

Managementsamenvatting Evaluatie Verbonden Partijen

september 2014

DEEL I Inleiding en bevindingen

Aanleiding en context

De provincie Noord-Holland heeft tussen 2011 en 2014 haar verbonden partijen geëvalueerd. Deze samenvatting bevat de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit die evaluaties.¹

Verbonden partijen zijn organisaties waarin de provincie een bestuurlijk en financieel belang heeft. Bijvoorbeeld een naamloze vennootschap waar de provincie aandelen in heeft (financieel belang) en stemrecht via de algemene vergadering van aandeelhouders (bestuurlijk belang), of een gemeenschappelijke regeling waarin de provincie samenwerkt met andere overheden en zitting heeft in het algemeen of dagelijks bestuur. Een verbonden partij is één van de mogelijke instrumenten die de provincie kan inzetten om haar beleidsdoelen te behalen. De provincie neemt deel in ruim 30 verbonden partijen. In de provinciale begroting 2014 zijn de volgende financiële risico's genoemd met betrekking tot verbonden partijen:

Leningen en garantstellingen	€ 40 miljoen
Afschrijving gronden	€ 17 miljoen
Afwaardering deelnemingen	€ 39 miljoen

Een verbonden partij staat op afstand, maar het handelen door de verbonden partijen kan afstralen op de provincie.

Provinciale Staten hebben bepaald dat elke vier jaar getoetst moet worden of en hoe de verbonden partijen bijdragen aan de realisatie van de provinciale beleidsdoelstellingen. De afgelopen drie jaar is daarom onderzocht voor welk doel iedere afzonderlijke verbonden partij is ingezet en in hoeverre de inzet van de verbonden partij heeft bijgedragen aan het behalen van dit doel. Vervolgens is gekeken op welke manier de provincie invloed uitoefent op de verbonden partij via formele en informele mogelijkheden. Op basis van deze twee aspecten is de effectiviteit van de verbonden partij inzichtelijk gemaakt.

Het evaluatieonderzoek heeft inzichten opgeleverd per individuele verbonden partij maar ook over de inzet van het instrument verbonden partijen door de provincie in het algemeen. Hieronder volgt eerst het algemene beeld dat uit het onderzoek naar voren komt. Deel II van deze samenvatting bevat de belangrijkste algemene conclusies en aanbevelingen over de inzet van het instrument verbonden partijen. Deel III gaat in op de effectiviteit van de individuele verbonden partijen.

Welk beeld komt uit het onderzoek naar voren?

Bij veel verbonden partijen van de provincie Noord-Holland is het onduidelijk voor welk actueel beleidsprobleem de partij wordt ingezet. Daarnaast is ten tijde van de oprichting of bij aanvang van de deelname van de provincie in de verbonden partij meestal onvoldoende onderbouwd wat het

¹ Bevindingen en conclusies uit fase I, II en III zijn respectievelijk opgeleverd in oktober 2012, juli 2013 en juli 2014. Deze samenvatting is gebaseerd op bevindingen uit de drie rapportages. Deze informatie is niet geactualiseerd naar aanleiding van eventuele recente ontwikkelingen.

maatschappelijk probleem is, welke rol de provincie in dat probleem speelt, welk beleid wordt gevoerd om bij te dragen aan een oplossing voor het maatschappelijk probleem en welk beleidsinstrument het meest passend is om in te zetten. Oftewel, vooraf is niet aannemelijk gemaakt waarom een verbonden partij het juiste middel is om aan de oplossing van het beleidsprobleem bij te dragen.

Sturing, verantwoording en toezicht zijn over het algemeen redelijk op orde. Wat opvalt is dat de provincie Noord-Holland overwegend sterk sturing geeft aan die verbonden partijen waarbij de provincie in een eerder stadium heeft moeten ingrijpen. De interventie bleek noodzakelijk vanwege de koers die de verbonden partij voer of vanwege de financiële risico's. Een aantal van die verbonden partijen waarvoor dit geldt is inmiddels in een afbouwstadium terecht gekomen.

Doordat vaak onduidelijk is welk actueel beleidsprobleem de verbonden partij moet oplossen, het beleid vaak niet genoeg is onderbouwd en in de meeste gevallen niet is bewezen dat de verbonden partij het juiste middel is om het beleidsprobleem op te lossen, is de effectiviteit van verbonden partijen, op enkele uitzonderingen na, niet aantoonbaar.

Tabel 1 geeft voor elke onderzochte verbonden partij de uitkomsten van de evaluatie weer. De resultaten zijn per verbonden partij samengevat in een beoordeling van de beleidsonderbouwing. Daaronder verstaan we de volgende vragen: is het actuele beleidsprobleem duidelijk? Is het beleid onderbouwd? Is de instrumentkeuze afgewogen? De beleidsonderbouwing is gekwalificeerd als zwak, redelijk of sterk. Daarnaast worden in de kolom 'sturing' de aspecten sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht beoordeeld. Per verbonden partij wordt vervolgens de effectiviteit vermeld en de benodigde vervolgacties.

Verbonden partij	Beleids- onderbouwing	Sturing	Effectiviteit	Wat moet er gebeuren?
Alliander N.V.	Zwak	Redelijk	-	Beleidsrelevantie aangeven
Beheersregeling Amstel	Sterk	Sterk	Effectief	Geen nadere actie noodzakelijk
Life Sciences Fund Amsterdam B.V.	Zwak	Zwak	Niet aantoonbaar	Fonds eindigt in 2017
N.V. Afvalzorg Holding	Zwak	Sterk	-	Visie formuleren
N.V. Bank Nederlandse Gemeenten	Zwak	Zwak	-	Beleidsrelevantie aangeven
N.V. PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland	Sterk	Sterk	Effectief	Geen nadere actie noodzakelijk
N.V. Watertransportmaatschappij Rijn-Kennemerland	Sterk	Sterk	Effectief	Geen nadere actie noodzakelijk
Nederlandse Waterschapsbank N.V.	Zwak	Zwak	-	Beleidsrelevantie aangeven
Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord N.V.	Zwak	Sterk	Niet aantoonbaar	Beleidsrelevantie aangeven
Ontwikkelingsfonds Duurzame Energie Provincie Noord-Holland B.V.	Zwak	Sterk	Niet effectief	In afbouwfase
Plassenschap Loosdrecht e.o.	Zwak	Sterk	Gering effectief	Heroriëntatie gestart
PolanenPark B.V./C.V.	Redelijk	Sterk	Niet aantoonbaar	Geen nadere actie noodzakelijk
Recreatie Noord-Holland N.V.	Redelijk	Sterk	Effectief	Geen nadere actie noodzakelijk
Recreatieschappen	Zwak	Sterk	Gering effectief	Heroriëntatie gestart
Regionale Ontwikkelingsmaatschappij voor het Noordzeekanaalgebied N.V.	Zwak	Sterk	Niet effectief	In afbouwfase
Schadeschap Luchthaven Schiphol	-	Redelijk	-	Provincie treedt op termijn uit
Schiphol Area Development Company N.V.	Zwak	Redelijk	Niet aantoonbaar	Visie formuleren
Zeehaven IJmuiden N.V.	Zwak	Redelijk	Niet aantoonbaar	Visie formuleren
Zeestad B.V./C.V.	Zwak	Redelijk	Niet aantoonbaar	In afbouwfase

Tabel 1. Uitkomsten en vervolgacties per verbonden partij

DEEL II Overkoepelende conclusies en aanbevelingen

Hieronder zijn de tien belangrijkste algemene conclusies met bijbehorende aanbeveling samengevat.

1. De beleidsonderbouwing en de keuze voor het beleidsinstrument zijn onvoldoende uitgewerkt bij oprichting van veel provinciale verbonden partijen.

Een aantal belangrijke vragen wordt bij oprichting van de onderzochte verbonden partijen vaak niet beantwoord: Welk maatschappelijk probleem moet er worden aangepakt? En waarom denken wij dat het instrument verbonden partij (het meest) geschikt is voor dit maatschappelijk probleem? Zonder goed te weten aan welk probleem een verbonden partij als instrument precies bijdraagt en zonder een redenering waarom een verbonden partij als instrument nou zo geschikt is, is de effectiviteit van het instrument achteraf moeilijk inzichtelijk te maken. Positieve uitzonderingen hierop zijn het Provinciaal Waterleidingbedrijf Noord-Holland N.V. en Afvalzorg N.V. Bij deze verbonden partijen zijn alternatieve instrumenten beschreven en afgewogen. De verbonden partijen waarbij sprake is van onvoldoende onderbouwing van het beleidsprobleem, onvoldoende actualisatie van dat probleem en onvoldoende explicitering van de keuze voor het instrument zijn Alliander N.V., Life Sciences Fund Amsterdam B.V., Nederlandse Waterschapsbank N.V., Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord N.V., Recreatieschappen, Bank Nederlandse Gemeenten N.V., Regionale Ontwikkelingsmaatschappij voor het Noordzeekanaalgebied N.V., Schiphol Area Development Company N.V., Zeehaven IJmuiden N.V. en Zeestad B.V./C.V.

Aanbeveling

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.

2. Voor een aantal provinciale verbonden partijen is het nut en de noodzaak van de inzet van beleidsinstrument achterhaald.

Gewijzigde opvattingen over de rol en positie van de provincie of nieuwe wet- en regelgeving kunnen er voor zorgen dat het nut en de noodzaak van een verbonden partij voor het provinciaal beleidsdoel achterhaald raakt. Dit is het geval voor Schiphol Area Development Company N.V., Bank Nederlandse Gemeenten N.V., de Nederlandse Waterschapsbank N.V., Afvalzorg N.V., Recreatieschappen, Zeehaven IJmuiden N.V., Alliander N.V.

Aanbeveling

Herijk de doelen, de activiteiten en de verantwoording voor het nut en de noodzaak van een verbonden partij eens in de vier jaar. Voor de volgende verbonden partijen is herijking een must: Bank Nederlandse Gemeenten N.V., Life Sciences Fund Amsterdam B.V., N.V. Afvalzorg, Nederlandse Waterschapsbank N.V., Schiphol Area Development Company N.V., en Zeehaven IJmuiden N.V. Voor

verbonden partijen waarvoor al is besloten tot heroriëntatie, afbouw, verkoop van de aandelen of voor een projectorganisatie, is herijking uiteraard niet noodzakelijk.

3. Bij de provincie is het niet gebruikelijk om een exit-strategie te formuleren bij de oprichting van een verbonden partij en deze adequaat juridisch te verankeren in overeenkomsten tussen de provincie en de verbonden partij.

Verbonden partijen worden in beginsel voor onbepaalde tijd opgericht. Tegelijkertijd kent veel beleid doorgaans een tijdshorizon die zich uitstrekt tot één collegeperiode. Dit is met name van toepassing bij de niet wettelijke taken van de provincie. Na eventuele beleidswijziging blijft de verbonden partij voortbestaan. Bij de provincie is het niet gebruikelijk om een exit-strategie te formuleren bij de oprichting van een verbonden partij en de 'echtscheidingsvoorwaarden' adequaat juridisch te veranderen in overeenkomsten tussen de provincie en de verbonden partij. Zonder een exit-strategie en 'echtscheidingsvoorwaarden' blijft de provincie te lang verbonden met een partij of kost het relatief veel tijd en geld om de relatie met de verbonden partij te beëindigen. Voorbeelden van verbonden partijen waarbij dit van toepassing is, zijn: Life Sciences Fund Amsterdam B.V., N.V. Afvalzorg, Ontwikkelingsfonds Duurzame Energie Provincie Noord-Holland B.V., Regionale Ontwikkelingsmaatschappij voor het Noordzeekanaalgebied N.V., Schiphol Area Development Company N.V., Zeehaven IJmuiden N.V.

Aanbeveling

Formuleer een exit-strategie bij het oprichten van nieuwe of bij de herijking van bestaande verbonden partijen.

4. Een structurele coördinerende functie en integraal zicht op de verbonden partij ontbreken in veel gevallen.

Een structurele coördinerende functie binnen de provincie en tussen de provincie en de verbonden partij heeft toegevoegde waarde: structurele interne en externe coördinatie van verbonden partijen maakt afstemming mogelijk en sturing eenduidig. Hierdoor worden financiële en beleidsmatige zaken intern beter op elkaar afgestemd. De coördinerende functie hangt samen met de rollen van de provincie ten aanzien van de verbonden partij. Hoe complexer de relatie tussen de provincie en de verbonden partij, hoe meer rollen er zijn en hoe meer noodzaak er is tot coördinatie. In complexe relaties tussen de provincie en de verbonden partij, zoals bij Afvalzorg waar de provincie rollen heeft als eigenaar, handhaver en vergunningverlener is coördinatie (ambtelijk en bestuurlijk) noodzakelijk. Positieve ontwikkelingen zijn de aanstelling van een accounthouder bij Schiphol Area Development Company N.V. en een expert-team voor interne en externe afstemming bij Zeestad B.V./C.V. Daarnaast ontbreekt een integraal zicht op de provinciale verbonden partijen. Dat is wenselijk gezien de verwevenheid van een aantal verbonden partijen (PolanenPark, RON en SADC) en de overeenkomsten tussen de verbonden partijen.

Aanbeveling

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.

5. Een visie van de provincie over de invulling van de sturingsrelatie met de verbonden partijen ontbreekt.

De huidige Kadernota Verbonden Partijen biedt een kader voor nieuw op te richten verbonden partijen. In de kadernota wordt uitgelegd wat de context van verbonden partijen is, hoe de provincie verbonden partijen ziet als een instrument om beleidsdoelstellingen te verwezenlijken, welke soorten verbonden partijen bestaan, de richtlijnen voor nieuw op te richten partijen en de organisatorische inbedding ervan. Een kader voor de inzet van de in het verleden opgerichte verbonden partijen ontbreekt echter: hoe kan de provincie haar verbonden partijen strategisch inzetten? Welke sturingsrelatie is gewenst bij welk risico? Wanneer is een geïntensiverde interne organisatie gewenst? Wanneer is de provincie tevreden over het inzetten van een verbonden partij om haar beleid te realiseren?

Aanbeveling

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.

6. Strakkere sturing wordt pas georganiseerd wanneer zich problemen voordoen bij de verbonden partij

De provincie houdt niet altijd de vinger aan de pols bij haar verbonden partijen. De provinciale sturing op de verbonden partij en de gecoördineerde samenwerking binnen de ambtelijke organisatie intensiveren pas wanneer zich problemen voordoen met betrekking tot de taakuitoefening van de verbonden partij. Het provinciale handelen kan bij een aantal probleemsituaties die zich hebben voorgedaan bij verbonden partijen als reactief beschreven worden. Voorbeelden hiervan zijn te vinden bij het ingrijpen bij Zeestad C.V./B.V., het Schadeschap Schiphol, Regionale Ontwikkelingsmaatschappij voor het Noordzeekanaalgebied N.V., Ontwikkelingsfonds Duurzame Energie Provincie Noord-Holland B.V. en Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord N.V.

Aanbeveling

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.

7. De provincie heeft geen beleid waarin vastgelegd is hoe moet worden omgegaan met de verschillende rollen die de provincie heeft bij verbonden partijen.

Door geen beleidsregels te hanteren is het risico aanwezig dat in de sturing en het toezicht door de provincie op de verbonden partij geen duidelijke en transparante belangenafweging wordt gemaakt vanuit de verschillende rollen die de provincie heeft. Voorbeeld hiervan is dat bij Afvalzorg de vergunningverlening en de vertegenwoordiging van de provincie in de aandeelhoudersvergadering in dezelfde portefeuille opgenomen is. Bij Recreatieschappen heeft de provincie de rol van onafhankelijke voorzitter en brengt tevens provinciaal belang in.

Aanbeveling

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.

8. Bij een aantal verbonden partijen is sprake van een holdingstructuur met dochterondernemingen. Voldoende zicht door de provincie op dochterondernemingen is bij oprichting niet geregeld.

De verbonden partijen waarbij sprake is van een holdingstructuur zijn N.V. Afvalzorg, Provinciaal Waterleidingbedrijf Noord-Holland N.V., Nuon/Alliander N.V., N.V. Schiphol Area Development Company en Regionaal Ontwikkelingsbedrijf Noordzeekanaal N.V. De provincie heeft bij deze bedrijven een aandelenbelang in de moedermaatschappij. Deze heeft vervolgens aandelenbelangen in andere dochtervennootschappen. Dit kunnen 100%-belangen zijn of belangen met een beperktere omvang en zeggenschap. De feitelijke activiteiten van de holding worden (voor een deel) door de dochterondernemingen uitgevoerd. In het algemeen geldt dat de sturingsmogelijkheden van aandeelhouders bij een holdingmaatschappij beperkt zijn en dat de aandeelhouders alleen kunnen ingrijpen op het beleid van de dochtermaatschappij door het beleid van de raad van commissarissen en bestuur af te keuren. Als aandeelhouder van de moedermaatschappij heeft de provincie daarnaast weinig inzicht in de activiteiten en resultaten van de dochtervennootschappen. Deze informatie kan (zonder aanvullingen in de statuten) dan ook niet in de sturing van de moedermaatschappij worden meegenomen. Bij oprichting hebben aandeelhouders de mogelijkheid om in de statuten een aanvulling te laten opnemen zodat zij als aandeelhouders van de holding zicht houden op de dochterondernemingen van de holding.

Aanbeveling

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.

9. Er ontbreekt een eenduidige procedure over benoeming van directieleden en commissarissen, dit kan leiden tot de schijn van belangenverstrengeling.

De provincie gaat per deelneming verschillend om met procedures van benoemingen. Zo wordt er bij enkele verbonden partijen inmiddels gebruik gemaakt van een externe wervingsprocedure voor commissarissen op basis van een profielbenadering (N.V. Schiphol Area Development Company, Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord N.V.). Er zijn echter ook nog verbonden partijen waarbij commissarissen zijn aangetrokken vanuit het netwerk van de gedeputeerden. Daarnaast zijn in het verleden bij de Regionale Ontwikkelingsmaatschappij voor het Noordzeekanaalgebied N.V. oud-gedeputeerden aangetreden als commissaris bij de deelneming. Bij de Zeehaven IJmuiden N.V. neemt een provinciale ambtenaar zitting in het stichtingsbestuur.

Aanbeveling

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.

10. Er zijn nu alleen deelnemingen en gemeenschappelijke regelingen geëvalueerd op basis van de Kadernota Verbonden Partijen.

Volgens de Kadernota wordt onder verbonden partijen verstaan; alle partijen waar de provincie een financieel en bestuurlijk belang in heeft. Verenigingen en stichtingen zijn echter buiten beschouwing gelaten.

Aanbeveling

Evalueer in het vervolg ook verbonden partijen zoals stichtingen en verenigingen.

DEEL III Effectiviteit per verbonden partij

In dit deel worden de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek per verbonden partij beschreven.

Alliander N.V.

Beleidsontwikkeling: zwak	Sturing: redelijk	Effectiviteit: nvt
Verbonden partij sinds:	2009	Belang: 9,14%
Publiek doel:	energievoorziening	
Invulling bestuurlijk belang:	stemrecht AvA	
Verstrekte leningen provincie:	€ 0	
Ontvangen dividend in 2013:	€ 6.815.000	
Portefeuille:	duurzame energie	

Alliander, voortgekomen uit Nuon, is een netwerkbedrijf dat de distributie verzorgt van gas en elektriciteit in onder meer Noord-Holland. Gezien het beperkte aandelenbelang is de invloed van de provincie gering. De provincie heeft in de rol van aandeelhouder geen specifieke beleidsdoelen geformuleerd voor Alliander en geen kaders vastgelegd waarbinnen de activiteiten van Alliander moeten worden uitgevoerd. Hierdoor is het nut van het aandelenbezit niet duidelijk. Het is voor de provincie niet mogelijk de aandelen te verkopen door het ontbreken van een markt en de verplichting dat aandelen bij publieke partijen berusten. Heroverweging van het aandelenbezit is dan ook niet mogelijk. Daarom is het raadzaam om de beleidsmatige mogelijkheden van het aandelenbezit nader te onderzoeken.

[Klik hier om naar het hoofdstuk over Alliander N.V. te gaan.](#)

Beheersregeling Amstel

Beleidsontwikkeling: sterk	Sturing: sterk	Effectiviteit: effectief
Verbonden partij sinds:	1993	
Publiek doel:	bevaarbaar houden en het doelmatig beheren van de Amstel	
Invulling bestuurlijk belang:	GS van de provincie Noord-Holland zijn verantwoordelijk voor de uitvoering	
Provinciale bijdrage:	kosten van onderhoud worden niet apart bijgehouden	
Portefeuille:	(vaar-)wegen	

De Amstel stroomt door het grondgebied van drie provincies: Utrecht, Zuid-Holland en Noord-Holland. Uit efficiencyoverwegingen is afgesproken om de vaarweg door één provincie te laten beheren. In de gemeenschappelijke regeling Beheersregeling Amstel is daarom vastgelegd dat de provincie Noord-Holland het beheer van de Amstel uitvoert. Uit de evaluatie blijkt dat de Amstel doelmatig wordt beheerd. In de regeling is echter niets opgenomen over de bekostiging van het beheer. De kosten van het beheer zijn nu voor rekening van de provincie Noord-Holland. Daarnaast is de informatievoorziening tussen de drie provincies een aandachtspunt en voor verbetering vatbaar. Desondanks kan uit de evaluatie worden geconcludeerd dat er geen redenen zijn om de provinciale rol in de Beheersregeling te heroverwegen.

[Klik hier om naar het hoofdstuk over Beheersregeling Amstel te gaan.](#)

Life Sciences Fund Amsterdam B.V.

Beleidsonderbouwing: zwak	Sturing: zwak	Effectiviteit: niet aantoonbaar
Verbonden partij sinds:	2009	Belang: 20,07%
Publiek doel:	ontwikkeling economie	
Invulling bestuurlijk belang:	stemrecht AvA	
Verstrekte leningen provincie:	€ 0	
Ontvangen dividend in 2013:	€ 0	
Portefeuille:	economie	

Life Sciences Fund Amsterdam B.V. (LSFA) participeert in startende bedrijven in de life sciences sector in de metropoolregio Amsterdam en Alkmaar. De provincie neemt voor 20% deel in dit fonds en draagt € 2 miljoen bij. Het LSFA moet voor de provincie bijdragen aan het creëren van werkgelegenheid en het stimuleren van economische innovatieve bedrijvigheid, ook in de regio Noord-Holland Noord. De bijdrage van investeringen van LSFA aan werkgelegenheid is onduidelijk, zeker in regionaal verband. Bedrijven waarin wordt geïnvesteerd bevinden zich in de regio Amsterdam. Het is onduidelijk of en zo ja in hoeverre het medisch cluster in Alkmaar wordt betrokken in de afweging voor investeringen. Directe sturingsmogelijkheden door de provincie zijn beperkt. Voor bijsturing is de provincie genooddaakt coalities te zoeken in de algemene vergadering van aandeelhouders. Echter, vanwege het verschil in belangen blijkt het vormen van een coalitie geen eenvoudige opgave.

De effectiviteit van de deelname aan LSFA als middel voor het beleidsdoel waarvoor het is opgericht kan niet worden aangetoond. Om dat alsnog voor elkaar te krijgen is het noodzakelijk om de beleidsdoelen te expliciteren, daarop te sturen en de effecten van investeringen te monitoren.

[Klik hier om naar het hoofdstuk over Life Sciences Fund Amsterdam B.V. te gaan.](#)

N.V. Afvalzorg Holding

Beleidsonderbouwing: zwak	Sturing: sterk	Effectiviteit: nvt
Verbonden partij sinds:	1993	Belang: 90%
Publiek doel:	reguleren afvalstromen en goede zorgtaken voor stortplaatsen	
Invulling bestuurlijk belang:	stemrecht AvA	
Verstrekte leningen provincie:	€ 0	
Ontvangen dividend in 2013:	€ 4.016.700	
Portefeuille:	milieu	

De provincie had in het verleden een aantal wettelijk taken en verantwoordelijkheden op het gebied van afvalverwerking. In 1993 richtte de provincie Afvalzorg op om deze taken uit te voeren. Het voornaamste doel van Afvalzorg is het zorgdragen voor de continuïteit van de eindverwerking van afval, door middel van storten met inachtneming met maatschappelijk verantwoord milieubeheer en door overheden vastgesteld milieubeleid. Afvalzorg is een effectief instrument voor de

oorspronkelijke doelen die bij oprichting door de provincie zijn meegegeven. De keuze voor een N.V. lijkt een goede keuze te zijn geweest. Door de N.V.-vorm kan Afvalzorg een goede speler en concurrent zijn op de afvalmarkt. Het provinciaal belang is door de jaren heen echter veranderd. Sinds de eeuwwisseling zijn de wettelijke taken van de provincie met betrekking afvalverwerking overgegaan naar het Rijk. De provincie heeft meer afstand genomen en stuurt minder op Afvalzorg. Tegelijkertijd lijkt de provincie soms terughoudend om Afvalzorg bepaalde vrijheden te geven zoals verdere uitbreiding buiten de provinciegrenzen en meer risicovolle projecten.

[Klik hier om naar het hoofdstuk over N.V. Afvalzorg Holding te gaan.](#)

N.V. Bank Nederlandse Gemeenten

Beleidsonderbouwing: zwak	Sturing: zwak	Effectiviteit: nvt
Verbonden partij sinds:	onbekend	Belang: 1,1%
Publiek doel:	geen	
Invulling bestuurlijk belang:	stemrecht AvA	
Verstreckte leningen provincie:	€ 0	
Ontvangen dividend in 2013:	€ 909.421	
Portefeuille:	deelnemingen	

De relatie tussen de provincie en de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) is historisch. Uit de evaluatie is niet gebleken dat deze deelneming een actueel provinciaal beleidsdoel dient. De deelneming wordt aangehouden vanwege het geringe risico en het hoge rendement. Het nut en de noodzaak van de participatie in de BNG dient te worden getoetst aan een actueel provinciaal beleidsdoel.

[Klik hier om naar het hoofdstuk over N.V. Bank Nederlandse Gemeenten te gaan.](#)

N.V. PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland


Beleidsonderbouwing: sterk	Sturing: sterk	Effectiviteit: effectief
Verbonden partij sinds:	1990	Belang: 100 %
Publiek doel:	zorg voor goede drinkwatervoorziening	
Invulling bestuurlijk belang:	stemrecht AvA	
Verstreckte leningen provincie:	€ 0	
Ontvangen dividend in 2013:	€ 776.867	
Portefeuille:	water	

PWN houdt zich als provinciaal waterleidingbedrijf sinds de jaren '20 bezig met de provinciale doelstellingen voor drinkwatervoorziening, natuurbeheer en daarbij passende vormen van recreatie. In de jaren tachtig is besloten om de relatie tussen de provincie en PWN te herzien en PWN te verzelfstandigen in een N.V. De verzelfstandiging van PWN tot een naamloze vennootschap heeft geen verandering in de realisatie van provinciale doelen teweeggebracht. Wel heeft het op afstand plaatsen van PWN ervoor gezorgd dat de provincie ook meer op afstand is gaan sturen. Dit betekent echter niet dat de Provincie minder zeggenschap heeft over PWN. Zowel formeel als aandeelhouder als informeel via overleggen heeft de Provincie mogelijkheden om PWN direct en indirect te sturen.

De conclusie is dat er geen redenen lijken te zijn die nadere bezinning op de bestaande relatie tussen de provincie Noord-Holland en PWN rechtvaardigen.

[Klik hier om naar het hoofdstuk over N.V. PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland te gaan.](#)

N.V. Watertransportmaatschappij Rijn-Kennemerland

Beleidsonderbouwing: sterk	Sturing: sterk	Effectiviteit: effectief
Verbonden partij sinds:	1990	Belang: 50%
Publiek doel:	drinkwatervoorziening	
Invulling bestuurlijk belang:	stemrecht AvA	
Verstrekke leningen provincie:	€ 0	
Ontvangen dividend in 2013:	€ 0	
Portefeuille:	water	

In de jaren vijftig richtten de provincie Noord-Holland en gemeente Amsterdam de N.V. Watertransportmaatschappij Rijn-Kennemerland (WRK) op om rivierwater uit het Amsterdam-Rijnkanaal te winnen. De overheid is verantwoordelijk voor de openbare drinkvoorziening en de duinen dreigden indertijd door de grote vraag naar drinkwater te verdrogen. WRK zuivert water uit de Lek en het IJsselmeer en levert het vervolgens aan waterleidingbedrijven en industrie. Sinds 2003 worden de feitelijk werkzaamheden van de WRK uitgevoerd door Waternet (het gemeentelijk waterleidingbedrijf) en PWN (het provinciaal waterleidingbedrijf). Tussen de waterleidingbedrijven en de WRK werden dienstverleningsovereenkomsten gesloten. De WRK bleef in stand, vooral omdat daarin de contracten zijn ondergebracht. Het is hiermee een administratieve N.V. geworden en bevat alleen bedrijfsmiddelen.

[Klik hier om naar het hoofdstuk over N.V. Watertransportmaatschappij Rijn-Kennemerland te gaan.](#)

Nederlandse Waterschapsbank N.V.

Beleidsonderbouwing: zwak	Sturing: zwak	Effectiviteit: nvt
Verbonden partij sinds:	onbekend	Belang: 0,2%
Publiek doel:	geen	
Invulling bestuurlijk belang:	stemrecht AvA	
Verstrekke leningen provincie:	€ 0	
Ontvangen dividend in 2013:	€ 0	
Portefeuille:	deelnemingen	

De relatie tussen de provincie en de Nederlandse Waterschapsbank is historisch. Het is uit dit onderzoek niet gebleken dat deze deelneming een actueel provinciaal beleidsdoel dient. De deelneming wordt aangehouden vanwege het geringe risico en het hoge rendement. Het nut en de noodzaak van de participatie in de Nederlandse Waterschapsbank dient te worden getoetst aan een actueel provinciaal beleidsdoel.

[Klik hier om naar het hoofdstuk over Nederlandse Waterschapsbank N.V. te gaan.](#)

Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord N.V.


Beleidsonderbouwing: zwak	Sturing: sterk	Effectiviteit: niet aantoonbaar
Verbonden partij sinds:	2007	Belang: 49%
Publiek doel:	ontwikkeling economie NHN	
Invulling bestuurlijk belang:	stemrecht AvA, voordracht lid RvC	
Verstrekke leningen provincie:	€ 272.857	
Ontvangen dividend in 2013:	€ 0	
Portefeuille:	economie	

Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord N.V (ONHN) is een door de provincie opgericht bedrijf met als doel het stimuleren van de economische structuur in Noord-Holland Noord. In de oude situatie (2007-2012) was ONHN geen effectief instrument. Het was voor de aandeelhouders niet duidelijk wat ONHN bijdroeg aan de beleidsdoelstellingen. Zeker in de eerste jaren kreeg de directie van ONHN veel vrijheid van de aandeelhouders. Er werd een groot aantal dochterondernemingen opgericht die vervolgens participeerden en deelnamen in projecten waar de provincie geen zicht op had. Uiteindelijk ontstond bij de aandeelhouders onvrede over het functioneren van ONHN en werd in 2011 besloten een transitieproces in te gaan.

Met het ondertekenen van de nieuwe samenwerkingsovereenkomst in 2013 hebben de aandeelhouders de taken en rol van ONHN beperkt en ingekaderd. Het zicht en de sturing op ONHN zijn toegenomen maar de doelen zijn vrijwel onveranderd gebleven en zijn nog steeds erg breed en abstract. De conclusie is dat ONHN in de huidige vorm zo goed mogelijk is opgezet en ingezet binnen de randvoorwaarden van de keuze voor voortzetting. Toch biedt het huidige activiteitenplan niet de mogelijkheid om de bijdrage aan de beleidsdoelstellingen vast te stellen. Wel zijn de sturingsmogelijkheden toegenomen door de overgang naar een subsidierelatie en het vooraf vaststellen van het jaarplan. Hierdoor zijn de randvoorwaarden voor effectiviteit verbeterd. De organisatie zal zich in de komende jaren moeten bewijzen.

[Klik hier om naar het hoofdstuk over Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord N.V. te gaan.](#)

Ontwikkelingsfonds Duurzame Energie Provincie Noord-Holland B.V.

Beleidsonderbouwing: zwak	Sturing: sterk	Effectiviteit: niet effectief
Verbonden partij sinds:	2007	Belang: 100%
Publiek doel:	ontwikkeling stimuleren duurzame energie en ontwikkelen economie	
Invulling bestuurlijk belang:	stemrecht AvA	
Verstrekke leningen provincie:	€ 0	
Ontvangen dividend in 2013:	€ 0	
Portefeuille:	duurzame energie	

ODENH is een participatiefonds gericht op het verstrekken van risicodragend kapitaal in kleine en middelgrote ondernemingen die zich toeleggen op de ontwikkeling van innovatieve duurzame energie technologieën in Noord-Holland. In totaal gaat ODENH tussen 2007 en 2011 zes participaties aan. In 2012 besloten GS om het fonds af te bouwen. Aanleiding hiervoor zijn weeffouten in de

constructie en twijfel over de mate van scheiding van rollen door directievoerder ATO. Daarnaast komt de focus van de provincie meer te liggen op een nieuw op te richten fonds ten behoeve van duurzame energie.

