen aan worden getoetst (NH14). Deze zijn:

1. Er dient sprake te zijn van een publiek belang.
2. Het publieke belang dient vertaald te zijn in duidelijke beleidsdoelstellingen.
3. Er moet een afweging plaatsvinden van mogelijke instrumenten, waaruit blijkt dat het instrument van een deelneming het beste bijdraagt aan realisatie van de beleidsdoelstellingen.
4. Er wordt een duidelijke strategie voor de aansturing van de deelneming vastgesteld .
5. Er moet expliciet een exit-strategie worden geformuleerd met de voorwaarden waaronder de provincie kan stoppen met de deelneming.
6. Er wordt gestreefd naar een passend rendement.
7. De risico's van de deelneming worden vooraf in kaart gebracht en periodiek gemonitord.

De bestuurlijke aansturing van deelnemingen wordt uitgebreid beschreven in de kadernota (NH14). Daarin wordt aangegeven dat GS via actief aandeelhouderschap willen bevorderen dat de publieke doelen door de desbetreffende deelneming zo optimaal mogelijk worden gerealiseerd. Vanuit het actief aandeelhouderschap wordt vooral gekeken naar de strategie van de deelneming, toetsing van investeringsvoorstellen boven een bepaalde omvang, de benoeming en het beloningsbeleid van directieleden en commissarissen, het toezien op een kwalitatief hoogwaardig en transparant corporate-governancebeleid en het toezien op een efficiënte bedrijfsvoering, een gezonde vermogensstructuur en een gezond rendement (dividend). Ook beschrijft de kadernota de bestuurlijke aansturing van stichtingen, verenigingen en gemeenschappelijke regelingen. Voor de uitwerking van de bestuurlijke aansturing zijn o.a. gebruikt de Code Corporate Governance en de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (NH14).

2.2 Governance verbonden partijen

De provincie Noord-Holland heeft een groot aantal verbonden partijen, publiek en privaat. Er is de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan governance op deelnemingen (private verbonden partijen) en de invulling van de eigenaarsrol. Veel is nog 'under construction'. Het aantal gemeenschappelijke regelingen (publieke verbonden partijen) zal de komende jaren toenemen. Uit de interviews komt het beeld naar voren dat daar de komende jaren meer aandacht aan zou moeten worden besteed. Het opdrachtgeverschap aan de verbonden partijen wordt georganiseerd vanuit afdeling Middelen. Vanuit de accounthouders wordt vanuit een inhoudelijke insteek contacten gelegd en onderhouden met de verbonden partijen. De beheersing en het toezicht op de verbonden partij wordt georganiseerd vanuit Concern Control. Integrale adviezen aan Gedeputeerde Staten komen tot stand in samenwerking tussen de accounthouder en de eigenaar.

Bij de deelnemingen is al expliciet onderscheid gemaakt tussen beleid- en financiële accounthouders (opdrachtgeversrol en eigenaarsrol). Voor de overige verbonden partijen worden naast de bestaande beleid accounthouders ook nog financiële accounthouders aangewezen. Op papier zijn op bestuurlijk niveau de opdrachtgevers- en de eigenaarsrol gescheiden bij 'majeure conflicterende belangen' (kadernota, vastgesteld in februari 2015). Bij de toepassing in de praktijk echter lopen de provinciale inzet vanuit het inhoudelijke of klantbelang enerzijds en de vertegenwoordiging vanuit de eigenaarsrol (en daarmee ook het bedrijfsbelang van de verbonden partij anderzijds nog door elkaar, vooral bij publiekrechtelijke verbonden partijen. Bij

privaatrechtelijke verbonden partijen vindt de bestuurlijke vertegenwoordiging vaak plaats vanuit het beleidsinhoudelijke belang (opdrachtgeversbelang). Voor de provinciale vertegenwoordiging bij publiekrechtelijke verbonden partijen is er geen bestuurlijke lijn over welke gedeputeerde in het Algemeen Bestuur, dan wel het Dagelijks Bestuur, het inhoudelijke belang van de provincie dan wel het bedrijfsmatige belang (van de provincie als eigenaar en dat van de verbonden partij vertegenwoordigt). Dat leidt in de praktijk bij het ambtelijk apparaat tot onduidelijkheid over de vraag welk belang of welke belangen de bestuurder in de praktijk vertegenwoordigt.