[Klik hier om naar het hoofdstuk over Ontwikkelingsfonds Duurzame Energie Provincie Noord-Holland B.V. te gaan.](#)

Plassenschap Loosdrecht en omstreken

Beleidsonderbouwing: zwak	Sturing: sterk	Effectiviteit: gering
Verbonden partij sinds:	2007	
Publiek doel:	behartigen belangen recreatiegebied	
Invulling bestuurlijk belang:	deelname in algemeen en dagelijks bestuur	
Provinciale bijdrage:	€ 373.800	
Portefeuille:	recreatie	

Het recreatieschap Plassenschap Loosdrecht e.o. (het Plassenschap) is een gemeenschappelijke regeling die opgericht is in 1957 met als doel het behartigen van de belangen van de openluchtrecreatie en natuur- en landschapsbescherming in en om de Loosdrechtste plassen. Naast de provincie Noord-Holland nemen de provincie Utrecht en de gemeenten Stichtse Vecht en Wijdmeren deel aan de gemeenschappelijke regeling. Er wordt structureel steeds minder geld beschikbaar gesteld aan de gemeenschappelijke regeling. Alleen het strikt noodzakelijke wordt uitgevoerd en voor problemen die (op termijn) opgelost moeten worden is geen financiële dekking. Het gevolg is dat de kwaliteit van het gebied achteruit gaat. Van gemeenschappelijkheid is weinig sprake. De betrokken partijen -de provincies en de gemeenten - zijn zich elk op eigen wijze aan het oriënteren op de toekomst van recreatie(schappen). Ook daarin lijkt vooralsnog weinig sprake van gemeenschappelijkheid. De effectiviteit van de gemeenschappelijke regeling Plassenschap Loosdrecht e.o. is gering en daarmee ook de bijdrage aan het provinciaal beleid. Fundamentele herbezinning op het recreatieschap is noodzakelijk en die vindt momenteel plaats.

[Klik hier om naar het hoofdstuk over Plassenschap Loosdrecht en omstreken te gaan.](#)

Polanenpark B.V./C.V.

Beleidsonderbouwing: redelijk	Sturing: sterk	Effectiviteit: niet aantoonbaar
Verbonden partij sinds:	2006	Belang: 40%
Publiek doel:	ontwikkeling bedrijventerreinen	
Invulling bestuurlijk belang:	stemrecht AvA	
Verstreekte leningen provincie:	€ 22.274.942	
Ontvangen dividend in 2013:	€ 0	
Portefeuille:	economie	


PolanenPark B.V./C.V. is opgericht voor het ontwikkelen van een bedrijventerrein voor bedrijven in de hogere milieucategorieën met een saneringsopgave. De effectiviteit van PolanenPark is in grote mate afhankelijk van de marktcondities. De provincie is op directe en indirecte wijze betrokken bij PolanenPark. Ten eerste als aandeelhouder en ten tweede als aandeelhouder van SADC en RON, die

ook aandeelhouder zijn van PolanenPark. De veronderstelde risicospreiding door deelname van deze private partijen in PolanenPark is beperkt omdat de provincie gedeeltelijk eigenaar is van die partijen. Daarnaast vormt de rolvermenging van SADC als aandeelhouder en directievoerder een risico. Verder loopt de provincie risico in de wijze waarop zij sturing geeft aan de deelneming. Hoewel het theoretisch lijkt, kan de provincie aansprakelijk worden gesteld voor zaken die in relatie staan met de C.V. Door sturing te geven aan de deelneming is de provincie meer dan een stille vennoot.

De provincie staat voor een dilemma: als aandeelhouder hoort de provincie meer op afstand te staan van de deelneming, maar als betrokken partij in de problematiek (sanering en een tekort aan bedrijventerrein in de hogere milieucategorieën) juist op korte afstand. Voor een afgewogen besluit is inzicht in de belangen en rollen van de aandeelhouders vereist. Dit geldt ook voor de betrokken bestuurder van de provincie: scheiding in de rollen als aandeelhouder en als beleidsverantwoordelijke is noodzakelijk voor een transparante besluitvorming.

[Klik hier om naar het hoofdstuk over Polanenpark B.V./C.V. te gaan.](#)

Recreatie Noord-Holland N.V.

Beleidsonderbouwing: redelijk	Sturing: zwak	Effectiviteit: effectief
Verbonden partij sinds:	2004	Belang: 100%
Publiek doel:	uitvoeringsorganisatie voor openbaar toegankelijke en publieke recreatiegebieden	
Invulling bestuurlijk belang:	stemrecht AvA	
Verstreckte leningen provincie:	€ 0	
Ontvangen dividend in 2013:	€ 0	
Portefeuille:	recreatie	

Recreatie Noord-Holland N.V. (RNH) voert in opdracht van de recreatieschappen het beheer en de aanleg van groen- en recreatiegebieden in de provincie Noord-Holland uit. Tot 2004 voerde de provincie deze taken zelf uit. Recreatie Noord-Holland vervult haar taken naar tevredenheid van de provincie en de recreatieschappen. De provincie heeft verschillende mogelijkheden om te sturen op RNH, namelijk direct als aandeelhouder en opdrachtgever en indirect als bestuurder in de recreatieschappen. Deze invulling van rollen is vanuit het verleden ontstaan. Het is een pragmatische invulling, maar kan mogelijk de schijn van belangenverstrengeling met zich meebrengen. De relevante kennis die bij de provincie beschikbaar is, is momenteel versnipperd. Het is daarom aan te bevelen dat er intern effectiever informatie uitgewisseld wordt tussen de betrokken ambtenaren, waardoor de sturing verbetert. Het periodiek op- en bijstellen van een visiedocument zou hier aan kunnen bijdragen.

[Klik hier om naar het hoofdstuk over Recreatie Noord-Holland N.V. te gaan.](#)

Recreatieschappen²

Beleidsonderbouwing: zwak	Sturing: sterk	Effectiviteit: gering
Verbonden partij sinds:	tussen 1980 en 1990	
Publiek doel:	bevorderen van openlucht recreatie in Noord-Holland	
Invulling bestuurlijk belang:	deelname in het algemeen en dagelijks bestuur (provincie is de voorzitter van deze recreatieschappen)	
Provinciale bijdrage:	€ 4,3 miljoen (voor zes recreatieschappen tezamen in 2013)	
Portefeuille:	recreatie	

De recreatieschappen stellen zich ten doel de openlucht recreatie in Noord-Holland te bevorderen, met de nadruk op recreatie rondom het stedelijk gebied. De zes recreatieschappen zijn stuk voor stuk gemeenschappelijke regelingen die zijn ingericht als een openbaar lichaam met een dagelijks bestuur en een algemeen bestuur. De partijen die deelnemen in de gemeenschappelijke regelingen zijn de provincie en de gemeenten waarbinnen het recreatiegebied valt. Het is uit de documentenanalyse niet duidelijk geworden of de keuze voor recreatieschap als instrument voldoende is afgewogen en of er alternatieve instrumenten zijn overwogen. Het is op basis van interviews echter duidelijk geworden dat er overeenstemming bestaat over de inzet van recreatieschap als een effectief instrument. De provinciale rol blijkt een toegevoegde waarde te hebben door de onafhankelijke, boven de partijen staande opstelling. Gezien het schaalniveau waarop het recreatiegedrag van burgers zich afspeelt (gemeentegrensoverschrijdend) en de noodzaak voor het afstemmen van ruimtelijke functies op bovenlokaal niveau, lijkt de provinciale deelname in recreatieschappen zinvol.

[Klik hier om naar het hoofdstuk over de recreatieschappen te gaan.](#)

Regionale Ontwikkelingsmaatschappij voor het Noordzeekanaalgebied N.V.

Beleidsonderbouwing: zwak	Sturing: sterk	Effectiviteit: niet effectief
Verbonden partij sinds:	2012	Belang: 33,3%
Publiek doel:	ontwikkeling Noordzeekanaalgebied	
Invulling bestuurlijk belang:	stemrecht AvA	
Verstrekke leningen provincie:	€ 11.086.095	
Ontvangen dividend in 2013:	€ 0	
Portefeuille:	economie	

RON N.V. is opgericht om de commerciële taken die uit het Masterplan Noordzeekanaalgebied voortvloeien uit te voeren. Uit het onderzoek blijkt dat RON N.V. niet effectief is geweest als beleidsinstrument. De niet matchende (financiële) structuur van de deelneming met de meegegeven uitvoeringsdoelen is hierbij als oorzaak aan te wijzen. De structuur van de RON, waarbij de activiteiten in hoofdzaak door de dochters worden uitgevoerd, heeft het zicht op en de aansturing van de RON bemoeilijkt. De aandacht en inzet vanuit de provincie is tot 2009 steeds reactief van

² De recreatieschappen zijn in samenhang geëvalueerd vanwege de grote onderlinge vergelijkbaarheid (Groengebied-Amstelland, Landschap Waterland, Alkmaarder en Uitgeestermeer, Geestmerambacht, Spaarnwoude, Het Twiske. Twiske en Waterland waren ten tijde van dit onderzoek in een fusietraject die inmiddels is afgerond). Plassenschap Loosdrecht e.o. is afzonderlijk geëvalueerd gezien de ligging op de grens van de provincies Noord-Holland en Utrecht.

aard. De gekozen oplossingen voor problemen maken het instrument steeds complexer en vragen uiteindelijk geïntensiveerde inzet vanuit te provincie. Zeker tot aan 2009 bleek het niveau van expertise binnen de provinciale organisatie daarnaast te kort te schieten om op een goede wijze bijsturing te geven aan deze partij. Benoemingen op sleutelposities binnen de verbonden partij vonden plaats op basis van de relatie met bestuurders of vanuit provinciale politieke achtergrond. RON N.V. bevindt zich momenteel in een afbouwfase, waarbij de focus van de activiteiten ligt op het terugverdienen, c.q. beperken van het mogelijke financiële verlies door de provincie, gemeente Amsterdam en gemeente Zaanstad geïnvesteerde middelen. De RON heeft de doelen in de afbouwsituatie nog niet allemaal gehaald door tegenvallende gronduitgiften. Daarmee is de RON ook met het huidige pakket aan maatregelen niet effectief als instrument voor het beleidsdoel waarvoor het is opgericht.

[Klik hier om naar het hoofdstuk over Regionale Ontwikkelingsmaatschappij voor het Noordzeekanaalgebied N.V. te gaan.](#)

Schadeschap Luchthaven Schiphol

Beleidsontwikkeling: nvt	Sturing: redelijk	Effectiviteit: nvt
Verbonden partij sinds:	1998	
Publiek doel:	afhandelen van verzoeken om schadevergoeding die een gevolg zijn van de besluiten rondom de luchthaven Schiphol	
Invulling bestuurlijk belang:	deelname in het algemeen en dagelijks bestuur (Provincie is de voorzitter van het Schadeschap)	
Provinciale bijdrage:	geen	
Portefeuille:	Schiphol	

Het Schadeschap Luchthaven Schiphol is een gemeenschappelijke regeling. Verschillende overheden die belast zijn met het afhandelen van verzoeken om schadevergoeding die een gevolg zijn van de besluiten rondom de luchthaven Schiphol, hebben deze taak ondergebracht in één openbaar lichaam, het Schadeschap.

De juridische kwaliteit van de behandeling van zaken is geen onderwerp van discussie. De efficiency en de kwaliteit van managementinformatie zijn aspecten die voor verbetering vatbaar zijn. Daartoe heeft het bestuur maatregelen getroffen die sinds begin 2012 worden geëffectueerd. Voor de provincie betekent dit dat haar betrokkenheid wordt gecontinueerd, mede door de verwachting dat het leeuwendeel van de verzoeken binnen afzienbare tijd wordt afgehandeld.

[Klik hier om naar het hoofdstuk over Schadeschap Luchthaven Schiphol te gaan.](#)

Schiphol Area Development Company N.V.

Beleidsonderbouwing: zwak	Sturing: redelijk	Effectiviteit: niet aantoonbaar
Verbonden partij sinds:	1987	Belang: 25%
Publiek doel:	ruimtelijke inrichting Schipholgebied	
Invulling bestuurlijk belang:	stemrecht AvA, voordracht lid RvC	
Kapitaalinvestering provincie:	€ 23.083.772	
Ontvangen dividend in 2013:	€ 0	
Portefeuille:	economie	

SADC is opgericht als samenwerkingsinstrument met als doel het optimaal benutten van de economische zone rondom Schiphol. De deelneming onderneemt activiteiten op het gebied van gebiedsontwikkeling, dienstverlening, marketing en acquisitie. Deelname aan SADC brengt een aantal risico's met zich mee voor de provincie. Er is sprake van een complex belangenveld rondom de deelneming, waarbij niet altijd duidelijk is of de provincie dit speelveld voldoende overziet en daar eenduidig in handelt. De verscheidenheid van rollen bij de deelneming brengt het risico op rolvermenging door de vennootschap met zich mee. De provincie heeft zich in het verleden volgend opgesteld richting de deelneming zonder sturing te geven aan de ontwikkeling vanuit een beleidsvisie op de deelneming. Vanuit het oogpunt van risicobeheersing is het wenselijk dat de provincie AvA's blijft gebruiken om beheersingsthema's (zoals waardering dochters, kosten op projecten, kostenniveau bedrijfsvoering) blijft aansnijden.

Uit het onderzoek blijkt dat het onduidelijk is in welke mate SADC als instrument bijdraagt aan het provinciale beleidsdoel. De provincie zou mogelijk ook andere instrumenten kunnen inzetten om het doel te bereiken. Een beleidsvisie op de deelneming is daarom noodzakelijk. Het voornaamste doel van die beleidsvisie is het proactief bepalen van de visie op de ontwikkeling van de deelneming, vanuit de doelen die de provincie met de deelneming nastreeft. Het is daarnaast van belang om inzichtelijk te maken hoe het werkingsmodel van de deelneming zich verhoudt tot de provinciale doelen. Zowel intern als extern verdient een goed ingericht afstemmingsproces ten slotte aandacht. Ambtelijk is het van belang dat sturing vanuit de beleidsdoelen ingang kan vinden in de bestuurlijke advisering. De provincie zal daarnaast moeten bepalen vanuit welke rol (opdrachtgeversrol of aandeelhoudersrol) de beleidsmatige afstemming met de andere aandeelhouders plaats vindt. Daarbij zullen de aandeelhouders in gezamenlijkheid moeten bepalen via welke weg onderlinge beleidsmatige afstemming plaats zal vinden (Bestuursplatform of andere vorm).

[Klik hier om naar het hoofdstuk over Schiphol Area Development Company N.V. te gaan.](#)

Zeehaven IJmuiden N.V.

Beleidsonderbouwing: zwak	Sturing: redelijk	Effectiviteit: niet aantoonbaar
Verbonden partij sinds:	1989	Belang: 8,4%
Publiek doel:	in stand houden en ontwikkelen van haven en visveilinginfrastructuur	
Invulling bestuurlijk belang:	benoeming lid Stichting Administratiekantoor Aandelen Zeehaven IJmuiden N.V.	
Verstreckte leningen provincie:	€ 635.000	
Ontvangen dividend in 2013:	€ 24.504	
Portefeuille:	zeehavens	

De Zeehaven IJmuiden N.V. is opgericht met als doel de werkzaamheden en activiteiten van het Staatsvisserijhavenbedrijf (SVHB) over te nemen, dat in 1989 door de rijksoverheid werd geprivatiseerd. De voornaamste opgave van de Zeehaven is het in stand houden en verder ontwikkelen van een haven- en visveilinginfrastructuur in IJmuiden. De belangrijkste reden voor de provincie om deel te nemen in de Zeehaven IJmuiden N.V. was het belang van de haven voor de regio en de economische omstandigheden. Het aandelenbelang van de provincie is klein, maar via het recht om een lid van de Stichting Administratiekantoor Aandelen Zeehaven IJmuiden N.V. te benoemen, heeft de provincie toch sturingsmogelijkheden. Anders dan bij andere deelnemingen het geval is, wordt de provincie in het stichtingsbestuur vertegenwoordigd door een ambtenaar.

De effectiviteit van de deelname in de Zeehaven IJmuiden N.V. is lastig te meten. Vooraf zijn geen concrete, meetbare doelen vastgesteld. Het gebied rondom de haven en de haven zelf zijn sinds 1989 ontwikkeld en de solvabiliteit van de N.V. is toegenomen. Echter, het is niet mogelijk om dit in verband te brengen met de provinciale deelname in het bedrijf.

[Klik hier om naar het hoofdstuk over Zeehaven IJmuiden N.V. te gaan.](#)

Zeestad B.V./C.V.

Beleidsonderbouwing: zwak	Sturing: redelijk	Effectiviteit: niet aantoonbaar
Verbonden partij sinds:	2008	Belang: 50% (B.V.), 49 % (C.V.)
Publiek doel:	Stedelijke vernieuwing Den Helder	
Invulling bestuurlijk belang:	stemrecht AvA	
Verstreckte leningen provincie:	€ 0	
Ontvangen dividend in 2013:	€ 0	
Portefeuille:	gebiedsgedeputeerde Kop van Noord-Holland	

Zeestad B.V./C.V. is een organisatie die stedelijke vernieuwingstaken uitvoert in opdracht van de aandeelhouders provincie Noord-Holland en de gemeente Den Helder. Zeestad is opgericht naar aanleiding van een onderzoek en advies over de bestuurskracht van Den Helder. De provincie Noord-Holland zag voor zichzelf een rol weggelegd om de bestuurskracht te versterken. Om hier een meer

concrete invulling aan te geven is ervoor gekozen de gemeente te ondersteunen bij de stedelijke vernieuwing, omdat Den Helder op dat vlak voor grote uitdagingen stond.

Het primaire provinciale doel waarvoor Zeestad is opgericht, is het versterken van de bestuurskracht van de gemeente Den Helder. De provincie heeft niet onderbouwd waarom Zeestad hiervoor het beste instrument is. De keuze voor Zeestad is niet afgewogen tegen alternatieve instrumenten buiten de privaatrechtelijke rechtsvorm. Daarnaast is de relatie tussen het doel en het middel niet geëxpliciteerd waardoor niet kan worden beoordeeld of Zeestad effectief is geweest voor het versterken van de bestuurskracht van de gemeente Den Helder. Het afgeleide doel waarvoor Zeestad kan worden ingezet is het realiseren van stedelijke vernieuwingsprojecten. Het proces van uitvoeren van stedelijke vernieuwingsprojecten door Zeestad heeft een ontwikkeling gemaakt na intensieve inspanningen van de provincie.

[Klik hier om naar het hoofdstuk over Zeestad B.V./C.V. te gaan.](#)

Provincie Noord-Holland

Evaluatie Verbonden Partijen Fase I

24-9-2012



Evaluatie verbonden partijen
Fase I
24 – 09 - 2012

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
Hoofdstuk 1 Inleiding	15
1.1 Aanleiding van het onderzoek.....	15
1.2 Het doel van het onderzoek en de onderzoeksvragen	15
1.3 Reikwijdte en afbakening van het onderzoek.....	18
1.4 Methode van onderzoek.....	20
1.5 Leeswijzer	21
Hoofdstuk 2 Zeestad CV/BV	23
Deel I: Situatieschets.....	23
Deel II: Planevaluatie.....	26
Deel III: Procesevaluatie	31
Deel IV: Conclusies en effectiviteit.....	34
Deel V: Samenvattende tabel de Zeestad CV/BV.....	36
Hoofdstuk 3 Provinciaal Waterleidingbedrijf Noord-Holland NV	37
Deel I: Situatieschets.....	37
Deel II: Planevaluatie.....	38
Deel III: Procesevaluatie.....	42
Deel IV: Conclusies en effectiviteit.....	46
Deel V: Samenvattende tabel PWN NV.....	47
Hoofdstuk 4 Recreatie Noord-Holland NV	49
Deel 1: Situatieschets.....	49

Deel II: Planevaluatie.....	51
Deel III: Procesevaluatie.....	54
Deel IV: Conclusies en effectiviteit.....	57
Deel V: Samenvattende tabel RNH	59
Hoofdstuk 5 Recreatieschappen	61
Deel I: Situatieschets	61
Deel II: Planevaluatie.....	64
Deel III: Procesevaluatie	67
Deel IV: Conclusies en effectiviteit.....	69
Deel V: Samenvattende tabel Recreatieschappen	71
Hoofdstuk 6 Schadeschap Luchthaven Schiphol	73
Deel I: Situatieschets	73
Deel II: Planevaluatie.....	75
Deel III: Procesevaluatie	80
Deel IV: Conclusies en effectiviteit.....	83
Deel V: Samenvattende tabel Schadeschap luchthaven Schiphol	84
Hoofdstuk 7 Beheersregeling Amstel	87
Deel I: Situatieschets	87
Deel II: Planevaluatie.....	88
Deel III: Procesevaluatie	90
Deel IV: Conclusies en effectiviteit.....	91
Deel V: Samenvattende tabel Beheersregeling Amstel	92
Hoofdstuk 8 Fonds Nazorg gesloten stortplaatsen	95
Deel I: Situatieschets	95
Deel II: Analyse fonds nazorg	97

Deel III: Samenvattende tabel Fonds nazorg gesloten stortplaatsen ..	98
Hoofdstuk 9 Overkoepelende conclusies	99
Bijlagen	101

Samenvatting

Aanleiding en doel van het onderzoek

Verbonden partijen van de provincie Noord-Holland worden minimaal eens in de vier jaar geëvalueerd, conform de door PS vastgestelde Kadernota Verbonden Partijen 2010. Dit onderhavige onderzoek geeft een uitwerking aan de evaluatie. Het doel van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de effectiviteit van een verbonden partij als instrument voor het behalen van de provinciale doelen. De inzichten die dit onderzoek oplevert, worden als leerpunten voor de provincie gebruikt voor het mogelijk anders inzetten van het instrument verbonden partij dan wel het anders organiseren van de samenwerking met de verbonden partij.

Fasering van het onderzoek

In de Kadernota Verbonden Partijen 2010 zijn 33 verbonden partijen genoemd. Om het onderzoek beheersbaar te houden is het onderzoekstraject onderverdeeld in een aantal fases. In fase I zijn twaalf verbonden partijen (cases) onderzocht. De onderzochte verbonden partijen zijn de Zeestad CV/BV, Provinciaal Waterleidingbedrijf Noord-Holland NV, Recreatie Noord-Holland NV, zes Recreatieschappen (die als één case worden beschouwd), het Schadeschap luchthaven Schiphol, de Beheersregeling Amstel en het Fonds nazorg gesloten stortplaatsen. De evaluatie van andere cases vindt plaats na deze fase.

Analysekader

Het analysekader van het onderzoek ziet er als volgt uit. Enerzijds wordt ingegaan op de beleidsveronderstellingen die de basis zijn voor de inzet van verbonden partijen (onderdeel planevaluatie). Anderzijds wordt inzicht verkregen in het proces waarop de verbonden partij bijdraagt aan provinciale doelen (onderdeel procesevaluatie). Op basis van deze onderdelen worden conclusies getrokken over de effectiviteit van verbonden partijen. Dit analysekader wordt hieronder in een tabelvorm weergegeven.

Onderdeel	Aspecten	Globale uitwerking
Planevaluatie	Maatschappelijke opgave	<ul style="list-style-type: none"> • Wat is de maatschappelijke opgave? • Hoe is deze vertaald in beleidsdoelen?
	Doel-middel relatie	<ul style="list-style-type: none"> • Keuze instrument / overweging andere instrumenten • Worden de gestelde doelen behaald?
	Context	<ul style="list-style-type: none"> • Invloed externe factoren
Procesevaluatie	Sturen en Toezicht	<ul style="list-style-type: none"> • Invloed van PNH op verbonden partij • Vastlegging Taken, Verantwoordelijkheden en Bevoegdheden (TVB) van bestuur en toezichthouders • Toezicht vanuit PNH op verbonden partij
	Beheersen	<ul style="list-style-type: none"> • Is er voldoende beheersing binnen de verbonden partij (risicomanagement, informatiebeheer, financiële functie, etc.)?
	Verantwoorden	<ul style="list-style-type: none"> • Transparantie • Externe informatievoorziening
Effectiviteit van de verbonden partij	Conclusies op basis van plan- en procesevaluatie	

Afbakening

Bevindingen en conclusies zijn gebaseerd op documenten en interviews. De interviews zijn gehouden met gedeputeerden die als voorzitter zijn betrokken bij verbonden partijen, met ambtenaren van de provincie Noord-Holland (in één geval ook met ambtenaren van de provincie Zuid-Holland) en met leidinggevendenden van onderzochte verbonden partijen. De uiteindelijke “gebruikers” van beleid (recreanten, huishoudens, burgers etc) maken geen deel uit van de onderzoekspopulatie.

Bevindingen

Case specifieke bevindingen

Zeestad CV/BV

Na aanloopproblemen in de beginfase van de oprichting functioneert de Zeestad CV/BV als uitvoeringsorganisatie steeds beter. In stedelijke vernieuwingsprojecten heeft Zeestad zijn waarde laten zien. De effectiviteit van Zeestad als beleidsinstrument voor het versterken van bestuurskracht van Den Helder kan echter niet aangetoond worden. Het college van GS heeft besluit genomen om geen rol meer te hebben in stedelijke vernieuwing.

Provinciaal Waterleidingbedrijf Noord-Holland NV (PWN)

PWN voldoet aan de opgave om zorg te dragen voor de drinkwatervoorziening en natuurbeheer in Noord-Holland. Als dienstonderdeel van de Provincie heeft PWN de provinciale doelstellingen nagestreefd en behaald. Ook na de verzelfstandiging vormt de provinciale doelstelling het uitgangspunt voor PWN NV. De zorg voor drinkwater en natuur lijkt vooralsnog professioneel en adequaat te worden uitgevoerd. De bestaande relatie tussen de Provincie en PWN kan worden gecontinueerd.

Recreatie Noord-Holland NV (RNH)

Uit de evaluatie is naar voren gekomen dat de Provincie en de recreatieschappen vinden dat RNH een goede invulling geeft aan de gestelde beleidsdoelen. Er heerst over het algemeen een goede tevredenheid over de uitgevoerde dienstverlening. Op basis hiervan kan worden gesteld dat de verbonden partij RNH een effectief middel is voor het tegemoet komen aan de maatschappelijke opgave: het beschikbaar stellen van een uitvoeringsorganisatie voor openbaar toegankelijke en publieke recreatiegebieden. Het is wel van belang om de verlenging van het raamcontract tussen de provincie Noord-Holland en RNH te baseren op meetbare criteria.

Aandachtspunten RNH

- besteed meer aandacht aan doeltreffender externe communicatie en het aanleveren van stukken aan de schappen waarbij duidelijker de kern van de boodschap naar voren mag komen;

- zorg ervoor dat er meer informatie-uitwisseling plaatsvindt tussen de provincie ambtenaren die betrokken zijn bij RNH;
- baseer de verlenging van het raamcontract met RNH op meetbare criteria;
- de verschillende rollen en verantwoordelijkheden van de gedeputeerde/provincie zijn een continu aandachtspunt.

Recreatieschappen

Het is niet duidelijk of de keuze voor recreatieschap als instrument is onderbouwd en of afgewogen is tegen alternatieve instrumenten. Het is wel duidelijk dat er overeenstemming bestaat over de inzet van recreatieschap als instrument. Er kan gesteld worden dat recreatieschappen sinds de oprichting hebben bijgedragen aan provinciaal doel t.a.v recreatie.

Gezien het schaalniveau waarop het recreatief gedrag van burgers zich manifesteert (vaak gemeentegrensoverschrijdend) en de noodzaak voor het afstemmen van ruimtelijke functies op bovenlokaal niveau lijkt de provinciale deelname in recreatieschappen zinvol. De provinciale rol blijkt een toegevoegde waarde te hebben door de onafhankelijke, boven de partijen staande opstelling. Het is daarbij wel van belang te blijven focussen op de sturende rol op hoofdlijnen. De Provincie beziet thans hoe deze rol beter kan worden vervuld. De heroverweging van de bestaande relatie met recreatieschappen maakt daar onderdeel van uit.

Aandachtspunten Recreatieschappen

- blijven focussen op de sturende rol van de Provincie op hoofdlijnen;
- de diverse rollen van de gedeputeerde/provincie en de afhankelijkheid van recreatieschappen van RNH NV zijn continue aandachtspunten.

Schadeschap luchthaven Schiphol

De uitvoering van taken, de inhoudelijke behandeling van de ingediende verzoeken om schadevergoeding, kent diverse aspecten. Het aspect rechtmatigheid - de juridische kwaliteit van de besluitvorming - voert de boventoon tot begin 2012. De ingediende verzoeken worden behandeld conform de voorgeschreven procedures. De aspecten efficiency en de kwaliteit van de managementinformatie blijken echter meer aandacht te behoeven dan tot dusver werd verondersteld. Gezien de kosten die gemoeid zijn met de behandeling van de zaken is de verhoogde aandacht van het bestuur van het Schadeschap voor deze aspecten gerechtvaardigd. De conclusie is dat er verwacht mag worden dat het Schadeschap efficiënter zal functioneren met de strakkere sturing van het bestuur en de acties van het nieuwe management van het secretariaat. Voor de

Provincie betekent dit dat haar betrokkenheid wordt gecontinueerd, zolang de schadeverzoeken nog in behandeling zijn. De verwachting is dat het leeuwendeel van de verzoeken in 2013 zal worden afgehandeld.

Aandachtspunt Schadeschap

- De efficiencyslag moet nog worden gerealiseerd. De Provincie zou hierbij een vinger aan de pols moeten houden.

Beheersregeling Amstel

De Beheersregeling Amstel voldoet aan de opgave om de Amstel doelmatig te beheren. De provincies Utrecht en Zuid-Holland hebben hun bevoegdheden met betrekking tot het beheer overgedragen aan GS van Noord-Holland. De Beheersregeling werkt naar tevredenheid van de deelnemers. De provinciale deelname in de Beheersregeling behoeft geen wijziging. De verdeling van kosten van onderhoud en de informatievoorziening tussen de drie provincies zijn aandachtspunten.

Fonds nazorg gesloten stortplaatsen

Uit de documentenanalyse en verkennende gesprekken blijkt dat de onderzoeksopzet en de onderzoeksvragen niet van toepassing zijn op het fonds. Immers, de Provincie heeft niet expliciet gekozen voor het fonds voor het realiseren van provinciale **beleidsdoelstellingen**, maar het fonds is wettelijk verplicht gesteld. Daarnaast is er geen sprake van (de inzet van of samenwerking met) **externe partijen** die bij zouden moeten dragen aan provinciale doelstellingen. Gedeputeerde Staten voeren het beheer van het fonds zelf uit. Ten slotte is op 24 januari 2012 in Gedeputeerde Staten de nota van directie Middelen/AFD besproken met betrekking tot het financieel beheer van het fonds. Gedeputeerde Staten hebben toen besloten om het huidige interne beheersmodel te handhaven met aanpassingen.

Om deze redenen is de beleidsevaluatie van het fonds niet relevant.

Het Fonds een verbonden partij?

Gezien de wettelijke verplichting van het fonds doet zich de vraag voor in hoeverre kan worden gesproken van een verbonden partij. Naast het criterium *provinciaal belang* moeten voorts conform de Kadernota Verbonden Partijen de volgende criteria van toepassing zijn wil van een verbonden partij worden gesproken:

- Gedeputeerde Staten zijn van oordeel dat het publieke belang het best kan worden behartigd door een bestaande activiteit buiten de provinciale organisatie te plaatsen;
- Er is sprake van activiteiten die gezamenlijk met andere publieke en/of private partijen worden uitgevoerd ter behartiging van provinciale publieke belangen.

Aan de laatste twee criteria wordt niet voldaan. Op basis hiervan kan de conclusie worden getrokken het fonds in het vervolg niet als een verbonden partij te beschouwen.

Overkoepelende bevindingen

We merken op dat overkoepelende bevindingen betrekking hebben op de fase I van het onderzoekstraject evaluatie verbonden partijen en dus slechts betrekking hebben op de daarbij geanalyseerde cases. Conclusies over verbonden partijen *als geheel* kunnen pas worden getrokken als *alle* verbonden partijen zijn geanalyseerd. De aanbevelingen die op basis van de conclusies kunnen worden geformuleerd, worden dan ook gedaan wanneer alle verbonden partijen zijn geëvalueerd.

Bevindingen op het niveau van maatschappelijke opgave en beleidsdoelstelling

Het niveau van de formulering van de maatschappelijke opgave van verbonden partijen varieert sterk van abstract tot concreet. In die variatie komt ook tot uiting de strategische politiek-bestuurlijke visie (versterken bestuurskracht – Zeestad) en de operationele noodzaak (doelmatig beheer van de Amstel).

Het blijkt dat de maatschappelijke opgave niet altijd concreet in beleidsdoelen is vertaald. Ook daarin is er sprake van variatie tussen verschillende verbonden partijen. Er is sprake van een concreet doel bij verbonden partijen die belast zijn met één taak zoals Beheersregeling Amstel of drinkwatervoorziening door PWN.

Bevindingen op het niveau van doel-middel relaties

De argumentatie voor de keuze van het instrument verbonden partij en de rechtsvorm om een provinciaal doel/publiek belang te vervullen is vaak niet of slechts gedeeltelijk verwoord en gedocumenteerd. Met uitzondering van PWN zijn er geen gevallen bekend waarvan de alternatieven onderling zijn afgewogen.

Doel-middel relatie wordt in geen van de gevallen inzichtelijk gemaakt. Het blijft daardoor onzeker of er een oorzakelijke relatie bestaat tussen het doel en de effecten die het middel behoort te bereiken.

Bevindingen op het niveau van sturen en toezicht

Nagenoeg bij alle onderzochte gevallen stuurt de Provincie via formele (statuten) en informele (persoonlijke contacten) wegen de verbonden partij. Deze wegen bevinden zich zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau. De sturing en toezicht intensiveren zich wanneer zich problemen voordoen met betrekking tot de taakuitoefening van de verbonden partij, zoals bij Zeestad of het Schadeschap. Het is van belang de vinger aan de pols te houden om te kunnen anticiperen op mogelijke problemen.

Bevindingen met betrekking tot effectiviteit

Effectiviteit van verbonden partijen lijkt samen te hangen met de nagestreefde provinciale doelen. Hoe abstracter het doel, hoe lastiger aan te tonen in hoeverre de verbonden partij effectief is (geweest). Het is daarom noodzakelijk dat de provincie Noord-Holland de doel-middel relatie scherp aangeeft om te kunnen aantonen in welke mate het instrument daadwerkelijk bijdraagt aan de provinciale doelen.

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding van het onderzoek

Provinciale Staten van Noord-Holland hebben op 13 december 2010 de Kadernota Verbonden Partijen vastgesteld. Deze nota is het formele kader met algemene en specifieke uitgangspunten voor het inzetten van verbonden partijen als instrument voor de uitvoering van provinciaal beleid. Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie een bestuurlijk én een financieel belang heeft¹. Het is een van de middelen om één of meerdere provinciale doelen te behalen. In het duale stelsel bepalen Provinciale Staten wat tot de publieke taak behoort en stellen de kaders voor deelname vast. Het college van Gedeputeerde Staten besluit over de deelname en de mate van participatie in de verbonden partij. Kern van het beleid is dat deelname in een verbonden partij voortvloeit uit maatwerk om een Noord-Hollands publiek belang optimaal te behartigen.

De provincie Noord-Holland wenst actief te sturen op de bijdrage van verbonden partijen aan provinciale doelen. Om inzicht te krijgen in die bijdrage aan provinciale doelen zullen verbonden partijen minimaal eens in de vier jaar worden geëvalueerd, conform de Kadernota Verbonden Partijen 2010 (zie bijlage 2 voor een overzicht van de verbonden partijen). Dit onderhavige onderzoek geeft een uitwerking aan deze evaluatie².

1.2 Het doel van het onderzoek en de onderzoeksvragen

Doel

Het doel van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de effectiviteit van een verbonden partij als instrument voor het behalen van de provinciale doelen. De inzichten die dit onderzoek oplevert, worden als leerpunten voor de provincie gebruikt voor het mogelijk anders inzetten van het instrument verbonden partij dan wel het anders organiseren van de samenwerking met de verbonden partij.

¹Begrippen en soorten verbonden partijen zijn opgenomen in bijlage 1, zoals die zijn omschreven in de Kadernota verbonden partijen van de Provincie Noord-Holland.

² Om het evaluatieproces beheersbaar te houden, zullen niet alle verbonden partijen tegelijk worden geëvalueerd. Daarom wordt het proces in fases opgeknipt. In deze eerste fase komen twaalf verbonden partijen aan bod. De evaluatie van andere verbonden partijen vindt plaats aansluitend aan deze fase.

Analysekader

Met dit evaluatieonderzoek wordt getracht in de eerste plaats inzicht in te verschaffen in de beleidsveronderstellingen die de basis zijn voor de inzet van verbonden partijen. Dit is planevaluatie genoemd. De kernvraag hierbij is *waarom* de provincie ervoor gekozen heeft verbonden partijen als instrument in te zetten. Verder geeft dit onderzoek inzicht in het proces waarop de bijdrage aan provinciale beleidsdoelstellingen tot stand komt. Dit is procesevaluatie genoemd. De kernvraag hierbij is *hoe* de bijdrage verloopt van verbonden partijen aan het realiseren van de provinciale beleidsdoelstellingen en hoe de provincie hierop stuurt. Tot slot wordt, op basis van de plan- en procesevaluatie, de effectiviteit van verbonden partijen beoordeeld. De kernvraag daarbij is *of* een verbonden partij heeft bijgedragen aan de beoogde beleidsdoelstellingen, ervan uitgaande dat deze geëxpliciteerd zijn.

Onderzoeksvragen planevaluatie

1. Hoe ziet de onderbouwing van de inzet van het instrument verbonden partijen door de provincie Noord-Holland eruit?
 1. a. Wat zijn de maatschappelijke opgaven waarvoor het instrument verbonden partij is ingezet? Zijn die opgaven nog actueel? Welke doelen zijn hiervoor geformuleerd?
 1. b. Wat zijn de veronderstelde doel-middel relaties waarmee de gewenste provinciale doelen moeten worden gerealiseerd? Zijn die relaties logisch en consistent? Welke (externe) factoren beïnvloeden de hiervoor genoemde relaties?
 1. c. In hoeverre komt de visie (en bijbehorende prioriteiten) van de verbonden partij ten aanzien van de uitvoering van de publieke taak overeen met die van de provincie? In hoeverre stemmen de actuele beleidsdoelen van de provincie overeen met de doelen van de verbonden partij?

Onderzoeksvragen procesevaluatie

2. Hoe verloopt de bijdrage van verbonden partijen aan het realiseren van de provinciale beleidsdoelstellingen? Hoe kan de provincie Noord-Holland invloed hierop uitoefenen?
 2. a. Welke mogelijkheden heeft de provincie voor de aansturing van verbonden partijen? Hoe is die aansturing binnen de provincie Noord-Holland georganiseerd en in hoeverre wordt gebruik gemaakt van deze mogelijkheden voor aansturing?
 2. b. Op welke wijze geeft de verbonden partij uiting aan de beheersaspecten van de bedrijfsvoering om de kwaliteit ervan te waarborgen (bijvoorbeeld ISO-certificering, benchmarks, mission statements)?

2.c. Op welke wijze geeft de verbonden partij uitwerking aan de verantwoordingsplicht ten aanzien van de taakuitoefening?

Onderzoeksvraag effectevaluatie

3. Welke conclusies kunnen worden getrokken, op basis van de beantwoording van de onderzoeksvragen plan- en procesevaluatie, met betrekking tot effectiviteit van verbonden partijen?

De uitwerking van de onderzoeksvragen is als volgt gestructureerd. De onderzoeksvragen zijn vertaald naar een tabel en worden beantwoord per verbonden partij. De onderdelen plan- en procesevaluatie zijn onderverdeeld in een aantal aspecten met een globale uitwerking in een aantal vragen. In het deel planevaluatie worden geanalyseerd wat de maatschappelijke opgave is die de provincie Noord-Holland formuleert en de relatie tussen het beleidsdoel en het middel. Tevens wordt aandacht gegeven aan de invloed van externe factoren. In het deel procesevaluatie komen aan de orde de sturing vanuit de provincie Noord-Holland en het toezicht op de verbonden partij (door de provincie Noord-Holland en/of door een onafhankelijke toezichthouder), de beheersaspecten van de verbonden partij zelf met betrekking tot de bedrijfsvoering en als laatste de verantwoording door de verbonden partij. Op basis van de onderdelen plan- en procesevaluatie worden conclusies getrokken ten aanzien van de effectiviteit van de verbonden partijen. Deze structuur is in de onderstaande tabel is weergegeven.

Onderdeel	Aspecten	Globale uitwerking
Planevaluatie	Maatschappelijke opgave	<ul style="list-style-type: none"> • Wat is de maatschappelijke opgave? • Hoe is deze vertaald in beleidsdoelen?
	Doel-middel relatie	<ul style="list-style-type: none"> • Keuze instrument / overweging andere instrumenten • Worden de gestelde doelen behaald?
	Context	<ul style="list-style-type: none"> • Invloed externe factoren
Procesevaluatie	Sturen en Toezicht	<ul style="list-style-type: none"> • Invloed van PNH op verbonden partij • Vastlegging Taken, Verantwoordelijkheden en Bevoegdheden (TVB) van bestuur en toezichthouders • Toezicht vanuit PNH op verbonden partij
	Beheersen	<ul style="list-style-type: none"> • Is er voldoende beheersing binnen de verbonden partij (risicomanagement, informatiebeheer, financiële functie, etc.)?
	Verantwoorden	<ul style="list-style-type: none"> • Transparantie • Externe informatievoorziening
Effectiviteit van de verbonden partij	Conclusies op basis van plan- en procesevaluatie	

1.3 Reikwijdte en afbakening van het onderzoek

De verbonden partijen die in dit onderzoek worden geëvalueerd, zijn opgericht voordat de Kadernota Verbonden Partijen werd vastgesteld. De criteria die in de Kadernota staan kunnen daarom niet met terugwerkende kracht op de geëvalueerde verbonden partijen van toepassing worden verklaard.

Een opmerking vooraf valt te plaatsen dat tijdens het onderzoek is ervaren dat niet alle onderzoeksvragen relevant zijn voor alle cases die in dit onderzoek worden geanalyseerd. De variatie in de doelstelling, in de structuur, in de taken en in de bevoegdheden van verbonden partijen is groot evenals de variatie in de antwoorden op vragen die daarop betrekking hebben.

Om het onderzoeksproces beheersbaar te houden, zullen niet alle verbonden partijen van de provincie Noord-Holland tegelijk worden geëvalueerd. Daarom is het onderzoekstraject in fases opgeknipt. In de eerste fase komen twaalf verbonden partijen aan bod (waarbij de

zes recreatieschappen als één case worden beschouwd). De andere verbonden partijen worden later geëvalueerd³.

In dit onderzoek zal het instrument verbonden partij niet worden vergeleken met andere instrumenten die voor het bereiken van provinciale doelstellingen mogelijk ingezet (hadden) kunnen worden. Het onderzoek richt zich sec op de analyse van de verbonden partij zelf.

Het onderzoek richt zich voorts primair op enerzijds de beleidsdoelen en de behaalde resultaten van de verbonden partij en anderzijds de sturing van, het toezicht op en de verantwoording van de verbonden partij. Dit houdt in dat het aspect 'beheersen' uit de procesevaluatie beperkt is onderzocht, omdat dit aspect in tegenstelling tot de andere aspecten veel meer de interne organisatie betreft binnen een verbonden partij.

Geselecteerde cases voor de eerste fase

De leidende gedachte achter de keuze van de cases voor de eerste fase is de spreiding over verschillend type verbonden partijen (deelneming, gemeenschappelijke regeling, publieksrechtelijk rechtspersoon). Op deze manier worden verschillende soorten leerervaringen voor het vervolgtraject verzameld zodat daar optimaal gebruik van kan worden gemaakt⁴.

De cases zijn:

1. Zeestad BV/CV, stadsvernieuwing Den Helder (deelneming)

Zeestad CV/BV is een zelfstandige organisatie die stedelijke vernieuwingstaken uitvoert in opdracht van de aandeelhouders provincie Noord-Holland (50%) en de gemeente Den Helder (50%).

2. Provinciaal Waterleidingbedrijf Noord-Holland (PWN NV), (deelneming)

Drinkwatervoorziening (wettelijke taak), het beheer en bescherming van natuur en landschap, inclusief passende vormen van recreatie in het Noord-Hollands Duinreservaat en de Kennemerduinen. Provincie Noord-Holland is 100 % aandeelhouder.

3. Recreatie Noord-Holland N.V. (deelneming)

De activiteiten van RNH zijn gericht op het beheer en de ontwikkeling van een aantal recreatieterreinen en groengebieden in Noord-Holland. Provincie Noord-Holland is 100 % aandeelhouder.

³ Alle verbonden partijen moeten uiterlijk in 2014 zijn geëvalueerd.

⁴ Verbonden partijen die in de eerste fase geen object van onderzoek zijn, zullen later worden geëvalueerd. Daartoe zal t.z.t. een onderzoeksopzet worden opgesteld, die mede is gebaseerd op de leerervaringen die zijn opgedaan met dit onderhavige onderzoek.

4. Recreatieschappen (gemeenschappelijke regeling)

Deze gemeenschappelijke regelingen hebben ten doel evenwichtige ontwikkeling van de openluchtrecreatie te bevorderen in recreatiegebieden. In de provincie Noord-Holland zijn acht recreatieschappen. In de voorliggende evaluatie worden zes recreatieschappen geëvalueerd⁵, zijnde: Groengebied Amstelland, Landschap Waterland, Alkmaarder en Uitgeestermeer, Geestmerambacht, Spaarnwoude en Het Twiske. Vanwege de grote onderlinge vergelijkbaarheid en verwevenheid met Recreatie Noord-Holland NV, zijn alle zes de recreatieschappen gezamenlijk geanalyseerd in deze evaluatie.

5. Schadeschap Luchthaven Schiphol (gemeenschappelijke regeling)

Het Schadeschap luchthaven Schiphol is opgericht door de minister van Verkeer en Waterstaat, de provincie Noord-Holland, het Hoogheemraadschap van Rijnland en een aantal (deel)gemeenten. Het is een gemeenschappelijke regeling waarbij de deelnemende overheden samenwerken. Het Schadeschap is bevoegd om verzoeken voor schadevergoeding te behandelen voor alle hierboven genoemde overheden.

6. Beheersregeling Amstel (gemeenschappelijke regeling)

Een gemeenschappelijke regeling van de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht om de Amstel doelmatig te beheren.

7. Fonds nazorg gesloten stortplaatsen provincie Noord-Holland (publiekrechtelijk rechtspersoon)

In de Wet milieubeheer is een regeling opgenomen voor de nazorg van stortplaatsen voor afval. Deze regeling is op 1 april 1998 in werking getreden. De Provincie is financieel en bestuurlijk verantwoordelijk voor de nazorg van de in de provincie gelegen stortplaatsen die op of na 1 september 1996 zijn of worden gesloten.

1.4 Methode van onderzoek

Deze evaluatie is in de periode medio november 2011 tot en met mei 2012 tot stand gekomen op basis van documentenstudie en interviews. Voor de documentenstudie is gebruik gemaakt van de documenten zoals die in Docman (het archiefsysteem van de Provincie) zijn terug te vinden, van documenten die via de internetsite van cases zijn

⁵ Het recreatieschap Plassenschap Loosdrecht is ook een verbonden partij van de provincie Noord-Holland, maar wijkt qua aansturing en uitvoering veel af van de bovengenoemde zes schappen. Om deze reden wordt dit recreatieschap in een later stadium geëvalueerd. Het recreatieschap Westfriesland is geen verbonden partij van de provincie Noord-Holland, daarom valt dit recreatieschap in zijn geheel buiten deze evaluatie.

gedownload (zoals de jaarrapportages en beleidsplannen) en van documenten zoals die zijn aangereikt door de verschillende materiedeskundigen.

Naast de documentenstudie heeft een groot aantal interviews plaatsgevonden met betrokkenen bij de diverse verbonden partijen (zie voor een volledig overzicht bijlage 3). Het betreft:

- bij de verschillende verbonden partijen als voorzitter betrokken gedeputeerden;
- bij de verbonden partij betrokken ambtenaren van de provincie Noord-Holland;
- leidinggevend en medewerkers van verbonden partijen.

Het onderzoek richt zich met de keuze voor documenten en te interviewen personen tot de output van verbonden partijen (wat zij presteren) en niet tot de outcome van beleid (wat de effecten van provinciaal beleid zijn). Het feitelijke gebruik van bijvoorbeeld de groengebieden (van recreatieschappen) door recreanten of van consumptie van drinkwater (van PWN) door huishoudens maakt dus geen deel uit van dit onderzoek. De redenen voor deze keuze zijn ingegeven door beheersbaarheid van het onderzoek met betrekking tot de omvang en de financiële middelen die voor dit onderzoek beschikbaar zijn.

De interviews hebben tot doel de bevindingen uit de documentenstudie te toetsen en de witte vlekken in te vullen. Van alle interviews zijn gespreksverslagen gemaakt die ter verificatie zijn voorgelegd aan de geïnterviewden.

De informatie uit de documentenstudie en de interviews is vervolgens in onderlinge samenhang en in het licht van de doelstelling en onderzoeksvragen van deze evaluatie geanalyseerd en verwerkt in deze rapportage.

Ambtelijk opdrachtgever voor de evaluatie is de directeur Beleid. In de begeleidingsgroep voor deze evaluatie waren de sectoren Gebiedsontwikkeling en Grond, Administratieve en Financiële Dienstverlening, Concern Controlling en Kennis & Beleidsevaluatie vertegenwoordigd (zie voor samenstelling bijlage 4). Op verschillende momenten tijdens de evaluatie zijn tussentijdse bevindingen teruggekoppeld aan de begeleidingsgroep ten behoeve van de kwaliteitsborging en eventuele bijsturing van het onderzoek.

1.5 Leeswijzer

De rapportage is als volgt opgesteld. In de hoofdstukken 2 t/m 8 worden de afzonderlijke cases geanalyseerd. De resultaten van de analyse per case zijn gestructureerd volgens het analysekader dat in paragraaf 1.2 is besproken:

- In deel I van elke hoofdstuk wordt een situatieschets gegeven van de verbonden partij (de taak, de structuur, de activiteiten, de financiering e.d.);
- In deel II wordt de planevaluatie uitgevoerd. Hierbij komen aan de orde de maatschappelijke opgave waarvoor de provincie staat en de beleidskaders, doel - middel relatie en de context waarbinnen de verbonden partij functioneert;
- In deel III wordt de procesevaluatie uitgevoerd. Belangrijke onderdelen hierin zijn de sturingsmogelijkheden van de provincie Noord-Holland en het toezicht op de verbonden partij, de beheersaspecten van de bedrijfsvoering binnen de verbonden partij en de verantwoording door de verbonden partij.
- In deel IV zijn per verbonden partij conclusies getrokken op basis van plan- en procesevaluatie;
- In deel V zijn ten slotte de bevindingen in een tabel per case samengevat. Hierbij worden indien van toepassing de aandachtspunten In worden opgesomd. Deze aandachtspunten zijn geen oordeel over de verbonden partij. Zij zijn bedoeld om de betreffende punten op te pakken om de relevante zaken, indien nodig, te verbeteren.

In hoofdstuk 9 ten slotte komen de bevindingen aan de orde die gelden voor de in dit onderzoek geanalyseerde verbonden partijen. Dit hoofdstuk gaat in op zaken die dwars door de cases lopen, karakteristiek zijn voor een bepaald type verbonden partij etc. Deze bevindingen gelden voor de fase I van het onderzoekstraject. Dit houdt in dat overkoepelende bevindingen over verbonden partijen *als geheel* pas kunnen worden getrokken als *alle* verbonden partijen van de Provincie Noord-Holland zijn geanalyseerd.

Hoofdstuk 2 Zeestad CV/BV

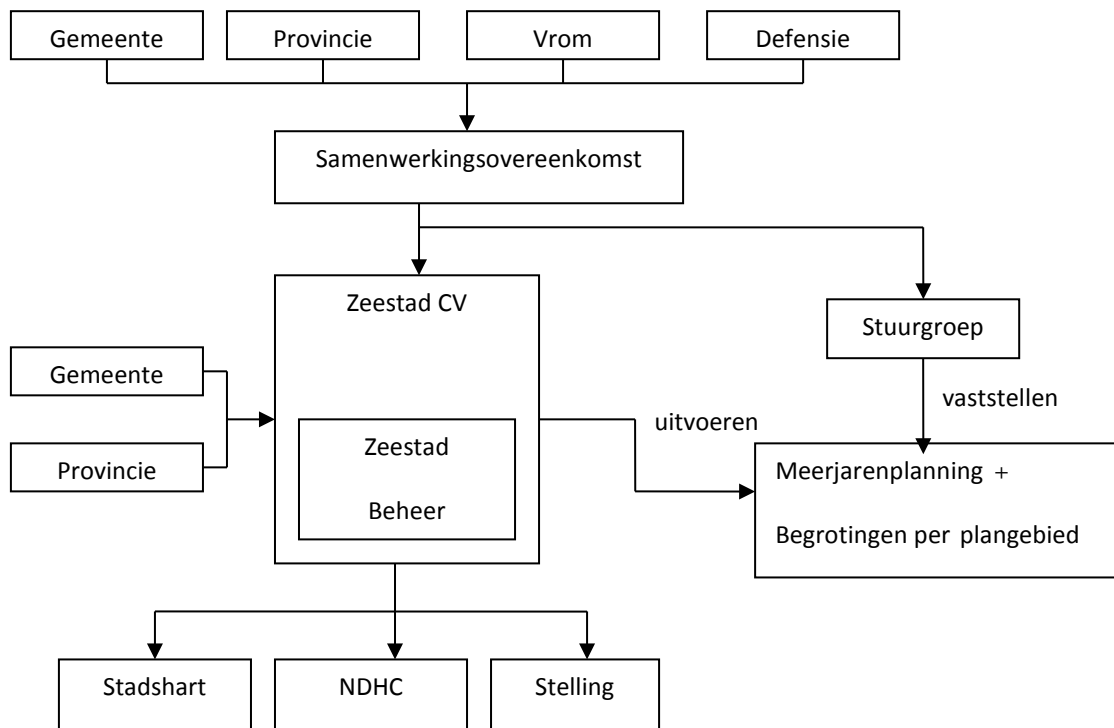
Deel I: Situatieschets

Inleiding

De Zeestad CV/BV is een zelfstandige organisatie die stedelijke vernieuwingstaken uitvoert in opdracht van de aandeelhouders provincie Noord-Holland en de gemeente Den Helder. Het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Holland stemt in 2007 in met de oprichting van de Zeestad CV/BV, op voorstel van de Stuurgroep Stedelijke Vernieuwing Den Helder. In deze Stuurgroep nemen deel de provincie Noord-Holland, de gemeente Den Helder, ministerie van Defensie en het (voormalig) ministerie van VROM.

Tegelijk met de keuze voor een voor de oprichting van de Zeestad CV/BV stemt het college van GS ook in met de Samenwerkingsovereenkomst (SOK) waarin de publieke partijen zitten. In de SOK geven de partijen aan zich in te zullen spannen voor de uitvoering van de stedelijke vernieuwingstaken en alle beschikbare middelen in te brengen, inclusief bestuurskracht.

In de onderstaande figuur wordt de organisatiestructuur weergegeven rondom de stedelijke vernieuwing Den Helder.



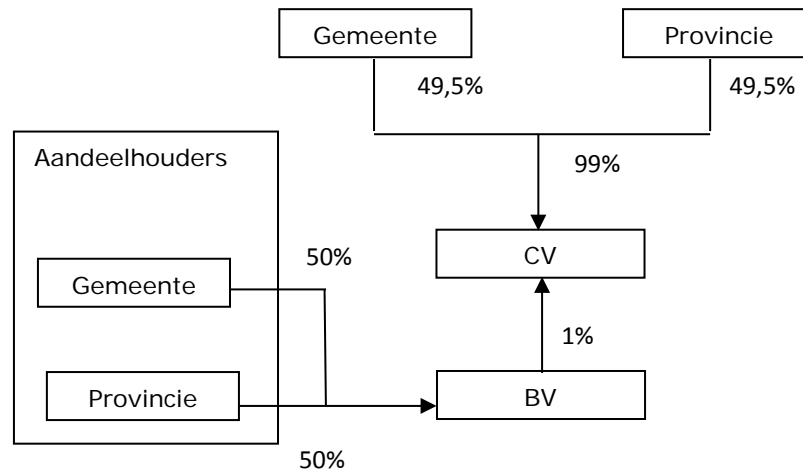
Provinciale rol

Binnen deze constructie wordt de provincie op drie plekken vertegenwoordigd: in de Stuurgroep, in de BV (algemene vergadering van aandeelhouders, de AVA) en in de CV (vergadering van vennoten). De provinciale bijdrage aan de Zeestad CV/BV bestaat tijdens de oprichting uit een kleine storting in de vorm van aandelenkapitaal (€ 9.000,-) en een bijdrage van € 6,9 miljoen uit het UNA/ISV-programma⁶.

De provincie Noord-Holland richt samen met de gemeente Den Helder Zeestad Beheer BV op, die belast is met de behorende taken van Zeestad CV. De provincie en de gemeente hebben beide 50% van de aandelen in de BV en vormen gezamenlijk de algemene vergadering van aandeelhouders. Daarnaast gaan de provincie, de gemeente en de Zeestad BV een commanditaire vennootschap (CV) met elkaar aan. In Zeestad CV treden beide overheden op als financier en als stille vennoot. De vastgoedprojecten worden uitgevoerd door de CV.

⁶ Budget dat voor de Stedelijke Vernieuwing wordt ingezet uit de opbrengst van de verkoop van de UNA-elektriciteitscentrale.

In de onderstaande figuur is de CV/BV structuur weergegeven.



Activiteiten

De Zeestad CV/BV werkt in drie projectgebieden: het Stadshart, Stelling Den Helder en Nieuw Den Helder Centrum. Naast de samenwerking met Den Helder en de Provincie wordt er ook samengewerkt met andere partijen als Woonstichting Den Helder, Woontij, Proper Stok groep BV en Synchron. Voor uitgebreide informatie over de activiteiten van Zeestad wordt verwezen naar de website www.zeestad.nl

Deel II: Planevaluatie

Maatschappelijke opgave

Beleidskader stedelijke vernieuwing

De gemeente Den Helder heeft grote uitdagingen op het gebied van stedelijke vernieuwing⁷. Er is sprake van verpaupering van wijken, bevolkingsterugloop en teruglopende werkgelegenheid bij de Marine. De provincie Noord-Holland geeft in het beleidskader⁸ aan wat zij wil bereiken met o.a. de inzet van ISV-bijdrage:

1. Balans bereiken tussen vraag en aanbod op het gebied van wonen;
2. Versterking van de sociaal-culturele infrastructuur, met name wonen, welzijn en zorg;
3. Versterking van de stedelijke economie;

Met de bovenstaande prioriteiten wil de provincie bijdragen aan een oplossing van actuele maatschappelijke problemen via een integrale aanpak van stedelijke vernieuwing⁹.

Provinciale rol in Den Helder

De provinciale betrokkenheid bij de stedelijke vernieuwing in Den Helder is bijzonder en komt voort uit het advies van prof. Tops. De Commissaris van de Koningin in Noord-Holland heeft prof. Tops (UvT – leerstoel lokaal bestuur) in 2004, namens Gedeputeerde Staten, gevraagd een onafhankelijk advies op te stellen over de bestuurscultuur en de bestuurskracht van de gemeente Den Helder. De toen heersende bestuurscultuur in de raad en in de relatie tussen de raad en het college baarde de provincie namelijk zorgen.

Tops¹⁰ geeft in zijn rapport aan dat de verhoudingen in het hele systeem in de gemeente Den Helder (raad, college, griffie, ambtelijke organisatie en de ijzeren ring van direct betrokkenen) structureel verstoord zijn. Tops spreekt verder van een onderontwikkelde uitvoerende macht, een beperkte slagkracht van het college en een sterk achterblijvend ambtelijk apparaat, met groot achterstallig onderhoud en erg weinig geloof in zichzelf.

⁷ GS Nota 9 januari 2007 en diverse interviews.

⁸ Meerjarenontwikkelingsprogramma en notitie: Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing 3 (2010–2014) Provincie Noord-Holland.

⁹ 'In een gezamenlijke aanpak ligt de oplossing!' Stedelijke Vernieuwing in Noord-Holland 2005 – 2009, blz. 10.

¹⁰ Prof. dr. P.W. Tops en drs. W. van Spijker; Den Helder: Doe Normaal; verbeterprogramma voor de gemeente Den Helder, 16 juni 2004.

Het rapport van prof. Tops bevat een verbeterplan met o.a. het advies om ter uitvoering van grote projecten een Vitale Coalitie te vormen van gemeente, provincie, rijk en eventueel andere partijen. GS besluit op 6 juli 2004 in te stemmen met de aanbevelingen uit het rapport van Tops en met het college van Den Helder te overleggen over de wijze waarop men kan komen tot de Vitale Coalitie. Na overleg vraagt de gemeente Den Helder de Provincie om ondersteuning bij de uitvoering van de stedelijke vernieuwing. Een Stuurgroep Stedelijke Vernieuwing Den Helder wordt daarop opgericht waarin de bovengenoemde partijen deelnemen. De taak van de Stuurgroep is het bundelen van doelen, middelen en krachten om de stedelijke vernieuwingsopgave zo goed mogelijk op gang te brengen en te behouden¹¹.

Uit de documentatie en de gehouden interviews voor de onderhavige analyse blijkt dat het primair provinciaal doel de versterking van de bestuurskracht van Den Helder is geweest. De betrokkenheid van de provincie heeft hiermee een politiek-bestuurlijke motivatie. Vanaf 2009 is er echter een verschuiving te merken in de provinciale prioriteiten m.b.t. de stedelijke vernieuwing. In de Structuurvisie van de provincie Noord-Holland wordt het provinciaal belang gedefinieerd. Het provinciaal belang bestaat uit drie hoofdbelangen: ruimtelijke kwaliteit, duurzaam ruimtegebruik en klimaatbestendigheid. Daarbij geldt als uitgangspunt dat de provincie zich uitdrukkelijk richt op ruimtelijke vraagstukken die op regionaal of bovenregionale schaal spelen en/of gevolgen hebben¹². Daarnaast neemt het college van GS in 2011 een besluit over heroverweging van het provinciale belang bij de binnenstedelijke vernieuwing in Den Helder en de verbeterde bestuurskracht van de gemeente. GS zetten een strategie in om niet mee te doen in een 2^e fase van financiering van stedelijke vernieuwing en de afbouw van de provinciale rol in Zeestad BV/CV in gang te zetten. GS motiveren dit besluit als volgt: het ondersteunen van een gemeente is niet te verdedigen tegenover andere gemeenten die (thans) ook last hebben van de economische crisis, (binnen)stedelijke vernieuwing wordt niet gezien als provinciaal belang en Den Helder zou nu in staat moeten zijn om de 2^e fase op te pakken zonder de steun van de provincie waardoor het argument van het versterken van de bestuurskracht achterhaald is¹³. De Commissie Dwarshuis adviseert voorts in 2011 de provincie een aantal cruciale projecten te kiezen van regionaal belang¹⁴.

Concretisering van provinciale doelen

De provincie Noord-Holland heeft, samen met de gemeente Den Helder, het voormalige ministerie van VROM, het ministerie Defensie en de Woonstichting Den Helder het Manifest Stedelijke Vernieuwing Den Helder ondertekend om de provinciale doelen,

¹¹ Samenwerkingsovereenkomst Stedelijke Vernieuwing Den Helder, art. 5.2, 2007.

¹² Structuurvisie Noord-Holland 2040 kwaliteit door veelzijdigheid, blz. 15.

¹³ GS besluit 22 november 2011, registratienr. 2011-56914.

¹⁴ Kop op de kaart, commissie voor de Kop van Noord-Holland, november 2011, Haarlem.

namelijk het versterken van de bestuurskracht en de stedelijke vernieuwing op een hoger niveau tillen, een verdere uitwerking te geven. De betrokken partijen, zonder de Woonstichting, hebben een Stuurgroep Stedelijke Vernieuwing Den Helder in het leven geroepen opdat “de publieke partijen binnen hun mogelijkheden voor de realisatie van het programma alle hun ter beschikking staande middelen inbrengen, inclusief bestuurskracht en dat de publieke partijen medeverantwoordelijkheid dragen voor de aansturing van de uitvoering”¹⁵.

Verder zijn de Provincie, Den Helder en de ministeries van VROM en Defensie een Samenwerkingsovereenkomst (SOK) aangegaan. Binnen de SOK is de keuze gemaakt om de stedelijke vernieuwing op drie pijlers te richten: sociaal, economisch en fysiek. De gebieden het Stadshart, Nieuw Den Helder Centrum en de Stelling van Den Helder werden aangewezen als werkgebieden. Om de doelstellingen te realiseren wordt Zeestad CV/BV opgericht.

Uit deze acties blijkt dat er concrete stappen zijn ondernomen om de provinciale doelen dichterbij te brengen. Daadwerkelijke uitvoeringsstappen, “de spa in de grond”, worden door de uitvoeringsorganisatie Zeestad gezet. Zeestad is aan de slag gegaan met het opstellen van een ondernemingsplan. Dit plan werd vervolgens door de Algemene vergadering van aandeelhouders (AvA) goedgekeurd.