2.2.1 Sturen

De provincie Noord-Holland heeft grote stappen gezet in de governance van haar verbonden partijen. Er worden veel bewuster keuzes gemaakt over de vraag of de provincie wel of niet een verbonden partij moet aangaan of dat er andere instrumenten ingezet kunnen worden om provinciale opgaven te realiseren. Ook worden bewustere keuzes gemaakt om te blijven in of te stoppen met een verbonden partij. De kadernota en de afwegingskaders worden optimaal gebruikt. Mogelijke strategieën worden doordacht, er worden verschillende scenario's uitgewerkt om te komen tot een keuze over hoe provinciale opgaven te realiseren.

De provincie heeft een grote diversiteit in het aantal maar ook het type verbonden partijen. Dat vraagt om maatwerk per verbonden partij waarbij de sturingsruimte helder moet zijn. De provincie en de ambtelijke accounthouders zien deze ruimte en benutten deze. De inhoudelijke sturing vindt plaats door deze accounthouders. De kadernota bevat weinig informatie over hoe prestatieafspraken met verbonden partijen tot stand komen en worden gemanaged (NH14). Het beeld is dat accounthouders/opdrachtgevers op basis van eigen inzichten het opdrachtgeverschap invullen en afspraken maken met verbonden partijen. Soms door offertes op te vragen waarin verbonden partijen een aanpak met activiteiten moeten uitwerken, soms door beïnvloeding in periodieke overleggen met de verbonden partijen. Wel zoeken accounthouders, om de invloed van de provincie te vergroten en om coalities te vormen collega-accounthouders op bij gemeenten en andere provincies.

Over de bestuurlijke vertegenwoordiging bij verbonden partijen zijn in de kadernota uitgangspunten benoemd. GS nemen op basis van ambtelijke integrale adviezen, provinciale standpunten in. Deze worden ingebracht tijdens aandeelhoudersvergaderingen van deelnemingen. Bij private verbonden partijen verloopt de bestuurlijke vertegenwoordiging volgens geïnterviewden goed. De bestuurlijke vertegenwoordiging bij publieke verbonden partijen kan beter, zo komt uit interviews naar voren. Dat heeft te maken met het feit dat de interne processen vanuit de eigenaarsrol en de accounthouders ('opdrachtgevers') niet zo scherp zijn gedefinieerd en worden uitgevoerd als bij (private) deelnemingen. Dat heeft zijn doorwerking op de standpuntbepaling in GS over gemeenschappelijke regelingen. De provinciale standpunten en de wijze waarop deze bestuurlijk worden ingebracht in een algemeen dan wel dagelijks bestuur, zouden diffu(u)s(er) zijn.

De provincie Noord-Holland heeft het handelingsrepertoire voor de ambtelijke opdrachtgevers beperkt uitgewerkt. Het handelingsrepertoire voor de ambtelijke eigenaren voor de private verbonden partijen (deelnemingen) is helder. Het handelingsrepertoire voor de eigenaren van de publieke verbonden wordt uitgewerkt. De term handelingsrepertoire wordt gebruikt in een onderzoek van de provincie 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).

Een keer per vier jaar worden verbonden partijen geëvalueerd (NH6, NH14). 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 (NH14).

2.2.2 Beheersen

De provincie Noord-Holland heeft de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in de beheersing van verbonden partijen. De provincie pakt de ruimte om beheersmatig aansturing te geven aan haar verbonden partijen optimaal aan. De beheersing op financiën en continuïteit van de verbonden partij vindt plaats vanuit de eigenaarsrol. Dat doet zij door de toetsing van reguliere planning&control-documenten als jaarverslagen, begrotingen en kwartaalrapportages van verbonden partijen op de doelmatigheid en rechtmatigheid van de inzet van middelen. Deze stukken worden indien nodig ook vanuit specialistische juridische, financiële of sectorspecifieke kennis beoordeeld, vaak intern en, indien de kennis intern ontbreekt, ook extern. Bij verbonden partijen met een hoog risicoprofiel is sprake van extra alertheid. Het intern beheersingsproces bij deelnemingen (private verbonden partijen) verloopt zichtbaar goed en het bestuur wordt daarin optimaal gefaciliteerd.