Doel-middel relatie

Gezamenlijke visie

De provincie Noord-Holland en de gemeente Den Helder zijn het er over eens dat de stedelijke vernieuwing in Den Helder naar een hoger niveau getild moet worden. Zeestad CV/BV wordt daarvoor een geschikt medium geacht. In die zin is er sprake van overeenstemming van visie t.a.v. het probleem dat moest worden opgelost. Er was echter aanvankelijk geen duidelijke invulling van deze visie voor wat betreft de grootte van de investeringen. De Provincie kon zich niet vinden in het oorspronkelijke hoge ambitieniveau van Zeestad omdat dit niet aansloot bij hetgeen aan financiële middelen beschikbaar was gesteld. Dit heeft geleid tot aanpassingen van businesscases en schrappen van plannen.

Keuze voor het instrument Zeestad

In de periode voorafgaand aan de economische crisis in 2008 wordt met vastgoed veel geld verdiend en er is een groot vertrouwen in het als publieke partij oprichten van vennootschappen om publieke doelen te realiseren. De keuze voor de CV/BV constructie, gebaseerd op een studie van Akro Consult¹⁶ lijkt dan ook een logische. In deze studie

¹⁵ Samenwerkingsovereenkomst overweging D.

¹⁶ Akro Consult, Samenwerkingsmodaliteiten Stedelijke Vernieuwing Den Helder, 10 oktober 2006.

wordt overigens opgemerkt dat het een vraag is of door de keuze voor CV/BV constructie de bestuurskracht zal worden versterkt. De impliciete veronderstelling in de keuze is dat deze constructie ook voor marktpartijen makkelijker en fiscaal interessanter zal zijn om deel te nemen. Verder blijkt uit de interviews dat de politiek-bestuurlijke problemen in Den Helder een andere belangrijke afweging zijn geweest om voor de CV/BV constructie te kiezen. De veronderstelling was dat de focus in fysieke projecten bewaard zou blijven door de uitvoering van de stedelijke vernieuwing extern te plaatsen.

In de praktijk blijkt dat marktpartijen wel geïnteresseerd waren in de uitvoering van bepaalde deelprojecten van de stedelijke vernieuwing, maar niet in de deelname in de CV/BV. De geïnterviewden stellen dat dit komt door de lastige marktsituatie, de aard van de projecten in fase 1 die veelal minder commercieel zijn en het imago van de gemeente Den Helder. Daarnaast speelt het gebrek aan vertrouwen bij marktpartijen in de constructie een rol¹⁷. Overigens merkt een geïnterviewde op dat voor het daadwerkelijk uitvoeren van de projecten het niet nodig was dat marktpartijen in de CV/BV constructie participeerden.

In 2009 begint de Provincie te twijfelen over de gekozen constructie. De CV/BV constructie blijkt geen aantrekkingskracht te hebben op de marktpartijen waarmee de meerwaarde ervan komt te vervallen. De Provincie overweegt dan ook Zeestad CV op te heffen vanwege de extra administratieve last die het met zich meebrengt en de wens de constructie te versimpelen tot één BV. Daarnaast brengt een CV risicoaansprakelijkheden met zich mee voor een commanditaire (stille) vennoot, in casu de Provincie. De gedeputeerde zit als vertegenwoordiger van de provincie in zowel de Stuurgroep als in de AvA van de CV/BV. Juridisch gezien mag een stille vennoot niet naar buiten toetreden, anders kan deze hoofdelijk aansprakelijk gesteld worden¹⁸. Door het deelnemen in zowel de Stuurgroep en in de BV als in de CV, dreigde de Provincie onbedoeld als stille vennoot onvoldoende afstand te houden en zou onbedoeld een aansprakelijkheid kunnen ontstaan voor de schulden van Zeestad. Overigens kan de Provincie niet eenzijdig tot opheffen van de CV besluiten. De vennoten zien uiteindelijk toch af van de wijziging van de constructie vanwege nadelige fiscale gevolgen voor alle partijen (opheffen van de CV zou leiden tot overhevelen van vastgoed naar de BV wat zou leiden tot fiscale heffingen).

Uitvoering

De Zeestad CV/BV heeft niet kunnen voldoen aan de voorwaarden die gesteld zijn aan provinciale bijdrage (uit de UNA/ISV 2 gelden, in totaal € 6,9 miljoen). Dit heeft te maken met de ambigue constructie waarbinnen Zeestad moest opereren. Aan de ene kant is er de “aansturing” door de subsidieverplichtingen, en andere kant is er de aansturing door de Stuurgroep en de AvA. De UNA/ISV voorwaarden gingen uit van een projectgerichte aanpak, terwijl het goedgekeurde ondernemingsplan van Zeestad van een gebiedgerichte

¹⁷ GS nota augustus 2009, registratienr. 2009-49535.

¹⁸ Artikel 20 juncto artikel 21 Wet van Koophandel.

aanpak uitging. Dit werd niet door de Provincie voorzien. De Provincie besluit vervolgens de subsidievoorwaarden voor Zeestad aan te passen¹⁹.

In de Samenwerkingsovereenkomst (SOK) staat dat de Stuurgroep het beleidmakende orgaan voor de organisatie en de sturing van de uitvoering van de stedelijke vernieuwing is. Ook stelt de Stuurgroep het ondernemingsplan, planexploitatie, grondexploitatie, begroting en (meer)jaarplannen vast²⁰. In de praktijk is er bij de deelnemers onduidelijkheid ontstaan over de verantwoordelijkheden tussen de AvA en de Stuurgroep. Formeel geeft de AvA van de Zeestad CV/BV goedkeuring aan het ondernemingsplan, exploitatieplan, jaarplan en jaarverslag. Echter Zeestad en de gemeente Den Helder gingen ervan uit dat de Stuurgroep de opdrachtgever was. Vergaderstukken werden tot 2011 zowel in de AvA als de Stuurgroep behandeld. Dit heeft volgens de geïnterviewden tot gevolg gehad dat de Stuurgroep zich te veel met details van de uitvoering heeft beziggehouden in plaats van de strategische lijnen en onbedoeld op de stoel van aandeelhouders en vennoten is gaan zitten. Stuurgroepleden het ministerie van Defensie en het ministerie van VROM hadden daardoor via de stuurgroep invloed en zeggenschap op een CV/BV waarin zij zelf geen partij en geen financier waren. Akro Consult heeft in de studie overigens aangegeven dat er moet worden gewaakt voor een vergaande bemoeienis van de Stuurgroep met de uitvoeringsorganisatie²¹. Om deze ongewenste situatie te beëindigen heeft de Provincie de formele verantwoordelijkheden van de AvA benadrukt. De Stuurgroep leidt thans een slapend bestaan en heeft geen rol van betekenis meer.

Ondertussen wordt het resultaat van de inspanningen in de stedelijke vernieuwing in Den Helder steeds zichtbaarder. De afgelopen jaren is er in Den Helder duidelijke vooruitgang geboekt met betrekking tot de stedelijke vernieuwing. Zo opent eind 2010 multifunctioneel centrum 't Wijkhuis haar deuren in Nieuw Helder Centrum. 't Wijkhuis huisvest verschillende partijen, o.a. Bureau Jeugdzorg, Stichting Parlan, Federatie het Buurtcollectief en de wijkconciërge van de gemeente. Door de verschillende partijen samen te brengen wordt meer samenhang in de versnipperde sociale en culturele structuur in Nieuw Den Helder Centrum beoogd. Een ander afgerond project is de Boedelstaete in het Stadshart. De Boedelstaete bestaat uit 13 bijzondere wooneenheden voor verstandelijk gehandicapten die er onder begeleiding wonen. Zeestad heeft bij beide projecten samengewerkt met Woonstichting Den Helder en de gemeente²².

¹⁹ Brief GS aan Zeestad CV/BV, 26 mei 2009.

²⁰ SOK, art 5.

²¹ Akro Consult, Samenwerkingsmodaliteiten Stedelijke Vernieuwing Den Helder, p. 8, 10 oktober 2006.

²² Zie www.zeestad.nl voor een overzicht.

Deel III: Procesevaluatie

Sturen en toezicht

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

In de statuten van de Zeestad CV/BV en de Samenwerkingsovereenkomst (SOK) tussen het Rijk, de Provincie en de gemeente Den Helder zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden vastgelegd. Zo dient de directeur van Zeestad voor bepaalde rechtshandelingen, o.a. opdrachten boven de €50.000 die niet in het jaarplan voorzien zijn en boven de €250.000 die wel voorzien zijn, vooraf van de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) goedkeuring te krijgen²³. Over de handelingsbevoegdheid bestaat er soms bij de Provincie enige verwarring²⁴. Om duidelijke kaders te scheppen voor de directie van Zeestad heeft de Provincie een checklist opgesteld die doorlopen moet worden. Volgens meerdere geïnterviewden heeft dit er o.a. voor gezorgd dat de samenwerking tussen Zeestad, Den Helder en de Provincie verbeterd is.

Eerder is aangegeven dat er verwarring is ontstaan over de rol van de Stuurgroep en de AvA als het gaat om planexploitatie, grondexploitatie, begroting en (meer)jaarplannen. In zowel de SOK als de statuten van de Zeestad BV staat dat de Stuurgroep respectievelijk de AvA de genoemde stukken vaststelt²⁵. Om een einde te maken aan de ongewenste situatie dat de stuurgroep de CV/BV aanstuurt zonder daar een formele aandeelhoudersrol te vervullen, wordt er door de Provincie meer gestuurd vanuit de AvA en wordt de rol van de Stuurgroep afgezwakt. Het resultaat is wel dat het duidelijker is geworden wie de (formele) opdrachtgever van Zeestad is. De stuurgroepleden zouden meer de strategische vragen van stedelijke vernieuwing van Den Helder kunnen bespreken en zich niet bemoeien met de bedrijfsvoering en business cases van Zeestad.

De Provincie constateerde²⁶ dat Zeestad gemeentelijke taken uitvoert, zoals opstellen van bestemmingsplannen, die de Provincie een onwenselijke ontwikkeling vond. Desondanks heeft Zeestad ervoor gepleit dat bestemmingsplannen die raakvlak hebben met de stedelijke vernieuwingsopgave onder verantwoordelijkheid van Zeestad zouden vallen. Dit was volgens Zeestad nodig om te voorkomen dat uitvoeringsprojecten van Zeestad zouden botsen met gemeentelijke bestemmingsplannen.

Sinds 2009 is er een aantal zaken veranderd dat het functioneren van Zeestad heeft beïnvloed. Zo is er binnen de Provincie een projectteam opgericht. Het projectteam zorgt volgens meerdere geïnterviewden er voor dat de interne en externe afstemming

²³ Statuten Zeestad BV, art. 15.7.

²⁴ brief gedeputeerde Baggerman maart 2010.

²⁵ art 5 SOK en art 15.7 sub k en l.

²⁶ Op basis van interviewverslagen die zijn gebruikt voor het intern onderzoek naar Zeestad in 2011 door de provincie: Onderzoeksrapport Zeestad, 2011, nr 0247, Provincie Noord-Holland.

verbeteren. De taken en rollen van verschillende partijen zijn verduidelijkt en aangescherpt. Zo bereidt het projectteam de AvA-stukken voor samen met Den Helder. De AvA wordt door de Provincie in toenemende mate als sturingsinstrument gebruikt. Ook heeft het projectteam een aantal richtlijnen, o.a. als het gaat om aanbestedingsregels en bevoegdheden van de directeur, opgesteld waaraan Zeestad zich dient te houden. Uit de interviews blijkt dat zaken zoals financiële risicoanalyse en informatievoorziening binnen Zeestad verbeterd zijn. Feitelijk heeft het instellen van het projectteam de betrokkenheid en grip van de Provincie vergroot, is er bijgestuurd om de financiële risico's in Zeestad te verminderen en heeft het als een stimulans op Zeestad CV/BV gewerkt om beter te functioneren in juridisch en financieel opzicht en t.a.v. de prioritering in projecten.

Provinciale invloed op Zeestad

De Provincie oefent op verschillende manieren invloed uit op Zeestad. Allereerst zijn er de juridische mogelijkheden vanuit de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) van Zeestad, waarvan 50% van de aandelen in provinciale handen zijn. Instemming van de Provincie is dus noodzakelijk voor een besluit. Verder dient een aantal besluiten van de directeur voorgelegd te worden aan de AvA²⁷. Het gaat dan o.a. om de koop/verkoop van registergoederen, aangaan of verstrekken van geldleningen, vaststellen van het eerder genoemde ondernemingsplan, jaarplan en exploitatieplan. Het jaarplan, jaarrekening, jaarverslag en exploitatieplan worden jaarlijks vastgesteld door de AvA. Daarnaast wordt door Zeestad halfjaarrapportages aan de AvA voorgelegd. Een juridisch instrument waarvan de AvA gebruik kan maken is het schorsen of ontslaan van de directie²⁸. Ook ten aanzien van de CV heeft de provincie Noord-Holland bevoegdheden in de vennotenvergadering.

Naast de juridische heeft de Provincie financiële mogelijkheden om invloed uit te oefenen. De Provincie heeft in 2010 extra financiële middelen, € 10 miljoen verspreid over vier jaar beginnend in 2009, beschikbaar gesteld ten behoeve van het Uitvoeringsplan het Stadshart. Daaraan heeft de Provincie een aantal voorwaarden verbonden:

1. het rijk dient ook een extra financiële bijdrage te leveren;*
2. alle partijen dienen focus te houden op het vastgestelde uitvoeringsplan en tegengestelde ontwikkelingen moeten worden afgehouden;
3. de grondexploitatie van het uitvoeringsplan moet worden aangepast aan de door het Rijk en de Provincie beschikbaar gestelde bedragen;
4. de voortgang van de uitvoering moet rechtmatig geëvalueerd worden en met betrokken partijen besproken worden.

²⁷ Voor de uitgebreide opsomming zie de statuten Zeestad BV, art. 15.

²⁸ Statuten Zeestad BV, art. 14.3.

Een andere manier waarop de Provincie (informeel) invloed uitoefent is door het provinciaal projectteam Zeestad en periodiek overleg van de gedeputeerde met Zeestad en Den Helder. De taak van het projectteam is om ervoor te zorgen dat Zeestad binnen de vastgestelde (financiële) kaders blijft en GS en de portefeuillehouder te adviseren. Dit wordt o.a. gedaan door het veelvuldig (informeel) contact met Zeestad. Stukken voor de AvA worden ambtelijk voor besproken met Zeestad en de gemeente, met als gevolg dat de formele bespreking in de AvA minder tot discussie leidt. Naast verantwoording door de directie op het gevoerde beleid in de AvA, vindt er ook meer sturing vanuit de Provincie als aandeelhouder plaats. Uit de interviews blijkt dat de invoering van deze manier van werken tot tevredenheid heeft geleid van beide partijen.

Beheersen

Er zijn meerdere risico's waar Zeestad mee te maken heeft (gehad). Behalve financieel-planexploitatie risico's zijn er samenwerkingsrisico's, communicatierisico's en juridisch-planologische risico's (geweest). Uit de interviews blijkt dat Zeestad mede door veelvuldig overleg met o.a. een planeconoom van de provincie, een verbeteringslag heeft gemaakt ten aanzien van risicomanagement. Zo wordt er een risicoanalyse uitgevoerd op basis van de exploitatie van Zeestad. Jaarlijks wordt deze exploitatie herzien, inclusief een geactualiseerd risicoanalyse. Waar Zeestad in de samenwerking de neiging heeft gehad, zo wordt gesteld door geïnterviewden, om harder te lopen dan de gemeente en provincie, wordt dit door verduidelijking van kaders afgeremd. Het systematisch naleven van het normenkader door Zeestad, o.m. als het gaat om staatsteun en aanbestedingsregels, wordt door de provincie als een vooruitgang ervaren. Wel vindt de provincie dat er op het gebied van communicatie zaken zijn die aandacht van Zeestad vragen zoals draagvlakontwikkeling onder de Helderse bevolking en media²⁹.

De jaarstukken worden gecontroleerd door een registeraccountant. Door Zeestad is een treasurystatuut opgesteld.

Verantwoorden

De juridische grondslag voor de informatieplicht van de directeur van Zeestad aan de AvA vormen de statuten en vennootschapsrecht (Boek 2 Burgerlijk Wetboek). De AvA en de vennotenvergadering wordt geïnformeerd over de gang van zaken door het jaarlijks werkplan, halfjaarrapportages, de jaarrekening, het jaarverslag, herziening grondexploitatie en het accountantsverslag. Diverse stukken dienen ter goedkeuring aan aandeelhouders voorgelegd te worden.

²⁹ brief gedeputeerde Baggerman aan de directeur van Zeestad CV/BV, 23 maart 2010.

Het blijkt dat de provincie in het verleden niet tevreden was over de inhoud en kwaliteit van verslagen³⁰. Deze zouden onvolledig, onduidelijk en niet altijd de juiste weergave van besluitvorming weergeven. Om de informatievoorziening en financiële bedrijfsvoering te verbeteren heeft Zeestad een nieuwe controller aangesteld. Naast de versterkte betrokkenheid van de provincie heeft dit ervoor gezorgd dat de kwaliteit van de informatievoorziening en de financiële bedrijfsvoering van Zeestad is verbeterd.

Deel IV: Conclusies en effectiviteit

De provincie Noord-Holland zag voor zichzelf een rol weggelegd in Den Helder om de bestuurskracht te versterken. Om hier een meer concrete invulling aan te geven is ervoor gekozen de gemeente te ondersteunen bij de stedelijke vernieuwing. De provincie Noord-Holland heeft haar positie en rol met betrekking tot stedelijke vernieuwing in Den Helder gaandeweg heroverwogen. Binnenstedelijke vernieuwing is thans niet het schaalniveau waarop de provinciale bemoeienis wordt gerechtvaardigd.

Het primaire provinciale doel waarvoor Zeestad als instrument in het leven is geroepen is het versterken van de bestuurskracht van de gemeente Den Helder. De provincie Noord-Holland heeft niet onderbouwd waarom de Zeestad CV/BV het aangewezen instrument is om dit probleem het hoofd te bieden. De keuze voor Zeestad is niet afgewogen tegen alternatieve instrumenten buiten de privaatrechtelijke rechtsvorm. Daarnaast is de relatie tussen het doel en het middel niet geëxpliciteerd waardoor niet kan worden beoordeeld of Zeestad effectief is geweest voor het versterken van de bestuurskracht van de gemeente Den Helder.

Het afgeleide doel waarvoor Zeestad kan worden ingezet is het realiseren van stedelijke vernieuwingsprojecten. Ook hiervoor geldt dat de alternatieven buiten de privaatrechtelijke constructies niet in de afweging zijn betrokken voor de keuze van het beleidsinstrument. In de economisch betere tijden (van voor 2008) lijkt het aantrekkelijk om coalities met marktpartijen te vormen voor fysieke opgaven. De Provincie lijkt echter te gemakkelijk er vanuit te zijn gegaan dat de marktpartijen zouden participeren in een CV/BV. De juridische constructie is namelijk een van de factoren voor het al dan niet participeren van de marktpartijen. De aard van de projecten, het imago van de gemeente en het risico dat de marktpartijen lopen zijn evenzo belangrijk. De conclusie is dat er vooraf onvoldoende analyse is gemaakt van de bepalende factoren voor de keuze van het instrument. Het Kadernota Verbonden Partijen van de provincie Noord-Holland, vastgesteld in 2010, biedt voor instrumentkeuze thans een handvat.

Het proces van uitvoeren van stedelijke vernieuwingsprojecten door Zeestad heeft een ontwikkeling gemaakt na intensieve inspanningen van de provincie. Aanvankelijk bestond er geen duidelijkheid over wie de Zeestad CV/BV aanstuurde. Enerzijds had de stuurgroep,

³⁰ Idem voetnoot 30.

althans op papier, vergelijkbare bevoegdheden als de AvA, anderzijds werd de Zeestad CV/BV verwacht te voldoen aan subsidieverplichtingen van de Provincie. De onduidelijkheid ten aanzien van de sturing heeft effectief functioneren van Zeestad in het begin in de weg gestaan. Het strikter houden aan de rol als aandeelhouder/vennoot en het bieden van kaders waarbinnen Zeestad hoort te opereren, hebben de rol van de Provincie ten aanzien van sturing en toezicht verscherpt. Het is daarnaast gebleken dat het opzetten van een intern projectteam bij de provincie heeft bijgedragen aan het adviseren van GS en adequaat uitoefenen van de aandeelhoudersrol en dat dit team er aan bijdraagt dat de verstrekte financiële middelen verantwoord worden besteed. Betere aansturing, het bieden van kaders en het instellen van een intern projectteam hebben aantoonbaar geleid tot beter functioneren van Zeestad en tot het boeken van resultaten met betrekking tot de stedelijke vernieuwing in Den Helder.

De conclusie is dat Zeestad deels heeft bijgedragen aan provinciale doelen. De bijdrage van Zeestad aan het versterken van bestuurskracht van Den Helder kan niet aangetoond worden, voor stedelijke vernieuwingsprojecten zijn resultaten geboekt. Het GS-besluit - geen extra financiële bijdrage voor de 2^e fase en de afwikkeling van de provinciale rol in Zeestad - bekrachtigt de heroverweging om geen rol meer te hebben in stedelijke vernieuwing.

Deel V: samenvattende tabel de Zeestad CV/BV

Onderdeel	Aspecten	Bevindingen
Planevaluatie	Maatschappelijke opgave	<ul style="list-style-type: none"> • Versterken van bestuurskracht van Den Helder en uitvoeren van stedelijke vernieuwingstaken • Verschuiving in provinciale opgave want stedelijke vernieuwing wordt niet meer als provinciaal belang gezien.
	Doel-middel relatie	<ul style="list-style-type: none"> • Overeenstemming tussen de provincie Noord-Holland (PNH), Den Helder en Rijk over bestuurskracht en stedelijke vernieuwing; oprichten stuurgroep waarin deze partijen zitten. De relatie tussen het doel - het versterken bestuurskracht en middel - Zeestad CV/BV – voor de keuze van het instrument is niet aangetoond door de PNH. • Alternatieve instrumenten buiten privaatrechtelijke rechtsvorm voor de doelstelling zijn niet in de afweging betrokken. • Keuze voor een CV/BV constructie; de verwachting was dat hiermee marktpartijen gemakkelijk zouden kunnen participeren. Deze verwachting is niet uitgekomen. • Door extern plaatsen van de uitvoeringsorganisatie (= Zeestad) zou de focus op projecten bewaard kunnen blijven (vanwege politiek-bestuurlijke problemen in Den Helder). Dit is wel gelukt.
	Context	<ul style="list-style-type: none"> • Complex politiek-bestuurlijke omgeving in Den Helder. • Ten tijde van oprichting Zeestad economisch goede tijden, vastgoed rendeert goed.
Procesevaluatie	Sturen en toezicht	<ul style="list-style-type: none"> • PNH stuurt d.m.v. a) formele bevoegdheden via de AvA en vennotenvergadering, b) formele en informele (bestuurlijke) contacten, c) ambtelijke projectgroep binnen de PNH • PNH is in de loop der tijd scherper gaan sturen en toezicht gaan houden.
	Beheersen	<ul style="list-style-type: none"> • Er worden jaarlijks door PNH risicoanalyses uitgevoerd o.b.v. exploitaties/businesscase van Zeestad. • Er is door PNH een normenkader opgesteld voor Zeestad.
	Verantwoorden	<ul style="list-style-type: none"> • Zeestad verantwoordt zich d.m.v. werkplan, halfjaarrapportages, de jaarrekening, het jaarverslag en het accountantsverslag. Diverse stukken moeten door AvA/vennotenvergadering goedgekeurd worden. • De kwaliteit en de kwantiteit van verantwoording lijken thans conform provinciale wensen te zijn.
Effectiviteit van Zeestad	Na aanloopproblemen in de beginfase van de oprichting functioneert de Zeestad CV/BV als uitvoeringsorganisatie steeds beter. In stedelijke vernieuwingsprojecten heeft Zeestad zijn waarde laten zien. De effectiviteit van Zeestad als beleidsinstrument voor het versterken van bestuurskracht van Den Helder kan echter niet aangetoond worden. Het college van GS heeft besluit genomen om geen rol meer te hebben in stedelijke vernieuwing.	

Hoofdstuk 3 Provinciaal Waterleidingbedrijf Noord-Holland NV

Deel I: Situatieschets

Inleiding

Het huidige Provinciaal Waterleidingbedrijf NV (hierna: PWN) heeft een geschiedenis die teruggaat tot 1920. De provincie Noord-Holland richt in dat jaar het Provinciaal Waterleidingbedrijf van Noord-Holland (PWN) op met als doel de zorg voor de drinkwatervoorziening. In de jaren die daarop volgen legt PWN waterleidingen aan en neemt het de gemeentelijk waterleidingbedrijven van Hoorn, Spaarnwoude en Haarlemmerliede over. Provinciale Staten hebben indertijd PWN op grond van art. 133 Provinciewet aangewezen als bedrijf met een afzonderlijke begroting: een dienstonderdeel van het provinciaal bestuur. Halverwege de jaren '30 wordt PWN belast met het beheer van de provinciale natuur-, recreatie- en waterwingebieden³¹.

PWN is niet het enige waterleidingbedrijf dat actief is in Noord-Holland. Het andere waterleidingbedrijf, stichting Waternet³², is met name actief in Amsterdam en omstreken en in 't Gooi.

In 1957 werd de Waterleidingwet van kracht. De wet bepaalde dat de overheid zorg draagt voor de openbare drinkwatervoorziening³³. Zeventig jaar lang vormt PWN een dienstonderdeel van de Provincie. In 1990 kiest de Provincie ervoor om PWN te verzelfstandigen. De rechtsvorm wordt een naamloze vennootschap waarvan de aandelen 100% in provinciale handen zijn.

Na de verzelfstandiging in 1990 sluit de Provincie een beheerovereenkomst voor de duur van 50 jaar met PWN voor het beheer van het Noordhollands Duinreservaat, de Kennemerduinen en andere natuurgebieden in de provincie. De taken die PWN in de beheerovereenkomst opgedragen heeft gekregen zijn een voortzetting van eerdere taken³⁴.

³¹ Voordracht 36 aan de Provinciale Staten 15 mei 1990.

³² Stichting Waternet, voorheen Waterleidingbedrijf Amsterdam, is opgericht op 1 januari 2006. In het bestuur zitten de gemeente Amsterdam en het hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht.

³³ Artikel 1a Waterleidingwet 1957. Per 1 juli 2011 is deze wet komen te vervallen.

³⁴ Beheerovereenkomst PWN en Provincie Noord-Holland (wijziging 12 februari 1997), blz. 1: a) de zorg en de instandhouding van de drinkwatervoorziening met inachtneming van een verantwoord beheer van het aan de zorgen van de vennootschap toevertrouwde Noordhollands Duinreservaat en andere daartoe aangewezen

PWN heeft in 2011³⁵ een omzet van € 193 miljoen en een personeelsgrootte van 561. PWN heeft 3 dochterondernemingen: PWN Technologies BV, PWN International Projects BV en de Kennemer Duincampings BV. Het aantal drinkwataansluitingen bedraagt meer dan 750.000.

Deel II: Planevaluatie

Maatschappelijke opgave

Conform de beheerovereenkomst en de wet is PWN actief op twee beleidslijnen: water en natuur. De doelstellingen van PWN hangen samen met de taken die het opgedragen heeft gekregen³⁶. De wet gebiedt bestuursorganen zorg te dragen voor het drinkwater. De kaders hiervoor vormen de Drinkwaterwet 2009 en het Drinkwaterbesluit, als opvolger van de Waterleidingwet 1957, en de Waterwet 2009. Bovendien is de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening een dwingende reden van groot openbaar belang³⁷.

In het wettelijk³⁸ verplichte Waterplan 2010-2015 Provincie Noord-Holland zijn de provinciale beleidsdoelen voor de lange termijn aangegeven:

- 1) (water)bronnen zijn goed beschermd en verontreinigingen zijn gesaneerd of worden beheerst. Daardoor is de zuiveringsinspanning afgenomen;
- 2) drinkwaterwinningen hebben geen negatief effect op de omgeving.

De Natuurbeschermingswet en de Flora- en Faunawet vormen de wettelijke kaders waarbinnen PWN het natuurbeheer vormgeeft. Deze wetten sluiten aan bij de Europese Habitat- en Vogelrichtlijn. Het Noordhollands Duinreservaat (NHD) en het Nationaal Park Zuid-Kennemerland (NPZK, de Kennemerduinen zijn hiervan een onderdeel) vallen onder de Habitatrichtlijn. De NHD en NPZK zijn dan ook aangewezen als Natura 2000 gebieden³⁹.

terreinen; b) het beheer en bescherming van natuur en landschap, inclusief passende vormen van recreatie in het Noordhollands Duinreservaat en de Kennemerduinen met inachtneming van de eisen van een verantwoorde drinkwatervoorziening in haar distributiegebied.

³⁵ Ondernemingsplan PWN 2012-2016, blz. 7.

³⁶ Statuten PWN, art. 2. Doel: de zorg voor en de instandhouding van de drinkwatervoorziening in haar distributiegebied, met inachtneming van de eisen van een verantwoord beheer van het aan de zorgen van de vennootschap toevertrouwd Noordhollands Duinreservaat en andere daartoe aangewezen terreinen, overeenkomstig hun bestemming

³⁷ Drinkwaterwet 2009, art. 2

³⁸ Waterwet 2009, art. 4.4.

³⁹ Een netwerk van beschermde natuurgebieden in de lidstaten van de Europese Unie, waarvan het doel is de biodiversiteit te bevorderen en te beschermen.

Daarnaast vormen de NHD en NPZK ook onderdeel van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS).

Om invulling te geven aan de beheerovereenkomst stelt PWN eens in de 10 jaar een beheernota op, die overlegd dient te worden aan Gedeputeerde Staten. De beheernota bevat in hoofdlijnen de visie op en de beleidskeuzes van PWN. De beheernota dient verder de goedkeuring van de Raad van Commissarissen en Provinciale Staten te hebben⁴⁰. In afzonderlijke gebiedsvisies, zoals Het Gebiedsplan Noordhollands Duinreservaat 2005-2008, worden de hoofdlijnen verder uitgewerkt.

Doel-middel relatie

Gezamenlijke visie

Uit de gesprekken met betrokkenen en het dossieronderzoek blijkt dat PWN en de Provincie in grote mate een gedeelde visie hebben als het gaat om de beleidslijnen water en natuur. Zo onderschrijven beide partijen het belang van het IJsselmeer voor de zoetwatervoorziening van Noord-Holland. Ook het feit dat de Provincie de tienjarige beheernota dient goed te keuren voordat PWN aan de slag kan gaan, geeft aan dat er overeenstemming bestaat t.a.v. de doelstellingen. Het beheerplan wordt getoetst aan provinciaal beleid. Verder is de kwaliteitverbetering van het drinkwater en natuurbehoud zowel voor de Provincie als PWN erg belangrijk.

Alhoewel er overeenstemming bestaat tussen de Provincie en PWN over het beleid, zijn er in het verleden meningsverschillen geweest over de uitvoering. Zo was PWN een voorstander van interne verzelfstandiging van het campingbeheer. De Provincie was een andere mening toegedaan. Bij Provinciale Staten bestond de vrees dat kamperen mogelijk duurder zou worden door verzelfstandiging. Uiteindelijk is op 1 januari 2008 het campingbeheer intern verzelfstandigd. Een aparte afdeling met een eigen financiële administratie werd gevormd, zonder juridisch afgezonderd te zijn van PWN. Uit de jaarrekening van 2009 blijkt dat de interne verzelfstandiging positieve effecten heeft gehad. Bezoekers blijken bereid om meer te betalen voor een hogere kwaliteit kampeerbeleving. De kosten en investeringen van campingbeheer worden beter beheerst, aldus PWN⁴¹. Op 20 januari 2012 is het campingbeheer vergaand verzelfstandigd. Een dochtervennootschap onder de naam Kennemer Duincampings BV werd opgericht. De aandelen zijn voor 100% in handen van PWN.

Een ander meningsverschil tussen de Provincie en PWN was de door PWN voorgestelde fusie met de Zuid-Hollandse drinkwaterbedrijven DZH (thans Dunea) en de Oasen in 2007.

⁴⁰ Beheerovereenkomst PWN en Provincie Noord-Holland (wijziging 12 februari 1997), art. 5.

⁴¹ Jaarrekening PWN 2009, blz. 32.

In 2006 hebben de Raad van Commissarissen en de directie hun voorkeur uitgesproken ten aanzien van een fusie met DZH en Oasen. PWN verwachtte met de fusie efficiencywinst te behalen. Het college van Gedeputeerde Staten is als aandeelhouder niet meegegaan in deze redenering. Een fusie zou namelijk de sturingsmogelijkheden en invloed van de Provincie beperken. De Provincie hecht veel waarde aan de voordelen die het enig aandeelhouderschap biedt. Een betrokkene merkt op dat, terugkijkend, PWN op een andere manier een efficiencywinst heeft kunnen behalen. PWN Technologies BV, opgericht op 21 juni 2009, speelt hierin een belangrijke rol. Zij richt zich op het vermarkten van innovaties door PWN. Ook door allerlei samenwerkingsverbanden met drinkwaterbedrijven aan te gaan, zijn deze efficiencyvoordelen gerealiseerd.