Er is ruimte voor verbetering voor de beheersing van gemeenschappelijke regelingen. Het is nog diffuus hoe de provincie haar beheersingsruimte kan pakken bij gemeenschappelijke regelingen en hoe de ambtelijke organisatie daarin kan faciliteren vanuit de eigenaarsrol. De recente ontwikkelingen met de RUD-vorming en de decentralisaties waar nieuwe verbonden partijen op zijn of zullen ontstaan, vragen om extra aandacht voor de beheersing van publieke verbonden partijen. 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 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.

Verbonden partijen hebben een exit-strategie en bij evaluaties komt dit onderwerp ook expliciet aan de orde.

2.2.3 Verantwoorden

De provincie Noord-Holland zorgt ervoor dat de verbonden partijen verantwoording afleggen over de resultaten, dan wel over bijdragen die de verbonden partij levert aan de realisatie van provinciale opgaven. Verantwoordingsinstrumenten verschillen per verbonden partij. Jaarrekeningen en begrotingen zijn standaard verantwoordingsinstrumenten; aanvullend krijgen accounthouders meer verantwoordingsinformatie als zij met de verbonden partijen daar afspraken over hebben gemaakt. Zij krijgen bijvoorbeeld verslagen van werkzaamheden en/of kwartaalrapportages of er wordt verantwoordingsinformatie verkregen in reguliere of periodie overleggen. Dat vraagt om individuele scherpheid vanuit de accounthouder; er is nog geen provinciale lijn of norm over waar de verantwoordingsinformatie van de verbonden partij op de inhoud (realisatie prestatieafspraken of provinciale opgaven) aan moet voldoen.

Een positief bevonden ontwikkeling is dat bij de jaarrekening en begroting van verbonden partijen altijd een oplegnotitie wordt gemaakt vanuit de beleidsdirectie waarin de koppeling wordt gelegd met het beleidsinhoudelijke aspect. Daarmee wordt het voor GS en PS duidelijk waarom of waartoe de provincie partij is in de verbonden partij. De jaarrekening en begroting van de verbonden partijen gebruiken GS om PS te informeren over de verbonden partijen. Ook de eigen jaarrekening met de paragraaf verbonden partijen is een verantwoordingsinstrument van GS aan PS. De jaarrekening heeft echter 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 nader uitgewerkt in de (kader)nota verbonden partijen.

2.2.4 Toezicht

De provincie houdt scherp toezicht op private verbonden partijen conform het eigen beleidskader. Bij publieke verbonden partijen is het toezicht minder scherp. Bij private verbonden partijen zijn de provinciale standpunten duidelijk. Deze worden ook zodanig ingebracht in een aandeelhoudersvergadering. Bij de publieke verbonden partijen, komt als beeld uit het onderzoek naar voren dat de provinciale standpunten minder scherp geformuleerd worden en dat het ook niet altijd helder is hoe deze standpunten en door welke bestuurder wordt ingebracht tijdens een AB of een DB van een gemeenschappelijke regeling.

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
	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.			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.
Scheiding van de rollen van opdrachtgever en eigenaar	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	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.	De provincie maakt bestuurlijk geen en ambtelijk deels een onderscheid in haar rol als opdrachtgever en eigenaar van verbonden partijen.	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.

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&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&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 (deelnemingen) is helder. Het	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
		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.