Tijdscontext en instrumentkeuze

Om de verzelfstandiging van PWN in perspectief te zien wordt hieronder ingegaan op de tijdscontext en instrumentkeuze.

De directie van PWN richt zich begin 1989 tot Gedeputeerde Staten met het verzoek PWN om te vormen tot een zelfstandige NV⁴². Eind jaren '80 is de tijd dat op grote schaal openbare nutsbedrijven worden verzelfstandigd, veelal in de vorm van een NV. Dit geldt met name voor de waterleidingbedrijven. Ook het Provinciaal Electriciteitsbedrijf van Noord-Holland (PEN) doet eenzelfde verzoek.

De argumentatie van de directies voor verzelfstandiging is dat zij als onzelfstandige bedrijven onvoldoende aan de eisen van de snel veranderende maatschappij kunnen voldoen, vooral op het financiële en personele vlak. Zo zijn provinciale bedrijven ten aanzien van belangrijke financiële besluiten onderworpen aan een ministeriële goedkeuring. Deze goedkeuring kan een aantal maanden in beslag nemen terwijl slagvaardig en flexibel optreden noodzakelijk is.

Een ander argument van PWN en PEN is dat de krapte op de arbeidsmarkt eind jaren '80 ervoor zorgt dat het lastig is om goed opgeleid, competent personeel te vinden. Aanpassing aan de situatie zou alleen mogelijk zijn door wijziging in het beloningssysteem, die slechts te realiseren zou zijn door verbreking van de band tussen de Provincie en de nutsbedrijven.

Naar aanleiding van het verzoek door PWN en PEN hebben GS een bestuursopdracht vastgesteld⁴³. In de rapportage⁴⁴ is gesteld dat de knelpunten niet door verdere mandatering c.q. aanpassing van de Verordening op de Bedrijven van de provincie Noord-Holland 1972 kunnen worden opgelost. Ook het instrument Wet gemeenschappelijke

⁴² Voordracht 36 aan PS, 15 mei 1990.

⁴³ GS vragen aan de directies van PWN en PEN een rapportage uit te brengen over de noodzaak van een relatiewijziging en de juridisch-bestuurlijk, personele en financiële gevolgen daarvan. Een aantal GS leden neemt plaats in de begeleidende stuurgroep. GS hebben daarnaast ook extern advies gevraagd over een aantal financiële aspecten. De rapportage verschijnt in februari 1990 in definitieve vorm.

⁴⁴ Voordracht 36 aan PS van 15 mei 1990 bijlage 2.

regelingen is niet van toepassing op PWN, omdat het bedrijf voor 100% in handen is van de Provincie. De oplossing is volgens het rapport de in de nutssector algemeen toegepaste aparte rechtspersoon, de structuur-NV. Ook wordt er gesteld dat er geen wezenlijk verschil zal zijn tussen het overheidsbedrijf en de structuur-NV in de democratische controle wanneer het om het beleid (tarieven, investeringsplannen, waterkwaliteit) gaat. Hierin spelen de commissarissen, die door de Provincie op voordracht van de Raad van Commissarissen benoemd worden, een belangrijke rol. Gedeputeerde Staten hebben zich in meerderheid uitgesproken voor de verzelfstandiging van PWN en PEN. Provinciale Staten besluiten op 18 juni 1990 PWN en PEN te verzelfstandigen en hierbij te kiezen voor de NV-vorm.

PWN als beleidsinstrument

De activiteiten die PWN ontplooit binnen de beleidslijnen water en natuur dragen bij aan de provinciale doelen. Daarnaast is PWN actief op het gebied van ontwikkelingshulp. Per beleidslijn wordt hieronder ingegaan op de activiteiten.

Beleidslijn water

De provinciale doelen op het gebied van (drink)water zijn het beschermen van waterbronnen en dat de winning van het drinkwater geen negatief heeft effect op de omgeving. Binnen de beleidslijn water zorgt PWN voor drinkwater. Gebieden waar het drinkwater wordt gewonnen zijn 't Gooi en het IJsselmeer⁴⁵.

Internationaal is PWN actief (geweest) op het gebied van drinkwaterzuivering. In landen als Rwanda, Indonesië en Pakistan worden drinkwaterprojecten ondersteund. De wet⁴⁶ biedt hiervoor de ruimte: 1% van de omzet kan aan ontwikkelingshulp worden besteed. PWN besteedt 0,5% van de omzet aan ontwikkelingshulp.

Andere activiteiten die PWN uitvoert op het gebied van water zijn educatie, monitoring van de grondwaterstand in de duinen en het treffen van maatregelen om neerslag in de duinen vast te houden.

Beleidslijn natuur

De provinciale doelen op het gebied van natuur zijn bescherming en beheer van natuur en landschap in het kader van (provinciaal) EHS en Natura 2000 met bijpassende vormen van recreatie. Binnen de beleidslijn natuur beheert PWN 7.330 ha duingebied. Het gaat om het eerder genoemde Noordhollands Duinreservaat (NHD) en De Kennemerduinen (onderdeel van het Nationaal Park Zuid-Kennemerland). De beleidslijn natuur wordt door PWN onderverdeeld in natuur-, camping- en recreatiebeheer. In het NHD zorgt PWN o.a. voor de soortenrijkdom van de droge graslanden door het invoeren van begrazing en stimuleren van verstuiwing.

⁴⁵ PWN maakt gebruik van de contacten die zij heeft met de provincie om het rijksbeleid ten aanzien van het IJsselmeer te beïnvloeden.

⁴⁶ Motie Koppejan, 30895 (Nr. 42), 7 augustus 2008. www.officielebekendmakingen.nl

Vanaf 2003 richt PWN zich ook op natuurrecreatie in de Natura 2000 gebieden. Dit doet PWN door wandelaars, fietsers en andere recreanten de mogelijkheid te bieden om van de natuur te genieten. Dat de recreanten tegengestelde belangen kunnen hebben blijkt uit het recreatiegedrag van de wandelaars en mountainbikers. PWN heeft maatregelen genomen om de recreatie van verschillende groepen te reguleren⁴⁷. De maatregelen hebben de goedkeuring van de Provincie gekregen. Verder worden er workshops, excursies en evenementen georganiseerd. Uitgangspunt blijft wel dat de natuur wordt beschermd.

De kosten voor de beleidslijn natuur worden deels uit de opbrengsten van de beleidslijn water betaald. Daarnaast genereert PWN inkomsten uit verpachting van grond, parkeergelden en toegangsgelden.

Uitvoering

PWN voldoet aan de wettelijke plicht om zorg te dragen voor een goede drinkwatervoorziening. Daarmee draagt het bij aan de provinciale doelstellingen op het gebied van drinkwater. PWN doet dit in samenwerking met anderen. Een voorbeeld is Het Waterlaboratorium, waarin naast PWN ook Waternet en Dunea (Zuid-Holland) in deelnemen. Een betrokkene geeft aan dat Het Waterlaboratorium PWN veel heeft opgeleverd, zowel op het gebied van kennis als kostenbesparingen.

PWN draagt eveneens bij aan de provinciale doelstellingen op het gebied van natuurbeheer. Het beheert en beschermt de natuur en het landschap met bijpassende vormen van recreatie. Ook op het gebied van natuurbeheer werkt PWN intensief samen met anderen, in dit geval met Landschap Noord-Holland. Zo zijn natuurgebieden tussen beide partijen uitgewisseld.

Deel III: Procesevaluatie

Sturen en toezicht

In de statuten van PWN zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het bestuur, de toezichthouders en de aandeelhouders vastgelegd. Het bestuur wordt gevormd door de directie. De Raad van Commissarissen (RvC) vervult een toezichthoudende rol. In de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) wordt de provincie vertegenwoordigd door de gedeputeerde die water binnen de portefeuille heeft.

Conform de statuten is de directie belast met het besturen en vertegenwoordigen van PWN (art. 9 en 10). De RvC is belast met toezicht op het beleid van de directie en op de algemene gang van zaken in de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. De RvC staat tevens de directie met raad terzijde (art. 18).

⁴⁷ Diverse jaarverslagen van PWN.

De structuurregeling⁴⁸ is van toepassing op PWN. Hierdoor heeft de RvC een versterkte rol. Dit betekent dat een aantal bevoegdheden van de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) zijn overgeheveld naar de RvC. Zo wordt de directie benoemd (art. 6.2)⁴⁹, ontslagen of geschorst (art. 7) door de RvC. Daarnaast wordt er in de statuten een opsomming gegeven van besluiten die ter goedkeuring aan de RvC gelegd moeten worden (art. 11 lid 1). Het gaat hier o.a. om uitgifte van aandelen, het doen van grote investeringen, voorstel tot wijziging statuten, vaststellen van het beleidsplan en begrotingsplan⁵⁰.

De Provincie kan als aandeelhouder op verschillende manieren invloed uitoefenen. De formele bevoegdheden die de Provincie als aandeelhouder heeft:

1. goedkeuring besluiten⁵¹;
2. benoeming leden van de RvC en binnenkort ook de benoeming van de directie⁵²;
3. recht van aanbeveling⁵³;
4. opzeggen van vertrouwen in de RvC⁵⁴;
5. vaststellen van de jaarrekening⁵⁵;
6. vaststellen van de drinkwatertarieven en de algemene voorwaarden⁵⁶;
7. statutenwijziging en ontbinding⁵⁷.

Uit zowel de documentatie, onder andere het jaarverslag van 2008, als de interviews blijkt dat de Provincie gebruik maakt van de bovengenoemde formele bevoegdheden. Naast de jaarlijkse vaststelling van de jaarrekening, inclusief de opdrachtverlening aan de

⁴⁸ Criteria structuurregeling: een NV/BV met een geplaatst kapitaal en reserves van € 16 miljoen, een (wettelijk verplichte) OR heeft ingesteld en meer dan 100 personen werkzaam heeft in Nederland. Aan deze criteria moet een NV/BV drie jaar voldoen voordat de structuurregeling van toepassing is.

⁴⁹ Bij de aanstaande statutenwijziging zal de benoeming van de directie, o.b.v. de Drinkwaterwet, bij de AvA komen te liggen.

⁵⁰ Voor een uitgebreide opsomming wordt verwezen naar artikel 11 van de statuten PWN.

⁵¹ De AvA dient haar goedkeuring te geven aan besluiten (2:107a lid 1 BW) die betrekking hebben op a) overdracht van de onderneming of vrijwel de gehele onderneming aan een derde, b) het aangaan of verbreken van duurzame samenwerking van de vennootschap of een dochtermaatschappij met een andere rechtspersoon of vennootschap, indien deze samenwerking of verbreking van ingrijpende betekenis is voor de vennootschap, c) het nemen of afstoten van een deelneming in het kapitaal van een vennootschap ter waarde van ten minste een derde van het bedrag van de activa volgens de laatst vastgestelde jaarrekening van de vennootschap.

⁵² De commissarissen van PWN worden op voordracht van de RvC benoemd door de AvA (art. 14.2). De AvA kan echter bij volstreekte meerderheid de voordracht afwijzen (art. 14.6).

⁵³ De AvA kan aan de RvC personen aanbevelen om als commissaris te worden voorgedragen (art. 14.3).

⁵⁴ De AvA heeft de mogelijkheid om haar vertrouwen in de voltallige Raad van Commissarissen op te zeggen (art. 16.3).

⁵⁵ De directie stelt jaarlijks de jaarrekening, jaarverslag en sociaal verslag op. Na ondertekening van de directie en RvC verleent de AvA (art 21.2) aan de accountant de opdracht tot onderzoek van de jaarrekening. De jaarrekening wordt door de AvA vastgesteld (art. 22.2).

⁵⁶ Drinkwaterwet 2009, art. 11 juncto art. 20.

⁵⁷ In geval van het wijzigen van de statuten of ontbinding van de vennootschap dient de AvA hier goedkeuring aan te geven (art. 36).

accountant, heeft de Provincie in haar rol van aandeelhouder, in het verleden geen goedkeuring verleend aan de fusie met de Zuid-Hollandse drinkwaterbedrijven. De goedkeuring was nodig in de zin van art 2:107a lid 1 BW. Uit de interviews blijkt dat de verantwoordelijke gedeputeerde van de Provincie Noord-Holland met PWN afgesproken heeft het aantal commissarissen te willen verminderen⁵⁸.

Naast de bovengenoemde formele bevoegdheden maakt de Provincie ook gebruik van informele wegen om te kunnen sturen. Zo is er periodiek overleg tussen de directie van PWN en de verantwoordelijke gedeputeerde van de Provincie. Op ambtelijk niveau is er ook geregeld overleg. Volgens de betrokkenen zijn de lijnen tussen PWN en de Provincie kort.

Andere partijen die betrokken zijn bij de sturing en het toezicht op PWN zijn het ministerie van Infrastructuur & Milieu⁵⁹ en de Nederlandse Mededingingsautoriteit⁶⁰.

Beheersaspecten

Om de kwaliteit van de bedrijfsvoering te waarborgen worden door PWN verschillende maatregelen genomen, die hieronder worden besproken.

Uit de documentatie en gesprekken blijkt dat PWN geleidelijk aan verschillende risico's in kaart heeft gebracht waar vervolgens maatregelen voor worden genomen. Hierbij is gestart met strategische risico's waarna er langzaam is toegewerkt naar operationele risico's. Zo zijn er strategische risico's op het gebied van leveringzekerheid, bescherming drinkwater en ICT-systemen. Ten aanzien van de leveringszekerheid is er een strategisch plan vastgesteld en voor de bescherming van het drinkwater wordt er in Vewin⁶¹ - en RIWA⁶²-verband overlegd over de inrichting van het IJsselmeergebied. De deelname van PWN in Futuro BV⁶³ draagt bij aan het verminderen van de ICT-risico's op het gebied van afhankelijkheid van leveranciers, kennisdeling en capaciteitsplanning.

Een andere vorm van risico is van operationele aard. Om een calamiteit op te vangen is er een 'stand-by' crisisorganisatie ingericht om de levering van drinkwater zeker te stellen. Er vinden regelmatig oefeningen plaats met betrokken autoriteiten.

⁵⁸ Hiervoor dienen de statuten te worden gewijzigd. De AvA dient hier een besluit over te nemen.

⁵⁹ Drinkwaterwet 2009, art. 14-18.

⁶⁰ Drinkwaterwet 2009, art. 48 lid 4.

⁶¹ Vewin is de Vereniging van waterbedrijven in Nederland. Haar belangrijkste taak is het behartigen van de (gezamenlijke) belangen van de leden in 'Den Haag' en 'Brussel'.

⁶² De RIWA - Vereniging van Rivierwaterbedrijven – is opgericht als samenwerkingsverband van Nederlandse waterleidingbedrijven, die oppervlaktewater gebruiken voor de bereiding van drinkwater.

⁶³ Naast PWN nemen ook waterbedrijven Groningen, Drenthe en Dunea Duin en Water deel in Futuro BV.

PWN vermarkt de door haar ontwikkelde zuiveringstechnieken door middel van de eerder genoemde dochteronderneming PWN Technologies BV. De daarmee gepaard gaande financiële risico's worden zodoende voor PWN beperkt.

PWN is ISO 9001:2008 gecertificeerd. Dit betekent dat PWN een kwaliteitsbeleid voert en de bedrijfsprocessen beheerst. Ook heeft PWN de OHSAS certificering⁶⁴.

PWN doet ook aan benchmarking. Er vindt driejaarlijks een wettelijk verplichte benchmark plaats tussen de drinkwaterbedrijven⁶⁵. Jaarlijks vindt er ook een financiële benchmark plaats.

Een betrokkene geeft aan dat PWN, ondanks dat het geen beursgenoteerde bedrijf is, waar mogelijk de Corporate Governance Code naleeft. De code is bedoeld om de transparantie in de jaarrekening te verbeteren, betere verantwoording aan de RvC te bewerkstelligen en een versterking van de zeggenschap en bescherming van aandeelhouders. Ook zijn er diverse reglementen, o.a. voor de directie en RvC, die de rollen en taken afbakenen.

Verantwoorden door PWN NV

De juridische grondslag voor de informatieplicht van de directie van PWN aan de AvA vormen de statuten en de wet⁶⁶. De AvA wordt geïnformeerd over de gang van zaken met de jaarrekening, het jaarverslag en het sociaal verslag.

De Provincie geeft aan dat zij te spreken is over de manier waarop PWN inhoud geeft aan haar informatieverplichting. De verslagen worden als transparant, duidelijk en van voldoende kwaliteit ervaren. De goede relatie die PWN en de Provincie hebben zorgt er ook voor dat PWN actief de Provincie informeert over relevante ontwikkelingen op het gebied van natuur en water⁶⁷.

Burgers en andere stakeholders worden door PWN op verschillende manieren geïnformeerd. Zo is er het klantencontactcentrum, de website www.pwn.nl en het tijdschrift PUUR.

⁶⁴ Deze op de Arbo-wet gebaseerde norm heeft betrekking op gezondheid en veiligheid.

⁶⁵ Drinkwaterwet 2009, art. 39. De benchmark heeft betrekking op de kwaliteit van het geleverde water, de milieuaspecten, klantenservice, kostenefficiëntie, onderzoek en ontwikkeling.

⁶⁶ Boek 2 Burgerlijk Wetboek.

⁶⁷ Een betrokkene omschrijft PWN als een organisatie met een gevoel voor politieke verhoudingen. Dit gevoel uit zich door tijdige informatieverstrekking richting het provinciaal bestuur en de advisering daarvan.

Deel IV: Conclusies en effectiviteit

PWN houdt zich sinds de jaren '20 bezig met de provinciale doelstellingen zorg voor drinkwatervoorziening, natuurbeheer en daarbij passende vormen van recreatie. Uit de bestudering van documenten en uit de interviews blijkt dat PWN deze provinciale doelen realiseert. Noord-Holland lijkt te beschikken over een adequate drinkwatervoorziening, die voldoet aan de gestelde eisen van kwaliteit, kwantiteit en prijsstelling. Ook op het gebied van natuurbeheer en recreatie worden de provinciale doelen gerealiseerd.

De uitdagingen waar PWN eind jaren '80 voor stond hebben ervoor gezorgd dat de relatie tussen de Provincie en PWN werd herzien. Er wordt voor gekozen om PWN te verzelfstandigen in een NV constructie. Bij die keuze heeft een aantal overwegingen een rol gespeeld. Er werd van uit gegaan wordt dat PWN in deze constructie slagvaardig en flexibel kan opereren. Daarnaast behoudt de Provincie in een NV constructie door de RvC haar invloed op PWN. Ten slotte worden op het moment van verzelfstandiging elders in het land vergelijkbare bedrijven tot een NV verzelfstandigd. De verzelfstandiging van PWN tot een naamloze vennootschap heeft geen verandering in de realisatie van provinciale doelen teweeggebracht. Wel heeft het plaatsen van PWN op afstand gezorgd voor sturing door de Provincie op afstand. Dit betekent echter niet dat de Provincie geen zeggenschap meer heeft over PWN. Zowel formeel als aandeelhouder als informeel via overleggen heeft de Provincie mogelijkheden om PWN direct en indirect te sturen. De conclusie is dat er thans geen redenen lijken te zijn die nadere bezinning op de bestaande relatie tussen de provincie Noord-Holland en PWN rechtvaardigen.

Deel V: Samenvattende tabel PWN NV

Onderdeel	Aspecten	Bevindingen
Planevaluatie	Maatschappelijke opgave	<ul style="list-style-type: none"> Zorg voor een goede drinkwatervoorziening, natuurbeheer en bijpassende vormen van recreatie
	Doel-middel relatie	<ul style="list-style-type: none"> Door PWN te verzelfstandigen tot een NV zou zij beter in staat zijn om slagvaardig en flexibel op te treden. Ook zou de Provincie haar invloed behouden. Na verzelfstandiging van PWN is er tussen Provincie en PWN een beheerovereenkomst getekend. De Provincie stelt de kaders vast en PWN geeft in overleg nadere invulling aan de kaders. Keuze voor de NV constructie: 1) PWN kan zodoende slagvaardig en flexibel opereren, 2) Provincie behoudt een zekere mate van invloed door benoemen van RvC op PWN, 3) elders in het land zijn vergelijkbare bedrijven tot een NV verzelfstandigd.
	Context	<ul style="list-style-type: none"> Eind jaren '80 worden op grote schaal openbare nutsbedrijven verzelfstandigd.
Procesevaluatie	Sturen en toezicht	<ul style="list-style-type: none"> Beheerovereenkomst kaderstellend voor PWN. PNH stuurt d.m.v. a) formele bevoegdheden via de AvA, b) formele en informele (bestuurlijke) contacten. PNH is tevreden over de wijze van sturing.
	Beheersen	<ul style="list-style-type: none"> PWN voert periodieke risicoanalyses uit, er zijn mandaatbevoegdheden voor medewerkers. Er vindt een wettelijk verplichte benchmark plaats. Voor de directie en RvC zijn reglementen opgesteld waarbinnen zij kunnen opereren. PWN heeft het ISO 9001:2008 en het OHSAS certificaat. De Corporate Governance Code wordt waar mogelijk nageleefd.
	Verantwoorden	<ul style="list-style-type: none"> PWN verantwoordt zich d.m.v. de tienjaarlijkse beheernota, gebiedsvisies, jaarrekening, jaarverslag en het accountantsverslag. Bepaalde beslissingen moeten door AvA goedgekeurd worden. De kwaliteit en kwantiteit van verantwoording lijken thans conform provinciale wensen te zijn.
Effectiviteit van PWN NV	<p>PWN voldoet aan de opgave om zorg te dragen voor de drinkwatervoorziening en natuurbeheer in Noord-Holland. Als dienstonderdeel van de Provincie heeft PWN de provinciale doelstellingen nagestreefd en behaald. Ook na de verzelfstandiging vormt de provinciale doelstelling het uitgangspunt voor PWN NV. De zorg voor drinkwater en natuur lijkt professioneel en adequaat te worden uitgevoerd. De bestaande relatie tussen de Provincie en PWN kan worden gecontinueerd.</p>	

Hoofdstuk 4 Recreatie Noord-Holland NV

Deel 1: Situatieschets

Inleiding

Per 1 juli 2004 is Recreatie Noord-Holland NV (RNH) verzelfstandigd met als taak de aanleg en het beheer van groen- en recreatiegebieden in Noord-Holland. Voor de verzelfstandiging was de onderafdeling Groenbeheer van de directie Beheer & Uitvoering (B&U) binnen de provincie Noord-Holland verantwoordelijk voor de uitvoering van de werkzaamheden. In opdracht van de recreatieschappen⁶⁸ voerden de medewerkers van Groenbeheer de werkzaamheden uit. Voor de werkzaamheden werden er door de Provincie kosten in rekening gebracht bij de recreatieschappen.

Sinds de oprichting heeft RNH eigen personeel in dienst. Bestuursadviseurs van RNH bereiden voor de recreatieschappen⁶⁹ beleidstukken voor. Een adviescommissie, bestaande uit adviseurs van de Provincie en gemeenten, kijkt ernaar alvorens het Dagelijks Bestuur en het Algemeen Bestuur van een recreatieschap hierover beslist. Voor sommige belangrijke beslissingen geldt dat Provinciale Staten en relevante gemeenteraden zich hierover moeten uitspreken. Wanneer een opdracht door RNH wordt uitgevoerd, ontvangt het desbetreffende recreatieschap een factuur voor de werkzaamheden.

Activiteiten

De recreatieschappen, waarin de provincie en gemeenten deelnemen, zijn verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van recreatiegebieden. Ze maken het landschap toegankelijk en houden zich bezig met natuurontwikkeling, voorlichting en educatie. De uitvoering van het beheer wordt uitbesteed aan RNH. De activiteiten die RNH uitvoert, hebben betrekking op ontwikkeling, aanleg, het beheer en onderhoud van recreatiegebieden, bestuursondersteuning en advisering, begeleiding en toezicht op particuliere exploitatie, PR en marketingactiviteiten en toezichtwerkzaamheden en natuurbeheer.⁷⁰

⁶⁸ Het Twiske, Spaarnwoude, Groengebied Amstelland, Geestmerambacht, Landschap Waterland, Alkmaarder- en Uitgeestermeer. Zowel gemeenten als PNH zijn vertegenwoordigd in de recreatieschappen.

⁶⁹ Een recreatieschap is een gemeenschappelijke regeling waarbij de Provincie Noord-Holland zowel in het dagelijks bestuur als in het algemeen bestuur is vertegenwoordigd.

⁷⁰ Ondernemingsplan Recreatieschap Noord-Holland, pagina 10.

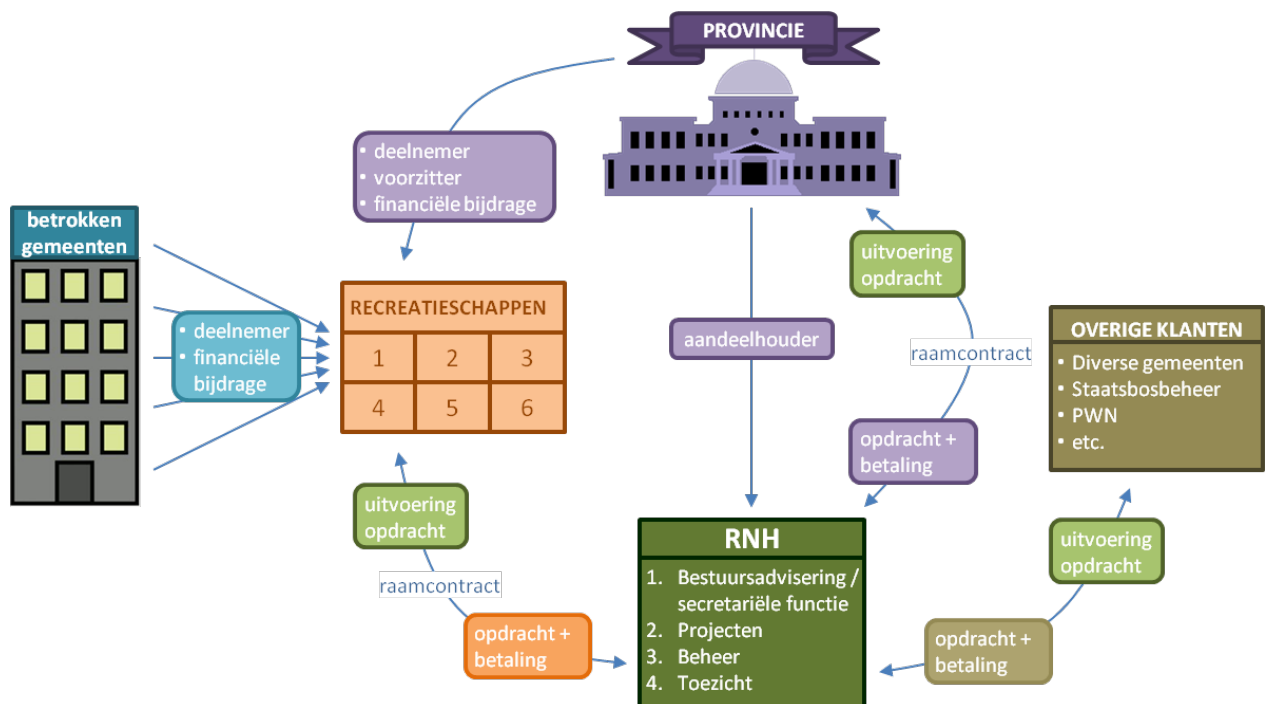
RNH heeft circa 100 medewerkers in dienst en kent de volgende onderdelen:

- bestuursadviesing/secretariële functie: administratie, documentatie en adviesing voornamelijk voor de recreatieschappen;
- projecten: voornamelijk aanbesteding van de groenprojecten;
- beheer: beheer van de groengebieden;
- toezicht: buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's).

Financiering

RNH wordt voornamelijk gefinancierd door de recreatieschappen en de Provincie op basis van opdrachtverlening. Bij de verzelfstandiging heeft RNH € 350.000 meegekregen van de Provincie. Daarnaast heeft de Provincie de garantie afgegeven dat ze voor een looptijd van vijf jaar jaarlijks minimaal € 150.000 zou besteden bij RNH.

Schematische weergave omgeving RNH



Deel II: Planevaluatie

Maatschappelijke opgave

Publiek belang

RNH is opgericht met als doel het volgende publieke belang te dienen: het blijvend beschikbaar stellen van een uitvoeringsorganisatie voor openbaar toegankelijke en publieke recreatiegebieden voor de inwoners van Noord-Holland die zowel kwalitatief als kwantitatief goed worden onderhouden tegen verantwoorde maatschappelijke kosten. Dit belang wordt onder andere gediend door:

- o een blijvende overheidsinvloed op de strategie en uitvoering van het beheer en de ontwikkeling van de recreatiegebieden;
- o waarborgen voor efficiënte uitvoering van het beheer en ontwikkeling, waardoor de maatschappelijke kosten worden beperkt;
- o het opheffen van de decentrale beheerorganisaties;
- o de democratische controle van de ontwikkeling en het beheer van de recreatiegebieden.⁷¹

Beleidsdoelen bij de oprichting

De hoofddoelen voor de verzelfstandiging zijn samengevat in de Nota GS: Ontwerpbesluit oprichting Recreatie Noord-Holland NV, 1 juli 2003⁷². De belangrijkste hiervan zijn:

- o het beheer en onderhoud van het groene / recreatieve buitengebied dient op duurzame en kwalitatief goede wijze plaats te vinden tegen een zo gunstig mogelijk maatschappelijk rendement;
- o kennis omtrent beheer en onderhoud dient zodanig gebundeld te worden dat zij effectief kan worden aangewend om de kosten te beperken;
- o efficiëntere inzet van personeel door het ontstaan van één uitvoeringsorganisatie, zonder tussenschotten van de afzonderlijke recreatieschaporganisaties;
- o een organisatie die meer is gericht op inkomstenverwerving en het uitbrengen van zakelijker offertes op basis van maatschappelijke kostenbeheersing en efficiencyverhoging.

Uitvoeringsorganisatie

RNH is een uitvoeringsorganisatie met een aantal opdrachtgevers, waarvan een zestal recreatieschappen in Noord-Holland de belangrijkste zijn. In de recreatieschappen,

⁷¹ Ondernemingsplan Recreatieschap Noord-Holland, pagina 8.

⁷² Nota GS: Ontwerpbesluit oprichting Recreatie Noord-Holland NV, 1 juli 2003.

Gemeenschappelijke Regelingen waarin gemeenten en Provincie zitting hebben, worden besluiten genomen met betrekking tot de recreatiegebieden. Deze besluiten worden enerzijds voorbereid door RNH en anderzijds uitgevoerd door RNH. Doordat RNH diepgaande kennis heeft van de recreatieschappen en de plannen en stukken voor het Dagelijks Bestuur en het Algemeen Bestuur van de schappen voorbereidt, kan worden gesteld dat RNH zeker een bepaalde mate van invloed kan uitoefenen op het beleid.

Alle werkzaamheden voortkomend uit de besluiten van de recreatieschappen worden uitgevoerd door RNH dan wel onder toezicht uitbesteed aan derden (voornamelijk aannemers en ingenieursbureaus). RNH besteedt ongeveer twee derde van de werkzaamheden uit aan derden. Middels raamovereenkomsten tussen de schappen en RNH is deze verplichte winkelnering voor een periode van 5 jaar tot stand gekomen. Aangezien het einde van deze periode nadert, zullen de recreatieschappen dit jaar de samenwerking evalueren.

Naast de recreatieschappen zijn onder andere de Provincie, gemeenten, Waterleidingsbedrijf PWN, Staatsbosbeheer en terreinbeherende instanties tevens opdrachtgever van RNH. RNH is actief op zoek naar nieuwe afnemers en inmiddels haalt RNH 30% van haar inkomsten uit andere opdrachtgevers dan de schappen.

Doel-middel relatie

Keuze voor het instrument RNH

Het doel van de verzelfstandiging was professionalisering, efficiencyverhoging, maatschappelijke kostenbeheersing en het invoeren van een zakelijker verhouding tussen de provincie Noord-Holland en RNH⁷³. Voor de verzelfstandiging is besloten om een N.V. op te richten, waarbij de Provincie enig aandeelhouder is. Deze rechtsvorm werd vanuit provinciaal belang en bedrijfsbelang als meest geschikt bevonden. De motivatie hiervoor is als volgt beschreven⁷⁴:

- De behartiging van het werkgeverschap wordt op deze wijze conform de eerdere afspraken met de recreatieschappen vormgegeven;
- Het biedt de mogelijkheid om de bedrijfsvoering verder te verzakelijken waarbij voldoende waarborgen blijven bestaan voor de behartiging van het publiek belang;
- Het biedt de recreatieschappen ook mogelijkheden om te participeren, door middel van bijvoorbeeld overdracht van aandelen.