BIJLAGE A

Aandachtspunten uit eerdere onderzoeken

De aandachtspunten zijn geordend naar aspecten van governance

RRk07 = Onderzoek Verbonden partijen verkend, Randstedelijke Rekenkamer 2007

F110 = 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, F110, 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 (F110)
- 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, RKk07 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 belangenverstremgeling 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 (F10)
- De provincie staat periodiek stil bij de mate van bestuurlijke betrokkenheid die gewenst is ten aanzien van verbonden partijen (F10)
- De provincie toetst *vooraf* of de bestuurlijke betrokkenheid in lijn is met Code Tabaksblat en Code Goed Openbaar Bestuur (F10)
- De provincie toetst *periodiek* of de bestuurlijke betrokkenheid in lijn is met Code Tabaksblat en Code Goed Openbaar Bestuur (F10)

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	Stel een afwegingskader op en betrek hierin de verschillende keuzes omtrent: <ul style="list-style-type: none"> de wijze waarop het beleid wordt uitgevoerd: 1) zelf doen, 2) uitbesteden/subsidie, 3) via verbonden partij. een keuze maken uit verschillende typen verbonden partijen, indien gekozen wordt voor het instrument verbonden partijen. (S) 	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 dusdanig instrument. Er is concrete (en uitgebreide) verantwoording van de gemaakte keuzes (NH4, NH13, NH14).
2	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)	Opgevolgd. Er is een herijking eens in de vier jaar waarbij gekeken wordt vanuit de eigenaarrol (financiën/bedrijfsvoering) en opdrachtgeverrol (vanuit beleidsdoelen). Hieruit voortkomend kunnen verbonden partijen in aanmerking komen voor wijziging / uittreding (NH6, NH13, NH14).
3	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)	Deels opgevolgd. In de programmabegroting 2015 is o.a. de Randstedelijke Rekenkamer opgenomen als verbonden partij, terwijl deze partij formeel 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 (NH2, NH3, NH4).
4	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)	Opgevolgd. De kaderstellende rol van de PS is nader uitgewerkt (NH14).
5	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)	Deels opgevolgd. Alleen daar waar sprake is van majeur conflicterende belangen tussen provincie en GR wordt de rol van eigenaar belegd bij een ander GS-lid dan degene met de opdrachtgeverrol. In de praktijk is er bij publieke verbonden partijen een risico van dubbele petten (NH14). Dit leidt tot onduidelijkheid over welk belang de bestuurder vertegenwoordigd (provinciaal belang als opdrachtgever – continuïteit van de bedrijfsvoering van de verbonden partij als eigenaar).
6	Neem de beleidslijn voor de vertegenwoordiging in private verbonden partijen op in de vast te stellen kadernota verbonden partijen. (T)	Opgevolgd. Het kader (NH14) beschrijft dat aansturing bij een deelneming slechts plaatsvindt in de rol van aandeelhouder. Aandeelhouderschap wordt vertegenwoordigd door vakgedeputeerde, tenzij er sprake is van majeur conflicterende belangen tussen provincie en de deelneming.

7	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 vastgestelde beleidslijn (T)	Opgevolgd. Het afwegingskader bevat een beleidslijn voor deelname in vennootschappen en beschrijft zeven criteria voor deelname in deelnemingen (NH13, NH14).
8	Neem de beleidslijn voor de vertegenwoordiging in vennootschappen op in de vast te stellen kadernota verbonden partijen. (S)	Opgevolgd. Het kader (NH14) beschrijft dat aansturing bij vennootschappen slechts plaatsvindt in de rol van aandeelhouder. Aandeelhouderschap wordt vertegenwoordigd door vakgedeputeerde, tenzij er sprake is van majeur conflicterende belangen tussen provincie en de deelneming.
9	Heroverweeg de vertegenwoordiging van GS in de Raad van Commissarissen van Nuon, omdat dit in strijd is met de beleidslijn, die uitgaat van sturing via de aandeelhoudersvergadering. (T)	Opgevolgd. Nuon is van de hand gedaan in 2015 (NH4). Daardoor geen GS-lid meer in RvC van Nuon. Verder nergens vertegenwoordigd in een RvC (NH4).
10	Informeert PS indien wordt afgeweken van de beleidslijn om de belangen van de provincie bij de deelnemingen alleen via de aandeelhoudersrol te behartigen. (V)	Opgevolgd. PS dient te worden geïnformeerd en in kadernota (NH14) staat rolverdeling tussen PS en GS beschreven. Bij het aangaan van een verbonden partij wordt PS geïnformeerd en in de gelegenheid gesteld om wensen en bedenkingen ter kennis te brengen (NH14).