Op basis van deze stukken kan worden gesteld dat de vastlegging van de analyse en uitkomst voor de keuze van de rechtsvorm beperkt van aard is. Daarnaast is de motivatie niet eenduidig en scherp geformuleerd. Ten slotte ontbreekt het aan een vergelijking met

⁷³ Nota GS: Raamovereenkomst met Recreatie Noord-Holland NV, 8 november 2005.

⁷⁴ Nota GS: Ontwerpbesluit oprichting Recreatie Noord-Holland NV, 1 juli 2003.

andere mogelijke rechtsvormen of instrumenten om de maatschappelijke opgave te vervullen.

Uitvoering

Bij de start van RNH werd het personeel van de recreatieschappen en van Groenbeheer overgenomen door RNH. Vanaf dat moment was het mogelijk het personeel efficiënt in te zetten op werkzaamheden voor meerdere schappen. Er bestonden daarvoor namelijk, vanwege belastingtechnische redenen, schotten tussen de schappen waardoor het personeel onderling niet uitwisselbaar was. Hierdoor werd vrijwel direct een efficiencyvoordeel behaald en werd de professionalisering ingezet. Sinds de oprichting van RNH is er continu gestreefd naar een kwaliteitsverbetering van de dienstverlening. Uit interviews is naar voren gekomen dat de afnemers van RNH behoudens enkele verbeterpunten over het algemeen erg tevreden zijn met de geleverde dienstverlening. Dit betreft zowel de kwaliteit als het prijsniveau. Genoemde verbeterpunten zijn een doeltreffender externe communicatie en het aanleveren van stukken aan de schappen waarbij duidelijker de kern van de boodschap naar voren mag komen. De eerder genoemde raamcontracten tussen de recreatieschappen en RNH zijn afgesloten na enkele jaren samenwerking, waaruit blijkt dat de schappen toentertijd tevreden waren over de samenwerking.

Uit de positieve bedrijfsresultaten blijkt dat RNH zelfstandig kan opereren in deze markt. Gedurende de afgelopen jaren heeft RNH haar eigen vermogen verder uitgebreid richting het € 3 miljoen die door RNH wordt nagestreefd. RNH vindt dat dit bedrag noodzakelijk is om bepaalde risico's financieel af te kunnen dekken. De provincie Noord-Holland is als aandeelhouder van mening dat € 1,8 miljoen eigen vermogen voldoende zou moeten zijn als weerstandsvermogen. De Provincie zou dan ook graag zien dat RNH overgaat tot winstuitkering. Dit verschil van mening heeft geleid tot een impasse die nog steeds bestaat. RNH is overigens bezig de 5% opslag die op haar tarieven zit af te bouwen vanwege het feit dat het streefniveau van het eigen vermogen bijna is bereikt.

RNH is in zekere mate een kwetsbare organisatie, doordat haar inkomsten voor een groot deel afhankelijk zijn van de recreatieschappen. Indien deze besluiten niet langer gebruik te maken van de dienstverlening van RNH, heeft dit een groot nadelig effect op de omzet van RNH.

Context

Kansen en bedreigingen bezuinigingen landelijk gebied

De bezuinigingen die momenteel vanuit de overheid worden doorgevoerd met betrekking tot het landelijk gebied zullen steeds meer van invloed zijn op RNH. De financiële positie van de recreatieschappen is onder druk komen te staan en de schappen worden gedwongen kosten te besparen dan wel extra inkomsten te genereren. RNH helpt de schappen met het zoeken naar mogelijkheden en ondernemers voor de gebieden om deze

inkomsten te bewerkstelligen. Dit heeft een verbreding van de taakstelling voor RNH met zich meegebracht.

De bezuinigingen zorgen er ook voor dat er momenteel een heroriëntatie voor natuur, landelijk gebied en recreatie plaatsvindt in opdracht van de provincie Noord-Holland. Uitkomst van dit onderzoek zou kunnen zijn dat er meer samengewerkt kan / dient te worden tussen de verschillende terreinbeheerders die er momenteel bestaan. Onder invloed van de financiële situatie bestaat de mogelijkheid dat er wordt gekozen om meer onderlinge samenwerking te bevorderen. RNH heeft een sterke positie in Noord-Holland gezien de schaalgrootte, de professionaliteit van de dienstverlening en de ervaring in het vinden van externe financiers.

Zo kan worden gesteld dat de bezuinigingen niet alleen bedreigingen met zich meebrengen voor RNH, maar dat er ook kansen bestaan om de maatschappelijke opgave verder invulling te geven.

Deel III: Procesevaluatie

Sturen en toezicht

Invloed Provincie op RNH

Er bestaan verschillende mogelijkheden voor het uitoefenen van invloed door de Provincie. De gedeputeerde en de directeur van RNH voeren een tweemaandelijks overleg om de lopende zaken te bespreken. Tijdens dit overleg wordt niet alleen de relatie tussen de Provincie en RNH besproken, maar staat tevens de gang van zaken bij de recreatieschappen op de agenda. Daarnaast bestaat altijd de mogelijkheid tot direct overleg over zaken die urgent zijn.

Ook doordat de gedeputeerde bij zes recreatieschappen de voorzittersrol vervult, kan de Provincie invloed uitoefenen op RNH. Aandachtspunt is de diverse rollen die de gedeputeerde in dit verband uitoefent, zijnde:

- portefeuillehouder voor de Provincie in de aandeelhoudersrol van de NV RNH;
- opdrachtgever vanuit de Provincie;
- voorzitter bij zes recreatieschappen en daarmee tevens opdrachtgever vanuit de schappen richting RNH.

Deze invulling van rollen is vanuit het verleden ontstaan. Het is een pragmatische invulling, maar kan mogelijk de schijn van belangenverstrengeling met zich meebrengen.

Behalve met de gedeputeerde is er tevens overleg tussen het ambtelijk apparaat van de Provincie en medewerkers van RNH.

Vanuit de Provincie zijn er diverse ambtenaren betrokken bij RNH, bijvoorbeeld vanuit de aandeelhoudersrol of vanuit de opdrachtgeversrol. Uit interviews is naar voren gekomen, dat er binnen de Provincie weinig informatie-uitwisseling plaatsvindt tussen betrokken ambtenaren. Een voorbeeld hiervan is de relatieve onbekendheid met de raamovereenkomst, die hieronder wordt genoemd.

Statuten

De verantwoordelijkheden van de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA), Raad van Commissarissen (RvC) en bestuur zijn in de statuten vastgelegd. De provincie Noord-Holland is enig aandeelhouder van RNH. Er wordt minimaal twee maal per jaar een AVA gehouden. Er is een RvC ingesteld die toezicht houdt op RNH. De spelregels zijn zoals gezegd vastgelegd in de statuten⁷⁵.

Er is jaarlijks een goedkeurende accountantsverklaring opgesteld ten behoeve van de vennootschap RNH. Daarnaast zijn tevens accountantsverklaringen opgesteld voor de recreatieschappen.

Tijdens deze evaluatie is in interviews naar voren gekomen dat de statuten niet op alle punten eenduidig zijn. Zo is er een discussie ontstaan tussen enerzijds het bestuur en de RvC van RNH en anderzijds de Provincie met betrekking tot het eventueel uitkeren van interim dividend. RNH heeft gesteld dat interim dividend niet is genoemd in de statuten en dat er hiervoor derhalve geen bijzondere bepalingen zijn opgesteld. RNH is verder van mening dat hierdoor de bestaande regels met betrekking tot het uitkeren van dividend van toepassing zijn. De Provincie stelt echter dat er wel degelijk afspraken zijn vastgelegd in de statuten omtrent interim dividenduitkering (artikel 20 lid 7⁷⁶ jo. lid 4⁷⁷ van de statuten van RNH). Deze discussie is reeds gevoerd in 2010, maar er is nog geen overeenstemming bereikt. Behalve de onduidelijkheid omtrent de statuten, wordt dit mede veroorzaakt door een verschil van inzicht met betrekking tot het benodigde eigen vermogen (solvabiliteit) en aansprakelijkheid.

⁷⁵ Enkele belangrijke bepalingen die de mate van toezicht bepalen, betreffen: a) Art. 14 lid 2: Bestuurders worden benoemd en ontslagen door de AVA, b) Art. 14 lid 4: Het bestuur is belast met het besturen van de vennootschap onder toezicht van de RvC. De AVA is bevoegd bij een daartoe strekkend besluit, besluiten van het bestuur aan haar voorafgaande goedkeuring te onderwerpen, c) In Art. 16 is beschreven aan welke besluiten de RvC goedkeuring dient te verlenen, d) In Art. 17 lid 1 is onder meer opgenomen dat de RvC wordt benoemd, geschorst en ontslagen door de AVA, e) In Art. 17 lid 4 staat onder meer dat de RvC tot taak heeft toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken, f) Art. 19 lid 1: De jaarrekening wordt vastgesteld door de AVA. Het jaarverslag en de jaarrekeningen worden opgesteld door het bestuur.

⁷⁶ Statuten RNH, artikel 20 lid 7: De vennootschap mag tussentijds slechts uitkeringen doen, indien aan het vereiste van lid 4 is voldaan. Alvorens hiertoe wordt besloten is een tussentijdse vermogensopstelling beschikbaar.

⁷⁷ Statuten RNH, artikel 20 lid 4: De vennootschap kan aan de aandeelhouders en andere gerechtigden tot de voor uitkering vatbare winst slechts uitkeringen doen voor zover het eigen vermogen groter is dan het gestorte en opgevraagde deel van het kapitaal vermeerderd met de reserves die krachtens de wet moeten worden aangehouden.

Het is wenselijk voor de Provincie dat bij het opzetten of aangaan van een verbonden partij zorgvuldig aandacht wordt besteed aan het opstellen en vaststellen van de statuten, omdat hierin voor langere tijd wordt vastgelegd welke spelregels worden gehanteerd. Ten slotte zou er periodiek onderhoud moeten plaatsvinden om ervoor te zorgen dat de statuten blijven aansluiten bij de actuele situatie.

Raamovereenkomst Provincie en RNH

Tussen de Provincie en RNH is per 1 januari 2005 een raamovereenkomst⁷⁸ gesloten met als doel de opdrachtgever/opdrachtnemer verhouding en de taken van de organisaties nader uit te werken om te komen tot een samenwerking die zakelijk, maatschappelijk acceptabel en juridisch steekhoudend is.⁷⁹ De raamovereenkomst is afgesloten voor een periode van 5 jaar, waarna de overeenkomst telkens met één jaar wordt verlengd tenzij één van de partijen aangeeft de raamovereenkomst te willen beëindigen. Onderdeel van de raamovereenkomst is de “bruidschat” van jaarlijks € 150.000 minimale afname door de Provincie. Uit interviews is naar voren gekomen dat de Provincie onlangs de dienstverlening van RNH heeft geëvalueerd middels een gesprek met de directeur van RNH. Uitkomst van dat gesprek is dat de Provincie tevreden is over de dienstverlening. De raamovereenkomst is dan ook stilzwijgend met een jaar verlengd; een mogelijkheid die is opgenomen in de overeenkomst. Uit interviews is echter niet duidelijk naar voren gekomen op basis van welke criteria de verlenging van het raamcontract heeft plaatsgevonden.

Wat tijdens deze onderhavige evaluatie wel naar voren is gekomen dat deze raamovereenkomst een relatief onbekend document is binnen de Provincie. Een belangrijke bepaling in de overeenkomst is dat de Provincie niet verplicht is iedere opdracht aan te besteden bij RNH, mits er voor minimaal €150.000 per jaar wordt aanbesteed.

Beheersen

RNH heeft een bedrijfshandboek waarin de organisatieverordening / het basismandaat en de ondermandaten zijn vastgelegd. Verder heeft RNH een aanbestedingsbeleid, waarin staat beschreven op welke wijze RNH om dient te gaan met het aanbesteden van werkzaamheden aan derden. Er wordt hierbij gebruik gemaakt van het vier-ogen principe waarbij verantwoording en transparantie een belangrijke rol spelen. Op het terrein van integriteit is een gedragscode opgesteld en bestaat er beleid ten aanzien van ongewenst gedrag.

⁷⁸ Raamovereenkomst met Recreatie Noord-Holland 8 november 2005.

⁷⁹ Nota GS: Raamovereenkomst met Recreatie Noord-Holland NV, 8 november 2005.

Verantwoorden

RNH dient verantwoording af te leggen aan diverse stakeholders. Ten eerste aan de provincie Noord-Holland in de rol als enig aandeelhouder, maar tevens opdrachtgever. Daarnaast fungeert RNH als uitvoerder van alle werkzaamheden voor de recreatieschappen en is derhalve verantwoording verschuldigd aan de besturen van deze schappen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat RNH aan de ene kant de administratie voert voor de schappen, maar aan de andere kant ook de beleidsadvisering en de uitvoering verzorgt. Deze situatie vereist een transparante verantwoording met betrekking tot alle uitgevoerde dienstverlening richting de recreatieschappen. Ten slotte zijn er nog andere opdrachtgevers en kan worden gesteld dat RNH ook een verantwoordelijkheid heeft naar de burgers die belang hebben bij de werkzaamheden uitgevoerd door RNH.

De Provincie heeft onlangs de dienstverlening van RNH geëvalueerd en dit jaar zullen ook de recreatieschappen een evaluatie opstarten, waarbij zal worden gekeken naar het kwaliteits- en prijsniveau van de dienstverlening van RNH.

Deel IV: Conclusies en effectiviteit

De maatschappelijke opgave en de beleidsdoelen zijn helder geformuleerd bij de oprichting van RNH en zijn sindsdien onveranderd gebleven. RNH is een uitvoeringsorganisatie die gericht is op het blijvend beschikbaar stellen van openbaar toegankelijke en publieke recreatiegebieden voor de inwoners van Noord-Holland die zowel kwalitatief als kwantitatief goed worden onderhouden tegen verantwoorde maatschappelijke kosten.

De keuze voor een verbonden partij in de vorm van een naamloze vennootschap is van een motivatie voorzien, die niet eenduidig en compleet is. In deze motivatie is niet opgenomen waarom een naamloze vennootschap geschikter is dan een ander instrument voor het bereiken van de doelen. Daarnaast is niet eenduidig verklaard waarom de naamloze vennootschap beter is dan andere rechtsvormen.

Uit deze evaluatie is naar voren gekomen dat de geïnterviewden van de Provincie en de recreatieschappen vinden dat RNH een goede invulling geeft aan de gestelde beleidsdoelen. Er heerst over het algemeen tevredenheid over de uitgevoerde dienstverlening. Dit blijkt onder andere uit de interviews, maar bijvoorbeeld ook uit de financiële resultaten die RNH sinds de oprichting heeft geboekt. De raamovereenkomst is dan ook stilzwijgend met een jaar verlengd; een mogelijkheid die is opgenomen in de overeenkomst. Uit interviews is echter niet duidelijk naar voren gekomen op basis van welke criteria de verlenging van het raamcontract heeft plaatsgevonden.

Het is voor de Provincie van belang te beseffen dat RNH in grote mate afhankelijk is van de opdrachtverlening vanuit de recreatieschappen en de Provincie. Deze afhankelijkheid

brengt een zekere mate van kwetsbaarheid met zich mee, die door de Provincie als enig aandeelhouder niet uit het oog verloren dient te worden.

De Provincie heeft verschillende mogelijkheden om sturing te verrichten. Deze sturing is direct als aandeelhouder en opdrachtgever en indirect als bestuurder in de recreatieschappen. Deze invulling van rollen is vanuit het verleden ontstaan. Het is een pragmatische invulling, maar kan mogelijk de schijn van belangenverstrengeling met zich meebrengen.

Bij RNH betrokken ambtenaren delen niet alle relevante informatie, waardoor kennis versnipperd blijft. Het is voor de Provincie aan te bevelen om intern effectiever informatie uit te wisselen tussen betrokken ambtenaren met betrekking tot RNH, waardoor de sturing kan worden verbeterd. Het periodiek op- en bijstellen van een visiedocument zou hier aan kunnen bijdragen.

RNH lijkt haar interne organisatie op orde te hebben. De RvC heeft een toezichhoudende rol. Daarnaast wordt er minimaal één maal per jaar een AVA belegd. Jaarlijks vindt er bij RNH een jaarrekeningcontrole plaats door een externe accountant.

Op basis van de bovenstaande kan worden gesteld dat de naamloze vennootschap RNH een effectief middel is voor het tegemoet komen aan de maatschappelijke opgave.

Deel V: Samenvattende tabel RNH

Onderdeel	Aspecten	Bevindingen
Planevaluatie	Maatschappelijke opgave	<ul style="list-style-type: none"> • Publiek belang: uitvoeringsorganisatie voor openbaar toegankelijke en publieke recreatiegebieden voor de inwoners van Noord-Holland die zowel kwalitatief als kwantitatief goed worden onderhouden tegen verantwoorde maatschappelijke kosten. • RNH is een uitvoeringsorganisatie met een aantal opdrachtgevers, waarvan een zestal recreatieschappen in Noord-Holland de belangrijkste zijn. Naast de recreatieschappen zijn onder andere de Provincie, gemeenten, waterleidingsbedrijf PWN, Staatsbosbeheer en terreinbeherende instanties tevens opdrachtgever van RNH.
	Doel-middel relatie	<ul style="list-style-type: none"> • Het doel van de verzelfstandiging was professionalisering, efficiencyverhoging, maatschappelijke kostenbeheersing en het invoeren van een zakelijker verhouding tussen de Provincie Noord-Holland en RNH. • Op basis van stukken kan worden gesteld dat de vastlegging van de analyse en uitkomst voor de keuze van de rechtsvorm beperkt van aard is. De motivatie is niet eenduidig en scherp geformuleerd. Ten slotte ontbreekt het aan een vergelijking met andere mogelijke rechtsvormen of instrumenten om de maatschappelijke opgave te vervullen. • Uit interviews is naar voren gekomen dat de afnemers van RNH behoudens enkele verbeterpunten over het algemeen erg tevreden zijn met de geleverde dienstverlening. • Uit de positieve bedrijfsresultaten blijkt dat RNH zelfstandig kan opereren in deze markt.
	Context	<ul style="list-style-type: none"> • Onder invloed van de bezuinigingen bestaat de mogelijkheid dat er wordt gekozen om meer onderlinge samenwerking te bevorderen tussen de diverse terreinbeheerders. Naast bedreigingen ontstaan er dus ook kansen voor RNH om de maatschappelijke opgave verder invulling te geven.
Procesevaluatie	Sturen en Toezicht	<ul style="list-style-type: none"> • Er bestaan verschillende mogelijkheden voor het uitoefenen van invloed door de Provincie, zoals: <ul style="list-style-type: none"> - overleg tussen gedeputeerde en de directeur RNH; - voorzittersrol gedeputeerde bij schappen. • Aandachtspunten zijn de verschillende rollen en verantwoordelijkheden van de gedeputeerde/provincie. • Ook RNH heeft een dubbele rol doordat het enerzijds bespreekstukken voorbereidt en anderzijds beleid uitvoert. • Verantwoordelijkheden van AVA, RvC en bestuur zijn in statuten vastgelegd. Uit interviews is naar voren gekomen dat de statuten niet op alle punten eenduidig zijn. Het eventueel uitkeren van interim dividend is hier een voorbeeld van. • Een raamovereenkomst tussen de Provincie en RNH is opgesteld om afspraken te maken over de onderlinge samenwerking. Deze overeenkomst is onlangs stilzwijgend verlengd, nadat de samenwerking met RNH is geëvalueerd d.m.v. een gesprek. Uit interviews is gebleken dat deze overeenkomst relatief onbekend is binnen de Provincie. • Er vindt relatief weinig informatie-uitwisseling plaats tussen ambtenaren die betrokken zijn bij RNH. • De provincie Noord-Holland is enig aandeelhouder van RNH. Er wordt minimaal twee maal per jaar een AVA gehouden. • Er is een RvC benoemd door de Provincie die toezicht houdt op RNH. De spelregels zijn vastgelegd in de statuten. • Er is jaarlijks een goedkeurende accountantsverklaring opgesteld.

	Beheersen	<ul style="list-style-type: none"> RNH heeft een bedrijfshandboek waarin de organisatieverordening / het basismandaat en de ondermandaten zijn vastgelegd. Daarnaast heeft RNH een aanbestedingsbeleid en een gedragscode.
	Verantwoorden	<ul style="list-style-type: none"> RNH dient verantwoording af te leggen aan diverse stakeholders: <ul style="list-style-type: none"> - enig aandeelhouder provincie Noord-Holland; - provincie Noord-Holland als opdrachtgever; - besturen van de recreatieschappen; - overige opdrachtgevers; - het publiek.
Effectiviteit van RNH	<p>Uit de evaluatie is naar voren gekomen dat de Provincie en de recreatieschappen vinden dat RNH een goede invulling geeft aan de gestelde beleidsdoelen. Er heerst over het algemeen een goede tevredenheid over de uitgevoerde dienstverlening. Op basis hiervan kan worden gesteld dat de verbonden partij RNH een effectief middel is voor het tegemoet komen aan de maatschappelijke opgave. Het is wel van belang om de verlenging van het raamcontract te baseren op meetbare criteria.</p>	

Aandachtspunten RNH

- Besteed meer aandacht aan doeltreffender externe communicatie en het aanleveren van stukken aan de schappen waarbij duidelijker de kern van de boodschap naar voren mag komen;
- Zorg ervoor dat er meer informatie-uitwisseling plaatsvindt tussen de provincie ambtenaren die betrokken zijn bij RNH;
- Baseer de verlenging van het raamcontract met RNH op meetbare criteria;
- De verschillende rollen en verantwoordelijkheden van de gedeputeerde/provincie en van RNH zijn een continu aandachtspunt.

Hoofdstuk 5 Recreatieschappen

Deel I: Situatieschets

Inleiding

In de provincie Noord-Holland zijn acht recreatieschappen, te weten: Groengebied-Amstelland, Landschap Waterland, Alkmaarder en Uitgeestermeer, Geestmerambacht, Spaarnwoude, Het Twiske, Plassengebied Loosdrecht en Westfriesland. Twiske en Waterland zijn ten tijde van dit onderzoek in een fusietraject. In dit hoofdstuk worden de zes (zie kaart op p. 63) van de acht recreatieschappen in samenhang geëvalueerd vanwege de grote onderlinge vergelijkbaarheid doordat ze alle zes worden voorgezeten door dezelfde gedeputeerde⁸⁰ en alles zes middels een raamcontract gebruik maken van Recreatie Noord-Holland NV (RNH)⁸¹ als uitvoeringsorganisatie.

Het recreatieschap Plassengebied Loosdrecht is ook een verbonden partij van de provincie Noord-Holland, maar wijkt qua aansturing en uitvoering veel af van de voorgaande zes schappen. Om deze reden wordt dit recreatieschap in een later stadium geëvalueerd. Het recreatieschap Westfriesland is geen verbonden partij van de provincie Noord-Holland, om deze reden valt dit recreatieschap in zijn geheel buiten deze evaluatie. Indien in dit hoofdstuk wordt gesproken over “de recreatieschappen”, dan worden hiermee de zes vergelijkbare schappen bedoeld.

De recreatieschappen stellen zich ten doel de openluchtrecreatie in Noord-Holland te bevorderen, met de nadruk op recreatie rondom het stedelijk gebied. Zij bieden hiervoor een grote verscheidenheid aan natuur, activiteiten en evenementen. Voorbeelden daarvan zijn: wandelen, fietsen, paardrijden, watersport, dagkamperen, speel& ligweiden, havens, evenementen, horeca, etc. Bijlage 5 bevat een overzicht met kerngegevens per recreatieschap. Daarnaast zijn zij verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van recreatiegebieden. Ze maken landschap toegankelijk en houden zich bezig met natuurontwikkeling, voorlichting en educatie.

Bij elkaar opgeteld worden de verschillende gebieden jaarlijks bezocht door circa 10.000.000 mensen. Dit aantal wisselt jaarlijks met als belangrijke factor: het weer. Maar ook het aantal georganiseerde activiteiten en evenementen heeft invloed op het bezoekersaantal.

⁸⁰ Deze zes recreatieschappen worden momenteel voorgezeten door gedeputeerde J.H.M. Bond.

⁸¹ Provincie Noord-Holland is 100% aandeelhouder van RNH.

Gemeenschappelijke Regeling

De zes recreatieschappen zijn elk een gemeenschappelijke regeling (GR) welke is ingericht als een openbaar lichaam met een dagelijks bestuur en een algemeen bestuur. De partijen die deelnemen in de gemeenschappelijke regeling recreatieschap zijn de Provincie en de gemeenten waarbinnen het recreatiegebied valt. De deelnemende partijen werken in het recreatieschap samen om openlucht recreatie in Noord-Holland te bevorderen. Deze partijen dragen elk financieel bij aan het budget van het recreatieschap. De financiering van de schappen gebeurt op basis van een verdeelsleutel, die staat vermeld in de GR. De Provincie levert daarbij meestal veruit het grootste deel van het budget. Van oudsher is gekozen voor een vorm waarbij binnen de GR geen sprake is van gewogen stemrecht op basis van de financiële bijdrage van de afzonderlijke deelnemers. Dat wil zeggen dat alle deelnemende partijen een even grote stem hebben wanneer er wordt gestemd.

Recreatie Noord-Holland NV

De recreatieschappen besteden de uitvoering van taken en de administratie uit aan RNH d.m.v. raamcontracten die de recreatieschappen hebben afgesloten met RNH⁸². Daarmee zijn de recreatieschappen een van de belangrijkste opdrachtgevers van RNH (zie hoofdstuk 4).

RNH verzorgt voor de recreatieschappen een breed scala aan activiteiten:

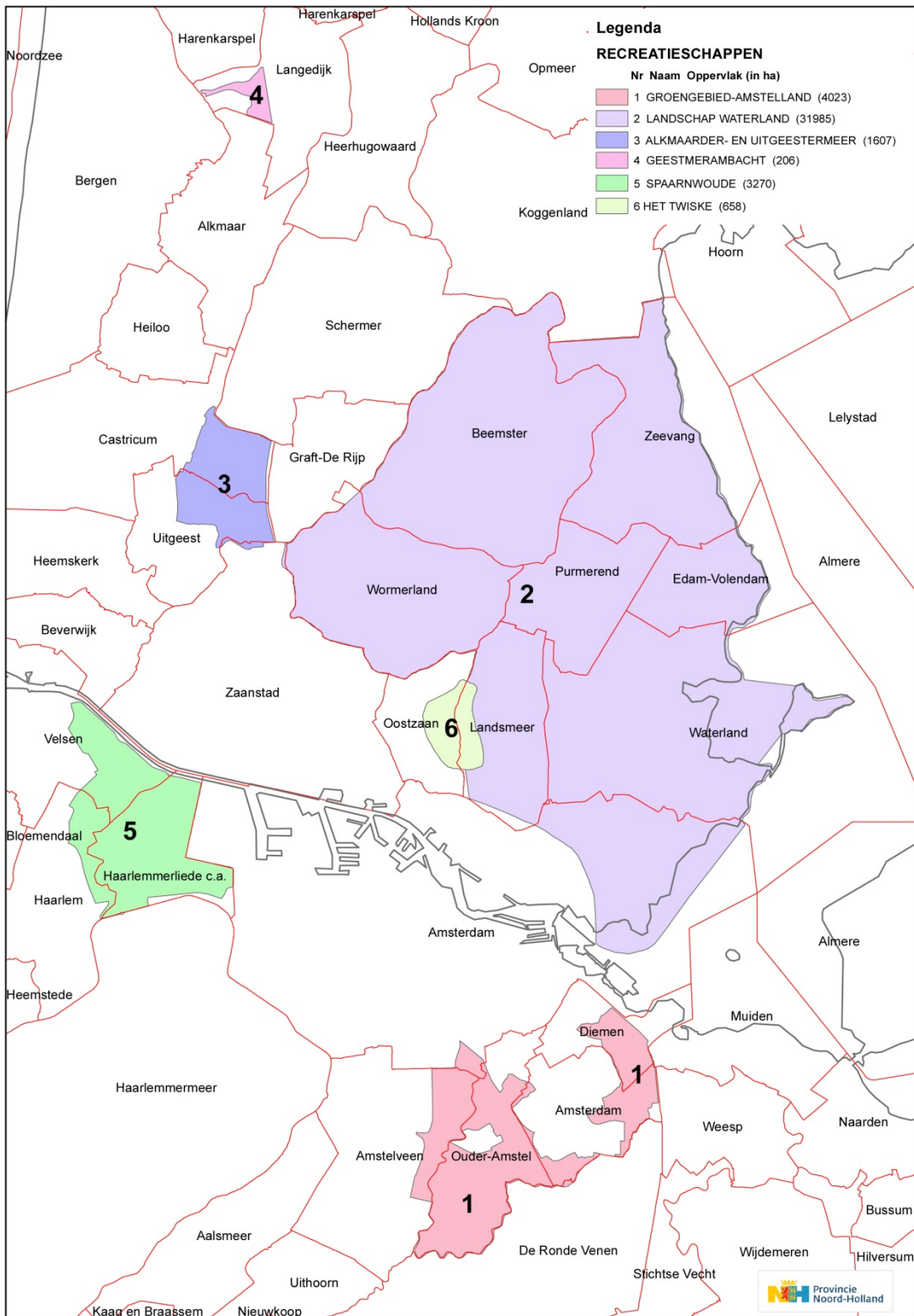
- ontwikkeling, aanleg, beheer en onderhoud van recreatiegebieden;
- bestuursondersteuning en advisering;
- begeleiden en toezicht op particuliere exploitatie;
- PR en marketingactiviteiten;
- toezichtwerkzaamheden;
- natuurbeheer; en
- financiële verslaglegging van de schappen (jaarrekening, begroting en begrotingswijzigingen)⁸³.

De stukken die door RNH worden opgesteld ten behoeve van het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur van de schappen worden vooraf getoetst binnen het ambtelijk vooroverleg waaraan ambtenaren van Provincie en gemeenten en medewerkers van RNH deelnemen.

⁸² Bron: De zes afzonderlijke raamovereenkomsten die afgesloten zijn tussen de zes recreatieschappen en RNH.

⁸³ Ondernemingsplan RNH, pagina 10.

Kaart 1: geanalyseerde recreatieschappen



DEEL II: Planevaluatie

Maatschappelijke opgave en provinciale rol

De maatschappelijke opgave van de recreatieschappen behelst het bieden van recreatiemogelijkheden rondom de stedelijke gebieden in Noord-Holland. Letterlijk overgenomen uit de gemeenschappelijke regelingen:

“Deze regeling heeft ten doel binnen een gebied, als aangegeven op de bij deze regeling behorende en als zodanig gewaarmerkte tekening:

- A. het bevorderen van een evenwichtige ontwikkeling van de openluchtrecreatie;
- B. het tot stand brengen en bewaren van een evenwichtig natuurlijk milieu;
- C. het tot stand brengen en onderhouden van een landschap, dat is afgestemd op het onder A en B geformuleerde.”

Deze maatschappelijke opgave is sinds de recreatieschappen zijn opgericht⁸⁴ nog steeds actueel en wordt ook gedeeld door de Provincie. In het meerjarenprogramma Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) 2007-2013 van de provincie Noord-Holland is bijvoorbeeld het volgende doel gesteld: “Landelijk gebied aantrekkelijk en toegankelijk maken voor dagrecreatie. Goed bereikbaar grootschalig groen voor recreatie om de stad”⁸⁵.

Hoewel het participeren van de Provincie in de recreatieschappen sinds de oprichting een aantal keren ter discussie heeft gestaan, heeft de Provincie toch steeds gekozen participant te blijven. In de Strategienota van 1995 hebben GS besloten dat *“het beheer, zoals recreatieschappen, geen taak is voor de provincie als middenbestuur en dat deze taak in principe afgestoten zou moeten worden.”* Later, in 2004, in de discussienota Positionering Recreatieschappen en de GS-nota Positionering Recreatieschappen wordt de deelname van de Provincie, en de manier waarop, ook weer onder de loep gehouden.⁸⁶ Gedeputeerde Staten hebben in genoemde GS-nota besloten te kiezen voor “besturen op hoofdlijnen” waarbij een gedeputeerde voorzitter is van de recreatieschappen. Een belangrijke reden voor het blijvend participeren in de recreatieschappen is het feit dat de provincie in opeenvolgende collegeprogramma’s het belang van de recreatief-toeristische sector in Noord-Holland onderschrijft en bevestigt, en hieraan actief wil bijdragen.

⁸⁴ De recreatieschappen zijn op variërende data tussen 1980 en 1990 opgericht.

⁸⁵ Provinciaal Meerjaren Programma ILG 2007-2013, pagina 11.

⁸⁶.Ambtelijke discussienota positionering recreatieschappen (opgesteld door de afdeling WNLO, november 2004) en GS-nota positionering recreatieschappen (registratienummer 2004-51128).