Onderzoek Noord-Holland 2014: Evaluatie verbonden partijen

#	Aanbeveling	Opvolging
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)	Opgevolgd. Er wordt concreet aangegeven waarom men een bepaalde keuze maakt. De nota geeft ook aan op welke keuzes men dient te onderbouwen (NH14).
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)	Opgevolgd. Er is een herijking eens in de vier jaar waarbij gekeken wordt vanuit de eigenaarrol (financiën/bedrijfsvoering) en opdrachtgeverrol (vanuit beleidsdoelen). Hieruit voortkomend kunnen verbonden partijen in aanmerking komen voor wijziging / uittreding. Evaluatie door KenB (NH3, NH4, NH6, NH14).
3	Formuleer een exit-strategie bij het oprichten van nieuwe of bij de herijking van bestaande verbonden partijen. (S/B)	Deels opgevolgd. Nog een aandachtspunt voor nog niet herijkte verbonden partijen. Bij nieuwe deelnemingen (en recent herijkte) wordt een exit-strategie geformuleerd.
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)	Deels opgevolgd. Voor elke verbonden partij is een accounthouder aangewezen. Zowel voor de privaatrechtelijke deelnemingen als voor de overige verbonden partijen, maar de inhoudelijke sturing van de accounthouders publieke verbonden partijen dient aangescherpt te worden (prestatieafspraken e.d.).
5	Stel een strategisch kader op voor de sturingsrelatie met de verbonden partijen. Dit kader dient in te gaan op de vraag hoe de	Deels opgevolgd. Alleen per type verbonden partij aansturing in algemene zin beschreven; "in 2015 zal dit per partij concreet

	provincie Noord-Holland in haar diverse rollen omgaat met verschillende typen verbonden partijen, met differentiatie naar risico van en sturingsambitie voor verbonden partijen. (S)	<i>worden ingevuld, mede op basis van een risicoanalyse per verbonden partij</i> " (NH14). Risico profielen kunnen versterkt worden; nu te weinig vanuit inhoudelijke bestuurlijke risico's.
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)	Deels opgevolgd. Risicoprofielen komen nog te weinig voor en blijven een aandachtspunt. Dit moet verder uitgewerkt worden, vooral vanuit inhoudelijke bestuurlijke risico's. Dit is in ontwikkeling (NH3, NH4, NH13, NH14).
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)	Deels opgevolgd. Alleen daar waar sprake is van majeur conflicterende belangen tussen provincie en GR wordt de rol van eigenaar belegd bij een ander GS-lid dan degene met de opdrachtgeverrol. Dit leidt in de praktijk tot onduidelijkheid over welk belang de bestuurder vertegenwoordigt (provinciaal belang als opdrachtgever – continuïteit van de bedrijfsvoering van de verbonden partij als eigenaar).
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)	Opgevolgd. Wordt meegenomen in het geheel van waar men naar kijkt bij het opstellen van de statuten (en reeds aangepast bij herijkte deelnemingen).
9	Stel, om de schijn van belangenverstrengeling te voorkomen, een eenduidige procedure op voor de benoeming van directieleden en toezichthouders en hanteer deze vervolgens ook. Daarbij hoort de expertise van de potentiële commissarissen en directieleden voor de verbonden partij doorslaggevend te zijn. (T)	Opgevolgd. Procedures opgesteld voor benoeming toezichthouders en men houdt zich aan de procedures, waarmee schijn van belangenverstrengeling voorkomen kan worden (NH14).
10	Evalueer in het vervolg ook verbonden partijen zoals stichtingen en verenigingen. (S)	Opgevolgd. Alle verbonden partijen worden geëvalueerd. Hier vallen ook stichtingen en verenigingen onder (NH6).