Doel-middel relatie

Gezamenlijke visie

De provincie Noord-Holland en de deelnemende gemeenten hebben als gezamenlijke visie dat de openluchtrecreatie bevorderd dient te worden. Deze visie is verwoord in de gemeenschappelijke regeling die voor elk recreatieschap is opgesteld en ondertekend door de deelnemers. Het recreatieschap, een openbaar lichaam met een Algemeen Bestuur en een Dagelijks Bestuur wordt aldus door de deelnemers een geschikt middel geacht om de visie te realiseren.

Keuze voor het instrument recreatieschappen

De motivering van de keuze tot recreatieschappen als instrument ten behoeve van het bevorderen van openluchtrecreatie is in de provinciale documenten niet aangetroffen. Daarom kan in deze evaluatie niet worden aangegeven hoe men tot deze keuze is gekomen en of er een afweging heeft plaatsgevonden tussen verschillende instrumenten.

Uit de interviews komt echter naar voren dat de deelnemende partijen achter het gekozen instrument staan om de openluchtrecreatie te bevorderen. De partijen geven aan dat zij elkaar nodig hebben om dat doel te bereiken. Als argument wordt gegeven dat de burger zich in zijn recreatiegedrag niet aan de gemeentegrenzen houdt. Door het samenwerken in de recreatieschappen worden zaken die zich op bovengemeentelijk niveau afspelen gezamenlijk beschouwd. Verder blijken recreatieschappen in sommige gevallen als een rem op verdere verstedelijking te fungeren vanwege de groene functie. Om deze redenen is de keuze voor recreatieschappen als instrument een logische: een instrument dat zich goed leent om de deelnemers op één lijn te krijgen voor het bovengemeentelijk belang.

De eensgezindheid van deelnemers over het instrument blijkt ook wanneer de verschillende partijen wordt gevraagd of alternatieve instrumenten mogelijk zijn voor de recreatieve opgave. Men komt afzonderlijk van elkaar toch op de huidige vorm uit.

Hoewel de partijen aangeven positief te zijn over de gemeenschappelijke regeling, zijn er ook nadelen van het instrument genoemd. De gemeenschappelijke regeling wordt soms als "een positieve houdgreep" ervaren, omdat men door deel te nemen aan het recreatieschap kiest voor een niet-vrijblijvende samenwerking. Dit kan soms betekenen dat in het recreatieschap iets wordt besloten waar een partij niet achter staat, maar waar wel in mee moet worden gegaan en het tevens drukt op de begroting van de betreffende partij. De positieve houdgreep betekent ook dat het niet mogelijk is om zomaar uit het recreatieschap te stappen. Wanneer een partij dat toch zou willen, zijn daar consequenties aan verbonden. De consequentie is dat het algemeen bestuur een afkoopsom vaststelt die de vertrekkende deelnemer moet betalen, voor continuering van beheer, onderhoud en vervanging. Uit de interviews blijkt overigens dat men vindt dat de voordelen van het recreatieschap opwegen tegen deze nadelen.

Uitvoering

Het instrument recreatieschappen is bijzonder in de zin dat het een besluitvormend orgaan is. Het algemeen bestuur vergadert enkele malen per jaar en neemt besluiten op basis van voorstellen die door het dagelijks bestuur worden voorbereid. Het algemeen bestuur stelt de kaders vast waarbinnen het dagelijks bestuur handelt. RNH bereidt de stukken voor deze vergaderingen voor, waarna ze in het ambtelijk vooroverleg worden getoetst alvorens ze worden besproken in het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur. In zekere zin fungeert RNH als het secretariaat van recreatieschappen. Daarnaast vindt ook de uitvoering van (fysieke) werkzaamheden voor recreatieschappen plaats door RNH. De analyse van de werking van het instrument moet daarom in relatie met RNH worden beschouwd⁸⁷.

Context

Hoewel de doelstelling van recreatieschappen door de jaren heen gelijk is gebleven, zijn er wel veranderingen in uitvoering merkbaar. Dit heeft enerzijds te maken met de vraag vanuit de samenleving (doelgroepenbeleid) en anderzijds met de huidige financiële situatie.

Toenemend doelgroepenbeleid

Toenemend doelgroepenbeleid zorgt er voor dat er specifiek rekening wordt gehouden met bepaalde doelgroepen in sommige gebieden. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om speelvoorzieningen voor jonge kinderen, een terrein voor naaktrecreatie of ruiter- of mountainbikepaden door de bossen. Door toespitsing op doelgroepen proberen de recreatieschappen tegemoet te komen aan de specifieke wensen van de verschillende doelgroepen.

Verzakelijking

De bezuinigingen bij de deelnemende partijen werken door naar de recreatieschappen. Dit vraagt volgens geïnterviewden om duidelijkere keuzes en om verzakelijking. Dit maakt het genereren van geld uit het gebied belangrijker. Geld genereren uit het gebied wordt bijvoorbeeld gedaan door exploitatie middels particulieren en (semi)overheden. Denk hierbij aan horeca, diverse evenementen, een zorgboerderij, een klimwand en educatieve activiteiten.

Schaalvergroting

Momenteel zijn er ontwikkelingen gaande, waarbij wordt gekeken naar andere vormen van samenwerking. Een voorbeeld hiervan is de Metropoolregio Amsterdam, waarbij wordt gekeken of er meer afstemming kan plaatsvinden met betrekking tot de invulling

⁸⁷ De analyse van RNH is in hoofdstuk 4 aan de orde gekomen.

van openluchtrecreatie rond Amsterdam. Door deze schaalvergroting kan mogelijk met de inzet van beperktere middelen meer resultaat worden geboekt. Als gunstig bijeffect van schaalvergroting wordt ook de beperking van de bestuurlijke drukte genoemd.

Een andere vorm van schaalvergroting is de lopende fusie tussen de recreatieschappen Het Twiske en Landschap Waterland.

DEEL III: Procesevaluatie

Sturen en toezicht

De Provincie kan sturing geven d.m.v. stemrecht op het gevoerde beleid, net als de overige deelnemers in de gemeenschappelijke regeling. Alle deelnemers hebben een even grote stem, onafhankelijk van de financiële bijdrage die de deelnemer levert. Momenteel heeft hierin een verschuiving plaatsgevonden, in die zin dat in ieder geval binnen een fusie tussen twee recreatieschappen⁸⁸ is gezocht naar een nieuwe verdeelsleutel aangaande de stemverdeling, waarin de hoogte van de financiële bijdrage wel een rol zal spelen.

Naast het normale stemrecht kan de Provincie op verschillende wijzen sturing geven aan en invloed uitoefenen op recreatieschappen. Dit is gebaseerd op de bijzondere rol die de Provincie heeft in de recreatieschappen in verhouding tot de overige partijen in het schap:

- o de Provincie is voorzitter van de recreatieschappen (gedeputeerde);
- o de Provincie stelt veelal het grootste deel van het budget van de recreatieschappen beschikbaar;
- o de recreatiemogelijkheden die de recreatieschappen realiseren vinden plaats op het grondgebied van gemeenten, wat maakt dat de overige bestuursleden een dubbele rol vervullen waardoor zij soms een belangentegenstelling ervaren tussen wat gewenst is voor het recreatieschap en voor hun gemeente; dit 'probleem' kent de Provincie niet.

Verder kan de Provincie invloed uitoefenen via de RNH NV die de uitvoeringsorganisatie is van recreatieschappen. Uit gesprekken met betrokkenen blijkt dat er een raamcontract bestaat tussen de recreatieschappen en RNH voor de uit te voeren werkzaamheden. De Provincie is 100% aandeelhouder van RNH (en daarmee jaarplannen, begroting e.d. goedkeurt). Via deze weg heeft de Provincie mogelijkheid tot invloed.

Bovenstaande verschillen in rollen en positie maken dat de Provincie feitelijk een andere rol heeft in het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur dan de gemeenten, en dat dit ook wordt verwacht van de Provincie. De rol die de Provincie volgens geïnterviewden

⁸⁸ Het Twiske en Landschap Waterland waren ten tijde van deze evaluatie in een fusietraject. Inmiddels heeft het college van GS besloten om de Gemeenschappelijke Regeling Twiske en Waterland te treffen (GS-besluit op 04/09/2012).

vervult is die van bemiddelaar en aanjager. Ze zorgt voor binding, evenwicht, politiek draagvlak, is daarnaast relatief onafhankelijk en staat boven de andere deelnemende partijen, blijkt uit de interviews. De provinciale had echter eerder gekozen voor “besturen op hoofdlijnen”. Momenteel beziet de Provincie hoe op een ander niveau te opereren op basis van een centraal beleidskader/afwegingskader waardoor er meer scheiding komt tussen beleid en uitvoering. Dit zou tot een ander organisatiemodel kunnen leiden.

De dubbelrol van de gedeputeerde als voorzitter en deelnemer in de GR vormt echter soms een aandachtspunt. Bij besluitvorming van politiekgevoelige onderwerpen zoals windmolens op land onthoudt de gedeputeerde zich als voorzitter van zijn stemrecht. In andere politiekgevoelige gevallen wordt het voorzitterschap wel eens overgedragen aan een andere partij.

Over het toezicht op de recreatieschappen valt te melden dat er regelmatig informeel contact is tussen de Provincie, de bestuurders van de recreatieschappen en RNH, waardoor de Provincie goed op de hoogte is van wat er speelt binnen de recreatieschappen. Doordat er binnen de recreatieschappen geen sprake is van een formeel hiërarchische relatie tussen de Provincie en de gemeenten, is het houden van toezicht binnen dit kader niet relevant. Het toezicht spitst zich veel meer op de uitvoeringsorganisatie RNH dan op recreatieschappen.

Beheersen

RNH heeft een belangrijke taak in de beheerstaken van de recreatieschappen. RNH voert de administratie van de recreatieschappen en verzorgt de financiële verslaglegging. Het dagelijks bestuur houdt toezicht en geeft RNH opdracht tot het opstellen en uitvoeren van beleid. De kwaliteit van de bedrijfsvoering door RNH namens de recreatieschappen is in hoofdstuk 4 aan de orde gekomen.

Verantwoorden

Het bestuur

Het algemeen bestuur bestaat uit een vertegenwoordiger per deelnemende gemeente en een vertegenwoordiger van de Provincie Noord-Holland. Uit hun midden wordt een voorzitter gekozen. Het algemeen bestuur is tevens verantwoordelijk voor informatieverstrekking aan de gemeenteraden en Provinciale Staten⁸⁹.

Het dagelijks bestuur bestaat uit de voorzitter en ten minste twee leden van het algemeen bestuur. Het dagelijks bestuur bereidt de vergaderingen van het algemeen bestuur voor. Er is verantwoording verplicht aan het algemeen bestuur.

⁸⁹ Denk daarbij aan de (meerjaren)begroting, verordeningen, jaarverslagen, agenda's en verslagen van vergaderingen van het algemeen bestuur.

Alle bestuursleden van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur zijn leden van Gedeputeerde Staten of het college van Burgemeester en wethouders, met uitzondering van recreatieschap Het Twiske waar ook raadsleden deel uitmaken van het bestuur. De gemeenteraden en/of Provinciale Staten kunnen hun vertegenwoordigers ter verantwoording roepen of ontslaan.

Jaarverslag

De algemene besturen van de schappen brengen middels de jaarrekening jaarlijks verslag uit van de werkzaamheden en de financiële ontwikkelingen van de recreatieschappen, gedurende het afgelopen jaar. RNH stelt deze verslagen op en in het jaarverslag van RNH wordt een beknopte samenvatting gegeven. Het jaarverslag is algemeen verkrijgbaar.

Accountantsverklaring

Jaarlijks wordt er een accountantsverklaring opgemaakt ten behoeve van de diverse recreatieschappen. De externe accountant van het recreatieschap is gemachtigd de administratie zoals opgemaakt door RNH in te zien, en bruikbare onderdelen hieruit te kopiëren. RNH is verplicht alle aanwijzingen van de accountant van het recreatieschap op te volgen.

DEEL IV: Conclusies en effectiviteit

De maatschappelijke opgave van de recreatieschappen behelst al sinds oprichting 'het bieden van recreatie rondom de stedelijke gebieden in Noord-Holland'. Hoewel uit discussiestukken blijkt dat de Provincie van mening is dat 'het beheer eigenlijk geen taak is voor het middenbestuur', kiezen GS er voor om deelnemer te zijn van de recreatieschappen om zo tegemoet te komen aan deze gezamenlijke maatschappelijke opgave. De Provincie onderschrijft dit doel in verschillende nota's. GS kiezen hierbij voor de strategie van besturen op afstand.

De Provincie heeft als voorzitter in de gemeenschappelijke regeling een belangrijke rol als onderhandelaar en bemiddelaar. Alle deelnemende partijen hebben binnen de gemeenschappelijke regeling een stem, dit is onafhankelijk van de financiële bijdrage of de grootte van het grondgebied. Bij de recente fusie van recreatieschappen Waterland en 't Twiske wordt een andere verdeelsleutel overwogen door de inzet van gewogen stemrecht.⁹⁰

Het is uit de documentenanalyse niet duidelijk geworden of de keuze voor recreatieschap als instrument is onderbouwd en of afgewogen is tegen alternatieve instrumenten. Het is op basis van interviews echter duidelijk geworden dat er overeenstemming bestaat over

⁹⁰ Ten tijde van dit schrijven is hierover nog geen besluit genomen.

de inzet van recreatieschap als een effectief instrument. Gezien het schaalniveau waarop het recreatiegedrag van burgers zich afspeelt (gemeentegrensoverschrijdend) en de noodzaak voor het afstemmen van ruimtelijke functies op bovenlokaal niveau, lijkt de provinciale deelname in recreatieschappen zinvol. De provinciale rol blijkt een toegevoegde waarde te hebben door de onafhankelijke, boven de partijen staande opstelling. Het is daarbij wel van belang te blijven focussen op de sturende rol op hoofdlijnen. De Provincie beziet thans hoe deze rol beter kan worden vervuld. De heroverweging van de bestaande relatie met recreatieschappen maakt daar onderdeel van uit.

De uitvoering van werkzaamheden vindt plaats door RNH waarmee recreatieschappen raamcontracten hebben gesloten. Doordat RNH in zekere zin beleid voorbereidt en uitvoert, kan worden gesproken van afhankelijkheid van recreatieschappen van RNH.

De recreatieschappen kennen een goede samenwerkingsverhouding binnen het schapsbestuur, waardoor op het grondgebied van de recreatieschappen veel is bereikt. De recreatieschappen blijken steeds verfijnder tegemoet te komen aan de maatschappelijke opgave door zich toe te spitsen op specifieke doelgroepen. Daarnaast is het zo dat, aangezet door de bezuinigingen bij de overheid, door de recreatieschappen wordt gekeken naar andere financieringsvormen zoals het genereren van inkomsten uit recreatiegebieden door exploitatie en naar schaalvergroting.

DEEL V: samenvattende tabel Recreatieschappen

Onderdeel	Aspecten	Bevindingen
Planevaluatie	Maatschappelijke opgave	<ul style="list-style-type: none"> Het bieden van de mogelijkheid tot recreëren rondom de stedelijke gebieden. Wel veranderingen in uitvoering: aanbod meer toespitsen op specifieke doelgroepen en meer exploitatie (bijvoorbeeld horeca en evenementen).
	Doel-middel relatie	<ul style="list-style-type: none"> Een analyse of onderbouwing van de keuze voor een Gemeenschappelijke Regeling (GR) als middel om het maatschappelijke doel te bereiken ontbreekt. De GR wordt door samenvoeging van middelen als effectief middel beschouwd voor de instandhouding en ontwikkeling van openluchtrecreatie. De GR wordt ook wel een positieve houdgreep genoemd omdat de samenwerking van deelnemende partijen niet vrijblijvend is. Enerzijds hebben partijen elkaar nodig om gezamenlijke doelen te bereiken. Anderzijds kan het betekenen dat besluitvorming plaatsvindt waar een gemeente niet achter staat maar wat wel drukt op de begroting van de desbetreffende gemeente.
	Context	<ul style="list-style-type: none"> Aangezet door de bezuinigingen bij de overheid wordt gekeken naar andere financieringsvormen zoals het genereren van inkomsten uit recreatiegebieden door exploitatie en naar schaalvergroting.
Procesevaluatie	Sturen en toezicht	<ul style="list-style-type: none"> De Provincie heeft als voorzitter in de GR een belangrijke rol als bemiddelaar en onderhandelaar. Dit wordt door de deelnemers gezien als de natuurlijke rol van de Provincie. Op deze wijze kan de Provincie invloed uitoefenen in het besluitvormingsproces. Aan de andere kant verdraagt deze rol zich niet met "sturen op hoofdlijnen". In principe hebben alle deelnemers in de GR één stem, onafhankelijk van hun financiële bijdrage of de grootte van het grondgebied dat in de gemeente valt. Bij de fusie van Waterland en 't Twiske wordt een andere verdeelsleutel overwogen door de inzet van een gewogen stemrecht. Vanuit haar rol als 100% aandeelhouder van RNH kan de Provincie ook enige invloed uitoefenen op de recreatieschappen. De dubbelrol van de gedeputeerde als voorzitter en deelnemer in de GR vormt een aandachtspunt evenals de afhankelijkheid van recreatieschappen van RNH als voorbereider en uitvoerder van beleid.
	Beheersen	<ul style="list-style-type: none"> De financiële verantwoording van de recreatieschappen (jaarrekening, begrotingen en begrotingswijzigingen) wordt opgesteld door RNH.
	Verantwoorden	<ul style="list-style-type: none"> Het Algemeen Bestuur van de recreatieschappen is verantwoordelijk voor de informatieverstrekking naar de gemeenteraden en PS Het Dagelijks Bestuur houdt toezicht en geeft advies over de uitvoering van het beleid van RNH. Het DB is op haar beurt verantwoording verplicht aan het AB.
Effectiviteit van de Recreatieschappen	Het is niet duidelijk of de keuze voor recreatieschap als instrument is onderbouwd en of afgewogen is tegen alternatieve instrumenten. Het is wel duidelijk dat er overeenstemming bestaat over de inzet van recreatieschap als instrument. Er kan gesteld worden dat	

recreatieschappen sinds de oprichting hebben bijgedragen aan provinciaal doel t.a.v recreatie.

Gezien het schaalniveau waarop het recreatief gedrag van burgers zich manifesteert (vaak gemeentegrensoverschrijdend) en de noodzaak voor het afstemmen van ruimtelijke functies op bovenlokaal niveau lijkt de provinciale deelname in recreatieschappen zinvol. De provinciale rol blijkt een toegevoegde waarde te hebben door de onafhankelijke, boven de partijen staande opstelling. Het is daarbij wel van belang te blijven focussen op de sturende rol op hoofdlijnen. De Provincie beziet thans hoe deze rol beter kan worden vervuld. De heroverweging van de bestaande relatie met recreatieschappen maakt daar onderdeel van uit.

Aandachtspunten Recreatieschappen

- Blijven focussen op de sturende rol van de Provincie op hoofdlijnen;
- De verschillende rollen en verantwoordelijkheden van de gedeputeerde/provincie zijn een continu aandachtspunt.

Hoofdstuk 6 Schadeschap Luchthaven Schiphol

Deel I: Situatieschets

Inleiding

Het Schadeschap Luchthaven Schiphol (hierna te noemen: Schadeschap) is een gemeenschappelijke regeling en heeft de vorm van een publieke samenwerking. Verschillende overheden die belast zijn met het afhandelen van verzoeken om schadevergoeding die een gevolg zijn van de besluiten rondom de luchthaven Schiphol, hebben deze taak ondergebracht in één openbaar lichaam, het Schadeschap. Het Schadeschap is eind 1998⁹¹ opgericht door de minister van Verkeer en Waterstaat (thans Infrastructuur en Milieu), de provincie Noord-Holland, het waterschap Groot-Haarlemmermeer (thans hoogheemraadschap Rijnland) en alle betrokken (deel)gemeenten rondom Schiphol die binnen de geluidszone van de luchthaven vielen⁹².

Het schadeschap is bevoegd om verzoeken voor schadevergoeding te behandelen voor alle hierboven genoemde overheden⁹³. Het betreft hier schadeclaims op het gebied van planschadevergoeding en nadeelcompensatie als gevolg van aan de luchthaven Schiphol gerelateerde besluiten⁹⁴. Grof gezegd gaat het om besluiten die te maken hebben met de uitbreiding van Schiphol. In de bijlage 6 zijn de bepalingen uit de Gemeenschappelijke regeling opgenomen als gevolg waarvan gedupeerden mogelijk schadeloos kunnen worden gesteld.

⁹¹ Inwerkingtreding schadeschap: 1 november 1998.

⁹² Aalsmeer, Akersloot (thans Castricum), Amstelveen, Alkemade, Amsterdam- stadsdelen Osdorp, Buitenveldert, Geuzenveld-Slotermeer, Slotervaart/Overtoomseveld, Watergraafsmeer, Zuid en Zuid-Oost -, Beverwijk, Haarlem, Haarlemmermeer, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Heemskerk, Jacobswoude, Liemeer, Ouder Amstel, Sassenheim, Uitgeest, Uithoorn, Velsen, Warmond, Zaanstad.

⁹³ De bevoegdheid om te beslissen op verzoeken van schadevergoeding is door de betrokken overheden gedelegeerd aan het schap (art. 9 vd Gemeenschappelijke regeling).

⁹⁴ Website schadeschap: Onder planschade verstaat het schadeschap schade die een gevolg is van veranderingen in gemeentelijke bestemmingsplannen of andere vergelijkbare maatregelen. Het kan bijvoorbeeld gaan om meer geluidshinder of beperking van het uitzicht vanuit een woning. Door zulke veranderingen kan de waarde van de woning dalen.

In het geval van nadeelcompensatie moet er sprake zijn van onevenredige schade die men lijdt als gevolg van rechtmatig overheidsoptreden en die redelijkerwijs niet of niet geheel voor de rekening van bedrijven behoort te blijven. Dit kan het geval zijn als het bedrijf door een tijdelijke of definitieve afsluiting van een weg minder goed bereikbaar is en daardoor klanten of omzet verliest. Verzoeken om schadevergoeding op grond van artikel 8.31 Wet luchtvaart wegens de inwerkingtreding van een Luchthavenverkeerbesluit, vallen echter ook onder nadeelcompensatie. Hierbij kan het dus eveneens gaan om meer geluidshinder of andere veranderingen waardoor de waarde van een woning kan dalen.

Ten tijde van de oprichting was de verwachting dat het Schadeschap tien jaar zou bestaan. Vooral als gevolg van rechtszaken tot aan de Raad van State toe, een nieuw schadeveroorzakend besluit in 2008, en een veel groter aantal verzoeken om schadevergoeding dan verwacht bestaat het Schadeschap nu nog. De verwachting is dat het Schap voor de zomer van 2013 het leeuwendeel van de verzoeken heeft afgerond, waarna nog een gering aantal complexe zaken overblijft.

Structuur van het Schadeschap

Het Schadeschap Luchthaven Schiphol heeft een Algemeen Bestuur (AB), een Dagelijks Bestuur (DB), een voorzitter en een zogenaamde Besliscommissie. De Besliscommissie wordt geadviseerd over de verzoeken door externe, onafhankelijke adviescommissies die uit juridische experts bestaat⁹⁵. Ten behoeve van de besturen en de Besliscommissie is er een secretariaat, dat de uitvoering van de taken voor zijn rekening neemt.

Het AB bestaat uit alle deelnemers en de voorzitter. Gedeputeerde Talsma is de voorzitter van het AB en het DB. Het AB bewaakt de kwaliteit en de voortgang van het proces van het afhandelen van verzoeken om schadevergoeding. Het bestaat thans uit 24 leden. Bij het ontstaan van de Gemeenschappelijke regeling bestond het AB uit 31 leden, maar door een flink aantal fusies van gemeenten en stadsdelen is dat aantal de laatste jaren afgenomen.

Het DB bestaat uit leden die zijn gekozen uit het AB. Het DB is belast met o.m.:

- de voorbereiding van alles waarover in de vergadering van het AB wordt beraadslaagd en besloten;
- de uitvoering van de besluiten van het AB en van de Besliscommissie;
- het beheren van de inkomsten en uitgaven van het Schadeschap;
- de zorg voor de controle op het geldelijk beheer en de boekhouding.

De Besliscommissie (BC) is ingesteld door het AB en bestaat uit drie onafhankelijke juridische deskundigen. De BC neemt naar aanleiding van een advies van de Adviescommissie het (primaire) besluit op het verzoek om schadevergoeding⁹⁶. De BC rapporteert over de voortgang van haar werkzaamheden halfjaarlijks aan het DB.

Financiën

Het Rijk draagt in eerste instantie alle kosten die gemoeid zijn met het bestaan van het Schadeschap⁹⁷. Het gaat zowel om de uit te keren schadevergoedingen als om de zogenaamde apparaatskosten van de organisatie van het Schadeschap. Krachtens art. 8a.38 van de Wet luchtvaart kan van de burgerluchtvaart een heffing worden geheven

⁹⁵ De adviescommissie maakt geen deel uit van de bestuursstructuur van het schadeschap.

⁹⁶ Tegen de beslissing van de BC staat bezwaar open. Tegen de beslissing op het bezwaarschrift kan eerst beroep en daarna hoger beroep worden aangetekend bij de bestuursrechter.

⁹⁷ art. 22 Gemeenschappelijke Regeling.

voor de kosten van het Schadeschap. Op grond hiervan worden deze kosten doorberekend aan luchtvaartmaatschappijen die gebruik maken van Schiphol⁹⁸.

Vanaf 1998 zijn bij het Schadeschap meer dan 5000 verzoeken om schadevergoeding ingediend⁹⁹. De totale kosten (d.w.z. apparaatskosten en schadevergoedingen) die tot 2010 hiermee gemoeid zijn, bedragen ongeveer € 45,5 miljoen.¹⁰⁰

Deel II: Planevaluatie

Maatschappelijke opgave

Publiek belang

Eind vorige eeuw wordt in het gebied binnen de (toenmalige) geluidszone van de luchthaven Schiphol, met name in het noordelijk deel van de Haarlemmermeer, een groot aantal werken uitgevoerd i.v.m. de uitbreiding van Schiphol. De start van de aanleg van de 5^e baan, nu Polderbaan geheten, gaat gepaard met de aanleg en omlegging van o.a. wegen, van groenvoorzieningen, van kabels en leidingen, van waterlopen in het gebied¹⁰¹. Deze activiteiten kunnen leiden tot schade bij personen en bedrijven in de omgeving van Schiphol, zoals waardevermindering van de woning door hogere geluidsbelasting, schade aan bedrijven door bijvoorbeeld slechtere bereikbaarheid of beperkingen in uitbreidingsmogelijkheden. Het Schadeschap is het loket waar personen en bedrijven zich kunnen melden met schadeverzoeken en het schap beoordeelt of er sprake is van planschade of nadeelcompensatie.

De provincie Noord-Holland had in de jaren negentig van de vorige eeuw een aantal werken in uitvoering dat mogelijk schade kon veroorzaken:

- 1) De aanleg van de provinciale weg N22-Noord (thans N 205 genoemd);
- 2) De aanleg van de openbaar vervoerbaan Zuid-Tangent;
- 3) De aanleg van een groengebied (Groene Carré).

⁹⁸ Board of Airline Representatives in the Netherlands (Barin), de brancheorganisatie voor in Nederland actieve luchtvaartmaatschappijen is betrokken bij het schadeschap. De rol die BARIN speelt komt in Deel II aan de orde.

⁹⁹ Schadeschap Schiphol, jaarverslag 2010.

¹⁰⁰ Van Ettekoven en Tjepkema, 2011.

¹⁰¹ PS voordracht 13, 17 februari 1998.

Beleidsdoelen

De Provinciale Staten van Noord-Holland besluiten op 12 maart 1998 deel te nemen in het Schadeschap¹⁰². Met het instellen van het Schadeschap is vooral beoogd om te streven naar een laagdrempelig en eenduidig loket voor het afhandelen van verzoeken om schadeverzoeken. Bij de uitbreiding van Schiphol zijn veel partijen betrokken (gemeenten, deelgemeenten, waterschappen, Provincie en het ministerie van Verkeer en Waterstaat) die soms tezamen, soms ieder afzonderlijk, een verantwoordelijkheid hebben ten aanzien van het ontstaan van schade bij derden. Het zou onduidelijkheid in de hand kunnen werken als van geval tot geval zou moeten worden vastgelegd welke regeling van toepassing is, met het risico dat derden van het kastje naar de muur worden gestuurd. Ook zouden derden te maken kunnen krijgen met uiteenlopende oordelen over de vraag in welke gevallen een recht op nadeelcompensatie of planschadevergoeding bestaat. Vanuit een optiek van onafhankelijkheid, deskundigheid, efficiëntie en laagdrempeligheid is gekozen voor de oprichting van een Schadeschap, waaraan de respectieve bevoegdheden tot het beslissen op verzoeken om schadevergoeding zijn overgedragen¹⁰³.

Betrokken partijen en belangen

Er zijn verschillende partijen betrokken bij het Schadeschap. Dat zijn enerzijds verschillende overheden en anderzijds de in Nederland actieve luchtvaartmaatschappijen wiens belangen worden behartigd door de Board of Airline Representatives in the Netherlands (BARIN), de brancheorganisatie.

Overheden

Het Algemeen Bestuur bestaat uit de vertegenwoordigers van het rijk, de Provincie en gemeenten. Het kan voorkomen dat een wethouder (die in het bestuur van het schap zit), vragen krijgt van de gemeenteraad over het Schadeschap terwijl de wethouder afhankelijk is van zijn mede bestuursleden voor de inhoudelijke gang van zaken bij het Schadeschap. De minister/staatssecretaris kan ter verantwoording geroepen kan worden omdat de kosten ten laste van de begroting van het departement gebracht worden.

Uit de interviews komt naar voren dat de provinciale betrokkenheid bij het Schadeschap is gerechtvaardigd doordat mensen met klachten over luchtvaart uit verschillende gemeenten komen. De Provincie heeft binnen dit kader een onafhankelijke rol ten aanzien van de bovengemeentelijke problematiek met ruimtelijke ordenings- en milieu aspecten.

De BARIN

De kosten van het Schadeschap worden gedragen door de luchtvaartmaatschappijen. Deze kosten maken onderdeel uit van de heffingen die aan de luchtvaartmaatschappijen

¹⁰² In de zomer 1998 stemt het kabinet in met het voorstel om het schap in te stellen; in september van dat jaar ging ook de Kamer akkoord.

¹⁰³ o.a. de Toelichting van de Gemeenschappelijke Regeling Schadeschap Schiphol en van Ettekooven en Tjepkema (2011).

worden opgelegd. In de Wet luchtvaart (art. 8a.38) is geregeld dat participerende luchtvaartmaatschappijen belanghebbende zijn bij de besluiten van het Schadeschap. Dit betekent dat de BARIN de (concept)adviezen krijgt toegestuurd en hierop mag reageren. Ook kan de BARIN bezwaar maken of beroep instellen tegen een besluit van het Schap Tot nu toe heeft BARIN geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om tegen de besluiten van de Besliscommissie in bezwaar of beroep te gaan. Om te voorkomen dat de Barin de besluitvorming zou kunnen beïnvloeden, is aan Barin geen formele positie binnen het (bestuur van het) Schadeschap toegekend. Er kan worden gesteld dat BARIN betaalt, maar niet bepaalt.

Belangen

Uit de interviews blijkt dat het gemeenschappelijk belang van alle betrokken partijen de behandeling van schadeverzoeken is op basis van onafhankelijkheid, deskundigheid en efficiëntie. BARIN heeft er voorts financieel belang bij dat de schadeverzoeken zo efficiënt mogelijk worden afgehandeld. Het zijn immers de luchtvaartmaatschappijen die voor de kosten opdraaien. Zij zijn er bij gebaat dat de kosten zo laag mogelijk worden gehouden.

Doel-middel relatie

Keuze voor het instrument Schadeschap

Om voor verzoekers van schadevergoeding één loket te creëren is via een Gemeenschappelijke regeling het Schadeschap opgericht. De veronderstelling was hiermee gelijke gevallen gelijk te behandelen en een doelmatige en voortvarende afhandeling door onafhankelijke deskundigen.

Er is gekozen voor een gemeenschappelijke regeling in de vorm van een Schadeschap omdat "...een en ander voert tot de conclusie dat het bij de behandeling en beslissing van schadeverzoeken die betrekking hebben op de uitbreiding van het luchtvaartterrein Schiphol om een complexe bestuurlijke en juridische problematiek gaat. De organisatorische keuze van een via gemeenschappelijke regeling in het leven geroepen rechtspersoon lijkt dan het meest adequate antwoord daarop"¹⁰⁴. Ook uit de interviews blijkt dat de keuze voor dit instrument voornamelijk is ingegeven door het juridische traject dat samenhangt met de behandeling van schadeclaims. Op basis van deze argumentatie zou gesteld kunnen worden dat de keuze voor het instrument Schadeschap gerechtvaardigd is. Er is immers sprake van één loket waar derden hun claims kunnen neerleggen, de claims worden beoordeeld door onafhankelijke juridische experts en gelijke behandeling wordt gewaarborgd¹⁰⁵. Bovendien is bezwaar en beroep altijd mogelijk.