Leerpunten vanuit onderzoeken bij andere provincies/overheden:

#	Aanbeveling	Van toepassing wel of niet
Leerpunten uit onderzoek in Flevoland		
1	Zet sterker in op prestatie management. (S)	Wel van toepassing. De provincie heeft bij de meeste verbonden partijen prestatieafspraken gemaakt. Hier kan nog een kwaliteitsslag in gemaakt worden door in te zetten op de uniformiteit van de prestatieafspraken.
2	Verrijk het huidige Beoordelingskader Verbonden Partijen met een afwegingskader voor bestuurlijke betrokkenheid (S)	Niet van toepassing, de provincie heeft dit al in de beleidsnota opgenomen (NH14).
3	Toets vooraf en periodiek of de bestuurlijke betrokkenheid in lijn is met de Code Tabaksblat en Code Goed Openbaar Bestuur (T)	Wel van toepassing, de provincie zou deze richtlijnen kunnen gebruiken bij het toetsen van bestuurlijke betrokkenheid bij verbonden partijen. Is grotendeels ondervangen met de nota verbonden partijen (NH14).

Leerpunten uit onderzoek in Utrecht		
4	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)	Niet van toepassing, de provincie heeft in de programmabegroting helder opgenomen waar het eigenaar van is (NH2, NH3, NH4).
5	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 en is in ontwikkeling. Bij de deelnemingen is er al expliciet onderscheid gemaakt tussen beleid- en financiële accounthouders. In de loop van het jaar 2015 worden voor de overige verbonden partijen ook financiële accounthouders aangewezen naast bestaande beleid accounthouders (NH12).
6	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 en ontstaat er geen onduidelijkheid over welk belang de bestuurder vertegenwoordigd (provinciaal belang als opdrachtgever – continuïteit van de bedrijfsvoering van de verbonden partij als eigenaar).
7	Ambtelijk: wissel, naast overleg met alle accounthouders voor samenwerkingsverbanden, als 'eigenaar' ervaringen uit met collega's die voor eenzelfde samenwerkingsvorm de eigenaarrol invullen om zo van de specifieke accenten binnen deze vorm van elkaar te leren. (B)	Deels van toepassing. Er zijn incidentele interne bijeenkomsten waar accounthouders ervaringen uitwisselen, geen structurele. De uitwisseling van ervaringen van eigenaren vindt in het werk plaats. Voor beide rollen geldt: de uitwisseling is incidenteel en niet structureel. Er kan een professionaliseringslag worden gemaakt.
8	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, met name voor de ambtelijke opdrachtgevers en de ambtelijke eigenaren van de publieke verbonden. Dit kan als leerpunt worden meegenomen in verdere ontwikkeling op het gebied van verbonden partijen.
9	Ambtelijk: gebruik het handelingsrepertoire als basis voor het verdere leerproces, waarbij het continu aangevuld en verbeterd wordt. (B)	Wel van toepassing, omdat vooral een kwaliteitsslag te behalen valt op het opdrachtgeverschap.
10	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.
11	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 kwaliteitsslag maken in de informatiewaarde van de paragraaf verbonden partijen in de P&C-documenten. Hierbij hoort kwaliteitsverhoging van verantwoording vanuit de verbonden partijen.
Leerpunten uit onderzoek in Zuid-Holland		
12	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)	Wel van toepassing, omdat hier lessen uit getrokken kunnen worden t.b.v. complexe vergelijkbare verbonden partijen.
13	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.

14	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. Geen structurele werkwijze voor tot stand komen van integrale adviezen.
15	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.
16	De provincie (Directie Concernzaken) ziet toe op inbreng van een integraal provinciaal standpunt in GS (B)	Niet van toepassing, omdat dit al gebeurd.
17	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/eigenaren over de standpuntbepaling.
18	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
Leerpunten uit onderzoek andere overheden		
19	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. Er kan een kwaliteitsnorm afgesproken worden.
20	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. Er kan een kwaliteitsnorm afgesproken worden
21	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 Noord-Holland

Provincie Noord-Holland (op basis van begroting 2015)²

Verbonden partij	Nominale Waarde/ Financieel belang	Percentage belang / Stemaandeel	Bestuurlijke betrokkenheid (anders dan in AB/DB of AvA)
Privaatrechtelijke partijen			
1. N.V. Nuon Energy	€22.551.815	1,92%	
2. Alliander N.V.	€62.654.400	9,16%	
3. N.V. Afvalzorg holding	€12.600.000	90%	
4. N.V. Provinciaal Waterleidingbedrijf Noord-Holland (PWN)	€6.806.703	100%	
5. N.V. Recreatie Noord-Holland (RNH)	€370.000	100%	
6. N.V. Schiphol Area Development Company (SADC)	€ 3.424.680	25%	Voordracht lid RvC
7. Regionale Ontwikkelingsmaatschappij voor het Noordzeekanaalgebied (RON)	€ 787.500	33,30%	
8. N.V. Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord (NHN)	€ 27.000	49%	Voordracht lid RvC
9. PolanenPark B.V.	€ 7.200	40%	
10. PolanenPark C.V.	€ 7.200	40%	
11. N.V. Zeehaven IJmuiden	€ 408.402	8,4 % (certificaten van aandelen)	Benoeming lid Administratiekantoor
12. Zeestad Beheer B.V.	€ 9.000	50%	
13. Zeestad C.V.	€ 6.900.000	49%	Stemrecht VvV
14. B.V. Ontwikkelingsfonds Duurzame Energie Provincie Noord-Holland (ODENH)	€ 18.000	100%	
15. N.V. Bank Nederlandse Gemeenten (BNG)	€ 1.525.875	1,10%	
16. N.V. Nederlandse Waterschapsbank (NWB)	€ 11.845	0,20%	
17. Life Sciences Fund Amsterdam B.V.	€ 36.038	16,9% (gewoon), 20,07% (preferent)	

² Niet in deze tabel opgenomen zijn: Randstedelijke rekenkamer en Schadeschap Luchthaven Schiphol. Deze vallen niet onder de wettelijke definitie 'verbonden partijen' van de BBV.

18. B.V. Zeggenschap Wieringerrandmeer	€ 18.100	50%	
19. B.V. Kapitaaldeelname Wieringerrandmeer	€ 18.100	50%	
20. Participatiefonds Duurzame Economie Provincie Noord-Holland B.V.	€1,-	100%	
21. Interprovinciaal Overleg (vereniging IPO)	Jaarlijkse bijdrage via IPO-verdeelsleutel (in 2013 €769.914)	1 van de 12 (8,33%)	2 AB leden
22. Vereniging Amsterdam Airport Area	€30.000	1 van de 8 (12,50%)	
23. Stichting Gooisch Natuurreservaat	25% van exploitatietekort (€492.330 in 2013)	4 van de 17 (23,53%)	
24. Stichting bevordering kwaliteit leefomgeving Schipholregio	Geen beschikbare gegevens	Geen beschikbare gegevens	Gedeputeerde is voorzitter RvT, verder geen deelname bestuur
25. Stichting Projectbureau Masterplan Noordzeekanaalgebied	€54.250 (31% van het totaal aan bijdrage)	1 van de 7 (14%)	Gedeputeerde is voorzitter Bestuursplatform NZKG
26. Stichting administratiekantoor Aandelen Zeehaven IJmuiden	€480.402	8,4%	
27. Stichting Provinciale Atlas	€95.000	1 van de 5 (20%)	
28. Stichting Oneindig Noord-Holland	€200.000 bijdrage per jaar	PNH heeft één van de vier RvT leden	Gedeputeerde in RvT
29. Stichting Voorbereiding Pallas-reactor	Geen gegevens beschikbaar	Geen gegevens beschikbaar	
Publiekrechtelijke partijen			
30. Recreatieschap Spaarnwoude	€1.280.252	1 van de 6 (17%)	
31. Recreatieschap Groengebied Amstelland	€770.399	1 van de 7 (14%)	
32. Recreatieschap Twiske-Waterland – (gefuseerd met waterland maar gescheiden boekhouding tot 2017)	€965.451	1 van de 6 (17%)	
33. Recreatieschap Geestmerambacht	€312.330	1 van de 10 (10%)	
34. Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer	€593.359	1 van de 8 (12,50%)	
35. Recreatieschap Landschap Waterland – (gefuseerd met twiske maar gescheiden boekhouding tot 2017)	€352.191	1 van de 18 (5,55%)	
36. Recreatieschap Plassenschap Loosdrecht e.o.	€381.300	2 van de 16 (12,50%)	
37. Beheersregeling Amstel	Geen beschikbare gegevens	n.v.t.	Uitvoering en toezicht naleving overeenkomst gelegd bij college van Gedeputeerde Staten

38. Waddenfonds	Geen beschikbare gegevens	3 van de 9 (33,33%)	
39. Omgevingsdienst Flevoland & Gooi-en Vechtstreek	€169.897	3,49%	Geen DB lid
40. Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied	€8.455.000	20%	
41. RUD Noord-Holland Noord	Geen beschikbare gegevens	15%	
42. Milieudienst IJmond	€596.703	9,09%	
43. Fonds nazorg gesloten stortplaatsen provincie Noord-Holland	Geen beschikbare gegevens	100% (gedeputeerde financiën vormt DB, gehele college vormt AB)	



BIJLAGE D

Literatuurlijst

- 1 Algemene Rekenkamer (2015), *De Staat als aandeelhouder; over het beheer van staatsdeelnemingen*
- 2 Deloitte (2010), *Verbeteren in verbinden; onderzoek naar verbonden partijen van de provincie Flevoland in het kader van artikel 217a*
- 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 Noord-Holland

- (NH1) Randstedelijke rekenkamer (2007), *Verbonden partijen verkend, Noord-Holland*
- (NH2) Provincie Noord-Holland (2013), *Programmabegroting*
- (NH3) Provincie Noord-Holland (2014), *Programmabegroting*
- (NH4) Provincie Noord-Holland (2015), *Programmabegroting*
- (NH5) Provincie Noord-Holland (2014), *Jaarrekening(Verbonden partijen)*
- (NH6) Provincie Noord-Holland (2014), *Evaluatie Verbonden Partijen*
- (NH7) PWC (2007), *Rapport van bevindingen*
- (NH8) Provincie Noord-Holland (2012), *Rapportage Evaluatie Verbonden Partijenfase I*
- (NH9) Provincie Noord-Holland (2013), *Rapportage Evaluatie Verbonden Partijenfase II*
- (NH10) Provincie Noord-Holland (2014), *Rapportage Evaluatie Verbonden Partijenfase III*
- (NH11) Provincie Noord-Holland (2014), *Managementsamenvatting evaluatie verbonden partijen*
- (NH12) Provincie Noord-Holland (2014), *voordracht nota verbonden partijen*
- (NH13) Provincie Noord-Holland (2010), *Kadernota verbonden partijen*
- (NH14) Provincie Noord-Holland (2014), *Nota Verbonden partijen*



BIJLAGE E

Lijst geïnterviewde personen

Provincie Noord-Holland

Elisabeth Post, gedeputeerde

Florien Goossens-Verhagen, *financieel adviseur*

Harry Coerts, *beleidscoördinator deelnemingen*

Hilde van Velzen-Donker, *coördinator IPO*

Ivon Soldaat, *beleidsadviseur*

Janine Hiemstra, *beleidsadviseur*

Jean Bierhuizen, *concerncontroller* Michael Braam, *beleidsmedewerker cultuur & cultuurhistorie*

Paul de Ron, *beleidsadviseur*

Titus Ahrens, *programmamanager Schiphol*

Wim Voordenhout, *financieel adviseur*

Teleportboulevard 110
1043 EJ Amsterdam

Telefoon 020 - 58 18 585
info@randstedelijke-rekenkamer.nl
www.randstedelijke-rekenkamer.nl