¹⁰⁴ Gemeenschappelijke regeling schadeschap luchthaven Schiphol, onder "toelichting", pagina 13.

¹⁰⁵ Er wordt gesteld dat ook in het geval van andere grote projecten zoals de HSL en de Betuwelijn ook is gekozen voor een schadeschap vanwege het juridische traject en gelijke behandeling.

De keuze voor Schadeschap als instrument is echter niet afgewogen tegen alternatieve instrumenten buiten de gemeenschappelijke regeling. Er is niet beargumenteerd welke andere mogelijkheden zijn voor het doel dat wordt beoogd en welke voordelen het Schadeschap dan biedt tegen alternatieve instrumenten.

Uitvoering

Het secretariaat van het Schadeschap heeft tot taak het ondersteunen van het AB en DB en de Besliscommissie. Het secretariaat bereidt onder meer de bestuursvergaderingen voor en voert haar besluiten uit. De voornaamste werkzaamheden van het secretariaat betreffen echter de inhoudelijke behandeling van de ingediende verzoeken om schadevergoeding. Het stelt conceptbesluiten en conceptreacties op adviezen op en legt deze voor aan de Besliscommissie, en verzendt deze vervolgens, na verkregen toestemming van de Besliscommissie. Ook de financiële afhandeling van verzoeken vindt plaats bij het secretariaat.

Het Schadeschap heeft tot en met 2011 in totaal 5050 verzoeken voor schadevergoeding ontvangen waarvan ongeveer 2950 zijn afgedaan. Nadere specificering van instroom, uitstroom, splitsing in planschade en nadeelcompensatie blijken niet goed mogelijk vanwege de beperkingen van het postregistratie – en claimregistratiesysteem van het Schadeschap¹⁰⁶. Bijlage 7 geeft een overzicht van de voortgang van de behandeling van de schadeverzoeken¹⁰⁷.

Uit de door het secretariaat verstrekte cijfers blijkt dat de totale uitgaven tot en met 2011 € 59,7 miljoen bedragen. De kosten zijn onderverdeeld als hierna aangegeven (in € miljoen).

1. Toegekende schadevergoedingen inclusief rente		30,5
2. Apparaatskosten:	a. Adviescommissies	20,8
	b. Besliscommissie	1,4
	c. Personeel secretariaat	5,3
	d. Kantoorkosten	1,7
Totaal (in miljoen)		€ 59,7

Het Schadeschap is in 2005 en 2009 onderwerp van een onderzoek naar de doelmatigheid van de behandeling van de verzoeken om schadeverzoeken door het Departementale

¹⁰⁶ Van Ettekoven, p. 9, 2011. Overigens onderneemt het Schadeschap ten tijde van dit onderzoek extra inspanningen om beter overzicht te krijgen in de werkvoorraad.

¹⁰⁷ Uit bijlage 4 bij agendapunt 7 voor de DB-vergadering van 28 maart 2012.

Auditdienst (DAD) van de Rijkswaterstaat. Het DAD constateerde dat het Schadeschap vanuit rechtmatigheidsperspectief (de juridische kwaliteit van de besluitvorming) goed functioneert, maar dat de doelmatigheid en de kwaliteit van managementinformatie onvoldoende wordt beheerst¹⁰⁸. Het AB en het DB reageerden afwijzend op DAD-rapporten: de motivatie was dat de juridische zorgvuldigheid de oorzaak is van lange behandeltijd. Bovendien zou het schadeschap niet slechter functioneren dan andere vergelijkbare organisaties. BARIN maakte zich zorgen om deze constatering en drong herhaaldelijk aan om meer transparantie en efficiency¹⁰⁹. Immers, de kosten worden doorberekend aan de luchtvaartmaatschappijen. Het Schadeschap geeft hierop opdracht voor een onafhankelijk onderzoek naar doelmatigheid en tijdigheid van besluitvorming door het Schadeschap. Mede naar aanleiding van het onderzoeksrapport (van Ettehoven, 2011) heeft het Bestuur van het Schadeschap eind 2011 aan de hand van een plan van aanpak een nieuwe koers uitgezet om verbeteringen aan te brengen in de organisatie van het Schadeschap. De nieuwe koers moet onder meer leiden tot:

- een efficiënte en effectieve afhandeling van claims;
- een tijdige bediening van burgers en andere indieners van claims;
- het terugdringen van de kosten voor overhead.

Begin 2012 is een nieuw management van het secretariaat van start gegaan om het plan van aanpak te effectueren. Het eerste kwartaal van 2012 zijn al de eerste bedrijfsmatige verbeteringen doorgevoerd. Het doel is het grootste deel van de verzoeken om schadevergoeding voor de zomer van 2013 af te handelen. Na de zomer blijft een beperkt aantal complexe verzoeken over.

Uit de interviews blijkt dat er overeenstemming is over de geschiktheid van het Schadeschap als instrument om de schadeclaims af te handelen. Het Schadeschap zorgt ervoor dat er één loket is voor mogelijk gedupeerden waar de claims onafhankelijk worden beoordeeld. Verder wordt het Schadeschap als middel gezien om de schadeverzoeken te ontpolitiseren: het bestuur van het Schadeschap gaat over het proces van de behandeling van schadeverzoeken en niet over de inhoud ervan.

Uit de interviews blijkt ook dat er overeenstemming is over dat de claims in het verleden niet efficiënt genoeg werden beoordeeld. Het opstellen van adequate managementinformatie bleek lastig te zijn¹¹⁰ en de relatie met BARIN werd omschreven als zijnde moeizaam.

¹⁰⁸ Verder werd geconstateerd dat er geen systematische beheersing was van de doorlooptijden van voorhanden werk, geen afspraken waren met adviseurs over de urenbesteding per schadeverzoek en geen sturingsinformatie aanwezig aan de hand waarvan het AB en DB het proces kunnen beoordelen.

¹⁰⁹ afsprakenlijst schadeschap-BARIN 13 december 2010, Brieven van BARIN d.d. 8 april 2010 en 31 januari 2012, Van Ettehoven 2011.

¹¹⁰ Wat niet meehielp was dat er op een gegeven moment gewacht moest worden op jurisprudentie.

Het door het DB en AB vastgestelde plan van aanpak voorziet in het verbeteren van een aantal zaken. De belangrijkste zijn: a) het genereren van adequate managementinformatie, b) het verbeteren van de relatie met stakeholders, c) afspraken maken met externe adviseurs over de productie (sneller en goedkoper) en d) uitbreiding personeel van het secretariaat om de werkvoorraad te verkleinen. De geïnterviewden geven aan dat de effectiviteit van de organisatie met deze maatregelen zal verbeteren¹¹¹.

Context

Sinds de oprichting van het Schadeschap is de maatschappij veranderd. Burgers zijn mondiger, er zijn nieuwe media (zoals internet, twitter e.d.) waar mensen veel gebruik van maken. Het was in de tijd dat het Schadeschap werd ingesteld niet te voorzien dat mensen op zo'n grote schaal gebruik zouden maken van deze nieuwe mogelijkheden, ook in relatie tot het Schadeschap. De overheid heeft niet kunnen voorzien dat er zoveel verzoeken ingediend zouden worden. Daarnaast heeft men niet kunnen zien aankomen dat er advocatenkantoren langs de deuren van burgers in het gebied zouden gaan om hen erop te wijzen dat er mogelijkheid bestond voor het indienen van verzoek tot schadeloosstelling. Mogelijk is mede hierdoor het aantal ingediende verzoeken hoger dan verwacht. Een andere onvoorziene factor is het wachten op de uitspraak van de Raad van State waardoor niet verder kon worden gewerkt aan de ingediende aanvragen. Bij elkaar genomen hebben zich onvoorziene zaken voorgedaan die invloed hebben gehad op het functioneren van het Schadeschap.

Deel III: Procesevaluatie

Sturen en toezicht

Sturing

In de gemeenschappelijke regeling zijn de taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en de samenstelling van het Algemeen Bestuur, het Dagelijks Bestuur en de Besliscommissie uiteengelegd. Het AB bestaat uit de vertegenwoordiger van Rijkswaterstaat, het Ministerie van Milieu en Infrastructuur, de Provincie, de (deel)gemeenten en het hoogheemraadschap.

Het AB is bevoegd tot o.m.:

- het doen van voorstellen tot wijziging en opheffing van de regeling;
- het vaststellen van de begroting en de jaarrekening;
- het instellen van commissies, zoals de Besliscommissie, hun samenstelling en werkwijze daarbij inbegrepen;

¹¹¹ Inmiddels zijn al stappen gezet om de verbeterpunten a), b) en c) uit te voeren.

- o het vaststellen van een verordening regelende de behandeling van aanvragen tot schadevergoeding¹¹².

Het DB bestaat uit de vertegenwoordiger van het Rijk, van de Provincie met als gedeputeerde als voorzitter, van de gemeente Haarlemmermeer en maximaal drie andere leden uit het AB. Het DB is belast met o.m. de uitvoering van besluiten die het AB en de Besliscommissie nemen¹¹³.

Tijdens de interviews zijn er opmerkingen gemaakt ten aanzien van het AB. Er zouden veel deelnemers in het bestuur van het Schadeschap zitten. Sommige gemeenten blijken nooit op de vergaderingen te komen. De vraag is, aldus een respondent, hoeveel zij zich verantwoordelijk voelen voor het reilen en zeilen van het Schadeschap. Er wordt opgemerkt dat een kleiner bestuur beter zou zijn geweest.

Er zijn formele mogelijkheden voor de Provincie om sturing te geven aan het functioneren van het schap, daar zij de voorzitter is van het AB en van het DB. Inhoudelijk invloed uitoefenen op de schadeverzoeken is niet mogelijk noch gewenst, aangezien het gaat om juridische kwesties. De Besliscommissie gaat over de inhoud¹¹⁴.

De brancheorganisatie BARIN heeft geen formele rol in het bestuur. Desondanks kan zij invloed uitoefenen op het Schadeschap. Onder andere door in gesprekken met ambtenaren van het ministerie het herhaaldelijk uiten van ongenoegen over (vermeend) gebrek aan transparantie en efficiency, het verzoeken om informatie, en het (dreigen met) het zoeken van de publiciteit heeft de BARIN het functioneren van het Schadeschap op de agenda kunnen krijgen¹¹⁵.

Uit de interviews blijkt dat de rol van de Provincie in grote mate bepalend is in de sturing van het secretariaat¹¹⁶. Verschillende voorzitters worden beschreven als zijnde zakelijk, onafhankelijk, kritisch en betrokken. Wisseling van voorzitters zou echter invloed hebben gehad op het tempo van orde brengen van het functioneren van het schap¹¹⁷. Het huidige

¹¹² in de Staatscourant verschenen verordening Schadeschap Luchthaven Schiphol (12 februari 1999) staat hoe het proces van de behandeling van schadeverzoeken in elkaar steekt.

¹¹³ Art. 13 Gemeenschappelijke regeling. In deel I van de omschrijving van het schap zijn de taken uitgebreider aan de orde gekomen.

¹¹⁴ Leden besliscommissie: prof. mr. drs. B.P.M. van Ravels (voorzitter), mr. R.M. van Male en prof. mr. D.A. Lubach.

¹¹⁵ Indien de luchtvaartmaatschappijen ontevreden zijn over de gang van zaken bij het schap kunnen zij (eventueel via het parlement) de verantwoordelijke bewindvoerder verantwoordelijk stellen. Het is niet ondenkbaar dat de luchtvaartmaatschappijen gebruik maken van deze mogelijkheid omdat zij klagen over de doelmatigheid van het schap. In dat geval wordt de bewindspersoon verantwoordelijk gesteld terwijl in de praktijk de Staat slechts lid is van een bestuur, dat uiteindelijk bepaalt hoe het schadeschap functioneert.

¹¹⁶ Ambtelijke organisatie die ten dienste staat van het schap.

¹¹⁷ Die wisseling is volgens de geïnterviewde "uiteraard niet verwijtbaar. Wisseling van politici doet zich regelmatig voor".

DB blijkt veel strakker te sturen om de efficiency te verbeteren. Er is thans door het DB een nieuw management aangesteld dat, zoals gezegd, het functioneren van het Schadeschap moet gaan verbeteren.

Toezicht

Het Algemeen Bestuur bewaakt de kwaliteit en de voortgang van het proces van de afhandeling van verzoeken om schadevergoeding. Het AB stelt de begroting en de jaarrekening vast. Er vindt jaarlijks een accountantscontrole plaats. In de beginperiode van het schap vindt de financiële administratie plaats door de Rijkswaterstaat dat tevens in het ambtelijk personeel voorziet¹¹⁸. De Departementale Audit Dienst (DAD) van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (thans Infrastructuur en Milieu) voert twee maal een audit uit, in 2005 en in 2008. De eerste audit resulteert in een aantal aanbevelingen om het functioneren van het secretariaat te verbeteren. De tweede audit betreft de mate waarin de verbeterpunten worden doorgevoerd.

BARIN speelt een belangrijke rol in het toezicht op het Schadeschap. Het is in het belang van BARIN, namens luchtvaartmaatschappijen, dat zaken efficiënt worden afgehandeld. Daartoe vraagt Barin inzicht in de voortgang van de afhandeling van zaken en in de kosten die daarmee gemoeid zijn. Mede naar aanleiding van het onderzoek van van Ettehoven en Tjepkema vindt er nu frequenter overleg plaats tussen de Barin en de secretaris en de BARIN en het Bestuur.

Beheersen en verantwoorden

Het Schadeschap is verantwoordelijk voor het in behandeling nemen en afhandelen van schadeverzoeken. De procedure is uitvoerig beschreven in de gemeenschappelijke regeling. De adviescommissies brengen advies uit, de Besliscommissie beslist en het Schadeschap voert de besluiten uit. Tot zover lijkt het proces overzichtelijk en beheersbaar. Er zijn echter aspecten waar de beheersing moeizaam blijkt. Ten eerste betreft het de beheersing van financiën. Er zijn grote bedragen gemoeid met de adviescommissies die op uurbasis declareren. Het aantal uren te besteden aan een zaak is niet gemaximeerd (de tarieven wel), waardoor de kosten en de termijn waarbinnen een advies moet worden uitgebracht flink kunnen oplopen¹¹⁹. Ten tweede blijkt het administratiesysteem gebrekkig waardoor het niet mogelijk blijkt om adequate managementinformatie te genereren. Ten derde blijken externe ontwikkelingen van invloed te zijn op het Schadeschap; men heeft een aantal keren moeten wachten op de uitspraak van de Raad van State waardoor vertraging is opgelopen in de behandeling van zaken. In de interviews met betrokkenen is opgemerkt dat deze verdeling van kosten en

¹¹⁸ Het personeel van het schadeschap is in dienst van Rijkswaterstaat.

¹¹⁹ Zoals eerder aangegeven is het maken van afspraken met adviescommissies over de kosten van advieswerk een onderdeel van beheersmaatregelen.

uit te keren schadevergoedingen niet ongebruikelijk zijn in vergelijking met andere Schadeschappen (zoals de Betuwelijn).

De grondslag voor de verantwoording van individuele leden van het AB, van het DB en van de Besliscommissie vormen de artikelen 8, 15 en 19 van de gemeenschappelijke regeling. Het AB en het DB worden geïnformeerd over de gang van zaken door het jaarlijks werkplan, een halfjaarlijkse voortgangsrapportage van de Besliscommissie, de jaarrekening en het jaarverslag. Uit de interviews komt naar voren dat er meer nadruk zal komen te liggen op de verantwoording naar aanleiding van de problemen die zich hebben voorgedaan, zoals eerder is besproken.

Deel IV: Conclusies en effectiviteit

De provincie Noord-Holland heeft er belang bij betrokken te zijn bij het Schadeschap omdat er werkzaamheden werden uitgevoerd waarvoor zij (mede) voor verantwoordelijkheid draagt, zoals N 205, Zuid-Tangent en Groene Carré. De Provincie kon aansprakelijk worden gesteld voor planschade of nadeelcompensatie als gevolg van deze werkzaamheden. Bovendien hebben deze en andere Schiphol gerelateerde werkzaamheden bovengemeentelijk schaalniveau waardoor provinciale betrokkenheid vanuit ruimtelijke ordening- en milieuaspecten gerechtvaardigd is.

Het doel waarvoor het Schadeschap als instrument is ingesteld, is het creëren van een laagdrempelig en eenduidig loket voor het afhandelen van verzoeken om schadevergoeding. Vanuit een optiek van onafhankelijkheid, deskundigheid, efficiëntie en laagdrempeligheid is gekozen voor de oprichting van een Schadeschap. Het blijkt dat de keuze voor het Schadeschap onderbouwd is, maar het blijkt tevens dat er geen expliciete afweging heeft plaatsgevonden tussen mogelijke instrumenten voor het gezamenlijke doel van de betrokken partijen. Instrumenten buiten de sfeer van gemeenschappelijke regeling zijn niet in de beoordeling betrokken waardoor niet kan worden gesteld dat het Schadeschap het geschiktste instrument is.

De uitvoering van taken, de inhoudelijke behandeling van de ingediende verzoeken om schadevergoeding, kent diverse aspecten. Het aspect rechtmatigheid, de juridische kwaliteit van de besluitvorming, voert de boventoon tot begin 2012. De ingediende verzoeken worden behandeld conform de voorgeschreven procedures. De aspecten efficiency en de kwaliteit van de managementinformatie blijken echter meer aandacht te behoeven dan tot dusver werd verondersteld. Gezien de kosten die gemoeid zijn met de behandeling van de zaken is de verhoogde aandacht van het bestuur van het Schadeschap voor deze aspecten gerechtvaardigd. De conclusie is dat er verwacht mag worden dat het Schadeschap efficiënter zal functioneren met de strakkere sturing van het bestuur en de acties van het nieuwe management van het secretariaat. Voor de Provincie betekent dit dat haar betrokkenheid wordt gecontinueerd, mede door de verwachting dat het leeuwendeel van de verzoeken in 2013 zullen worden afgehandeld.

Deel V: Samenvattende tabel Schadeschap luchthaven Schiphol

Onderdeel	Aspecten	Bevindingen
Planevaluatie	Maatschappelijke opgave	<ul style="list-style-type: none"> De opgave is het afhandelen van verzoeken voor schadeverzoeken van burgers door middel van een laagdrempelig en eenduidig loket.
	Doel-middel relatie	<ul style="list-style-type: none"> Er bestaat overeenstemming tussen de betrokken partijen dat het Schadeschap geschikt is om de gelijke gevallen gelijk te behandelen. Doordat de behandeling van schadeverzoeken door onafhankelijke juridische experts te laten plaatsvindt, wordt voldaan aan de voorwaarde daarvoor. Keuze voor een Schadeschap; één loket gedachte. Alternatieve instrumenten buiten de gemeenschappelijke regelingen zijn echter niet in de afweging betrokken om één loket in te stellen. De veronderstelling is dat het Schadeschap een doelmatige en voortvarende afhandeling door onafhankelijke deskundigen mogelijk zou maken. In dit onderzoek is geen basis voor deze veronderstelling getraceerd. Efficiënte uitvoering van de taken is tot begin 2012 niet goed mogelijk gebleken. Het bestuur heeft maatregelen getroffen om de efficiëntie te vergroten.
	Context	<ul style="list-style-type: none"> In de tijd van oprichting van het Schadeschap was niet voorzien dat het aantal verzoeken groot zou zijn. Externe factoren zoals het moeten wachten op de uitspraak van Raad van State hebben invloed gehad op de behandelingstermijnen.
Procesevaluatie	Sturen en toezicht	<ul style="list-style-type: none"> PNH stuurt d.m.v. formele bevoegdheden via de gemeenschappelijke regelingen. PNH zit in het AB en in het DB). Gedeputeerde Talsma is de voorzitter van het Schadeschap. PNH is vanaf 2011 scherper gaan sturen en toezicht gaan houden.
	Beheersen	<ul style="list-style-type: none"> Er is door het Schadeschap een plan van aanpak opgesteld om de efficiency en kwaliteit van managementinformatie te verbeteren. Dat pva wordt sinds begin 2012 geëffectueerd.
	Verantwoorden	<ul style="list-style-type: none"> Het Schadeschap verantwoordt zich d.m.v. werkplan, (half)jaarrapportages, het jaarverslag en het accountantsverslag. Diverse stukken moeten door het AB goedgekeurd worden.
Effectiviteit van het Schadeschap	Juridische kwaliteit van de behandeling van zaken is geen onderwerp van discussie. De efficiency en de kwaliteit van managementinformatie zijn aspecten die voor verbetering vatbaar zijn. Daartoe heeft het bestuur maatregelen getroffen die sinds begin 2012 worden geëffectueerd. Voor de Provincie betekent dit dat haar betrokkenheid wordt gecontinueerd, mede door de verwachting dat het leeuwendeel van de verzoeken in 2013 zullen worden afgehandeld.	

Aandachtspunt Schadeschap

- Hou vinger aan de pols in hoeverre de efficiëncyslag wordt gerealiseerd. Geef aan in hoeverre het voor de rest van de duur van de werkzaamheden noodzakelijk is dat er wordt geïnvesteerd in de verbetering van de kwaliteit van managementinformatie.

Hoofdstuk 7 Beheersregeling Amstel

Deel I: Situatieschets

De Beheersregeling Amstel is een gemeenschappelijke regeling voor het bevaarbaar houden en het doelmatig beheren van de Amstel. Deze beheersregeling kent als voorloper het 'Reglement van politie voor het Amstel-Drechkanaal in de provinciën Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland'. Deze wordt op 5 maart 1932 bij Koninklijk Besluit goedgekeurd. Het reglement is bedoeld ter bescherming van de werken van het Amstel-Drechkanaal en ter verzekering van het doelmatig en veilig gebruik van die werken. In het reglement worden de uitvoering en het toezicht op de naleving van de regeling gelegd bij het College van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland. Hiermee wordt voorkoming van een verbrokkeld publiekrechtelijk vaarweg- en scheepvaartbeheer beoogd. Het college wordt verantwoordelijk voor o.a. ontheffingverlening, het houden van toezicht op de naleving van het reglement en de vaststelling van bedieningstijden kunstwerken¹²⁰.

Het interprovinciaal reglement uit 1932 blijft van kracht tot 1988. In dat jaar gaat de Scheepvaartverkeerswet van kracht. Als gevolg hiervan komt het interprovinciaal reglement van rechtswege te vervallen. De besturen van de drie provincies bekijken vervolgens de mogelijkheden om het beheer aan het bestuur van Noord-Holland over te laten. De Wet gemeenschappelijke regelingen¹²¹ biedt de provincies Utrecht en Zuid-Holland de mogelijkheid om hun uit de Provinciewet voortvloeiende verordenende bevoegdheid met betrekking tot het publiekrechtelijk vaarweg- en scheepvaartbeheer van het binnen hun provincies gelegen gedeelte van de Amstel, alsmede hun bevoegdheid tot het uitvoeren en handhaven van een zodanige verordening, te laten uitoefenen door Noord-Holland. Op 1 januari 1993 wordt de Beheersregeling Amstel van kracht.

De vaarweg de Amstel¹²², voor zover onder de werking van de beheersregeling, strekt zich uit vanaf de beheergrens tussen de provincie Noord-Holland en de gemeente Amsterdam nabij de Omval te Amsterdam tot en met de Tolhuissluis bij de aansluiting op de Drecht en het Aarkanaal, gedeeltelijk gelegen in de provincies Utrecht, Zuid-Holland en Noord-Holland.

¹²⁰ Nota PS stukken 4 maart 1991.

¹²¹ De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is in 1950 van kracht geworden. In 1985 is de Wgr herzien.

¹²² Zie figuur 1 voor een topografische kaart van de Amstel.

Deel II: Planevaluatie

Maatschappelijke opgave

Het provinciaal doel ten aanzien van vaarwegen is het transport over water bevorderen voor zover dat een bijdrage kan leveren aan de ontlasting van de wegen en aan een vermindering van de belasting van het milieu¹²³. Daarnaast ambieert Noord-Holland om de watersportprovincie van Nederland te worden. Uit zowel de interviews als documentatie¹²⁴ blijkt dat het provinciaal doel ten aanzien van de Amstel is het zorgen voor een doelmatig beheer¹²⁵. Aangezien de Amstel (deels) de provinciegrens vormt tussen Noord-Holland en Zuid-Holland en tussen Noord-Holland en Utrecht zou het volgens betrokkenen ondoelmatig zijn, indien de provincies alleen hun deel van de vaarweg zouden beheren. Noord-Holland heeft het beheer gekregen, omdat het overgrote deel van de Amstel in Noord-Holland ligt. Bovendien is de provincie Noord-Holland eigenaar van de Amstel¹²⁶.

De Beheersregeling Amstel bevat geen inhoudelijke bepalingen ten aanzien van de scheepvaart en het vaarwater. De beheersregeling bevat alleen formele bepalingen.

Het provinciaal doel, het bevorderen van transport over water, krijgt concrete vorm in de 'Netwerkstrategie Vaarwegen en Binnenhavens'¹²⁷. Hierin wordt beschreven op welke manier de Provincie de binnenvaart van, naar en binnen Noord-Holland wil stimuleren.

Doel-middel relatie

Gezamenlijke visie

De provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht zijn het eens over het belang van een doelmatig beheer van de Amstel als vaarweg. Het in 1932 opgestelde interprovinciaal reglement en de gemeenschappelijke regeling van 1993 worden als instrumenten geschikt geacht. In die zin is er sprake van overeenstemming van visie ten aanzien van het doel. Over de bekostigingsstructuur van het beheer is er wel een verschil in inzicht. De provincie Noord-Holland stelt zelf financiële middelen beschikbaar voor het beheer en onderhoud van de vaarweg. Noord-Holland geeft aan dat het logisch is als Zuid-Holland en Utrecht financieel zouden bijdragen. Zuid-Holland is van mening dat Noord-Holland als eigenaar en

¹²³ Beheerplan Infrastructurele Kapitaalgoederen 2012-2016, blz. 16.

¹²⁴ O.a. de beheersregeling Amstel en PS commissiestuk 20 maart 1991.

¹²⁵ Onder beheer wordt verstaan: de zorg voor de instandhouding en bruikbaarheid voor de scheepvaart van de Amstel, de daartoe behorende kunstwerken en de daarlangs gelegen oevers en oeverwerken. Art. 1 lid c gemeenschappelijke beheersregeling.

¹²⁶ Nota PS stukken 4 maart 1991. In de toelichting staat dat het gedeelte van de Amstel vanaf de Omwal in Amsterdam tot en met de Tolhuissluis bij de aansluiting aan de Drecht en aan het Aarkanaal in Zuid-Holland in eigendom, beheer en onderhoud bij de provincie Noord-Holland is.

¹²⁷ 'Netwerkstrategie Vaarwegen en Binnenhavens', concept 9 april 2008.

op basis van de beheersregeling en Scheepvaartwegenverordening Noord-Holland 1995 zelf de kosten moet dragen.

Keuze voor het instrument Beheersregeling

De inwerkingtreding van de Scheepsvaartverkeerswet in 1988 is voor de colleges van gedeputeerde staten van de drie provincies aanleiding geweest na te gaan of er ter vervanging van het interprovinciaal reglement uit 1932 een nieuwe gemeenschappelijke basis gevonden zou kunnen worden. Deze gemeenschappelijke basis wordt gevonden in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)¹²⁸. In de documenten is geen motivering van de Provincie aangetroffen voor de keuze voor een gemeenschappelijke regeling, noch een afweging tussen verschillende instrumenten voor het provinciaal doel het doelmatig beheer van de Amstel. Wel past de keuze in de lijn van het interprovinciaal reglement uit 1932¹²⁹.

Uitvoering

De provincie Noord-Holland voert ten aanzien van de vaarweg Amstel het beheer zelf uit. Er wordt onderscheid gemaakt in twee soorten beheer:

1. nautisch beheer: de algehele ordening van het scheepvaartverkeer o.a. het verstrekken van steigervergunningen, verlichting langs de vaarweg en toezicht op schepen;
2. technisch beheer: het monitoren van de bodem en de aanwas van baggerspecie, oeverconstructies t.b.v. beheer.

De Provincie pleegt onderhoud aan de vaarweg. Onderscheiden wordt vast en variabel onderhoud. Vast onderhoud is het onderhoud dat in het lopende jaar op een klein gedeelte van het kapitaalgoed wordt uitgevoerd. Het doel is om de primaire beschikbaarheid en bruikbaarheid van het kapitaalgoed gedurende de levensduur te waarborgen. Daarbij valt te denken aan het ruimen van vuil, onderhoud van de sluisen, het schoonhouden van de oevers. Bij variabel onderhoud gaat het om werkzaamheden van meer ingrijpende aard, die eens in de zoveel jaar moeten plaatsvinden. Een voorbeeld is het baggeren van de vaarwegen. Baggeren doet de Provincie eens in de 30 jaar. De Provincie is van plan de Amstel over 5 jaar te baggeren.

Uit de interviews blijkt dat de deelnemers van mening zijn dat het instrument Beheersregeling Amstel naar tevredenheid functioneert. Hierbij wordt opgemerkt dat de

¹²⁸ Art. 8 lid 3 Wgr stelt: " In de regeling kan worden bepaald dat daarin omschreven bevoegdheden van bestuursorganen of van ambtenaren van aan de regeling deelnemende gemeenten worden uitgeoefend door bestuursorganen, onderscheidenlijk door ambtenaren van een der deelnemende gemeenten."

¹²⁹ In de voordracht aan Provinciale Staten van Zuid-Holland nr. 3819 april 1992 staat dat 'gelet op het feit dat de provincie Noord-Holland al vanaf 1932 het publiekrechtelijk over de gehele vaarweg heeft en bovendien ook eigenaar daarvan is, heeft het de voorkeur om de bestaande situatie te handhaven en opnieuw in een regeling tussen de 3 provincies vast te leggen.

kosten van onderhoud door alle deelnemende partijen gedragen zouden moeten worden en dat daarvoor een voorziening in de regeling moet worden getroffen.

Deel III: Procesequvaluatie

Sturen en toezicht

In de Beheersregeling Amstel en de Scheepvaartwegenverordening Noord-Holland 1995¹³⁰ zijn de taken en bevoegdheden vastgelegd. De provincies Utrecht en Zuid-Holland hebben hun bevoegdheden, inclusief bestuursdwang, overgedragen aan het bestuur van Noord-Holland¹³¹. De uitvoering en handhaving van het beheer door Gedeputeerde Staten gebeurt conform de Scheepvaartwegenverordening Noord-Holland 1995.

Beheersen

Uit het Provinciaal Meerjarenprogramma Onderhoud 2012-2016 blijkt dat door middel van verificatie tussen de inspectieresultaten en de vastgestelde kwaliteitniveaus bepaald wordt welke objecten in welk jaar onderhouden moeten worden. Bij onderhoudsmaatregelen voor vaarwegen, worden vooral technische kwaliteit en de functie van de betreffende vaarweg als uitgangspunt genomen. De gekozen beheerstrategie voor vaarwegen (risico gestuurd beheer) is erop gericht de functies van de oevers tegen minimale kosten in stand te houden. Daarnaast biedt de gekozen strategie de ruimte om vervanging uit te stellen door het optimaal inzetten van vast onderhoud. Om te bepalen of er maatregelen genomen moeten worden, wordt gekeken in welke mate technisch of functioneel falen optreedt. Al naar gelang de ernst van het falen en het daaraan gekoppelde risiconiveau wordt een vaste of variabele onderhoudsmaatregel gepland.

Verantwoorden

Uit de gesprekken met betrokkenen blijkt dat informatie-uitwisseling tussen de provincies voor verbetering vatbaar is. Er vindt op dit moment geen periodiek (bestuurlijk of ambtelijk) overleg plaats tussen de drie provincies over de stand van zaken rondom de Amstel. Verschillende betrokkenen geven dat er behoefte is om informatie uit te wisselen.

De Provincie geeft in het Provinciaal Meerjarenprogramma Onderhoud 2012-2016 aan om vaarweggebruikers en belanghebbenden te informeren over de planning en uitvoering van projecten met als doel de overlast voor de omgeving te beperken. Daarbij wil de Provincie het uitgangspunt hanteren om in een vroeg stadium met belanghebbenden oplossingen te

¹³⁰ Het Reglement Vaarwateren Noord-Holland 1990 is per 1 juni 1995 vervangen door Scheepvaartwegenverordening Noord-Holland 1995.

¹³¹ Artikel 4 lid 1, Gemeenschappelijke beheersregeling Amstel.

zoeken om de hinder aan de (vaar)weg te beperken. Uit gesprekken met betrokkenen blijkt dat dit naar tevredenheid van de vaarweggebruikers gebeurt.

Deel IV: Conclusies en effectiviteit

Het primaire doel waarvoor de Beheersregeling Amstel in het leven is geroepen is het doelmatig beheren van de Amstel. De keuze om de provincie Noord-Holland verantwoordelijk te stellen voor het beheer is beargumenteerd. Provincie Noord-Holland is eigenaar van de Amstel en het overgrote deel van de vaarweg ligt in Noord-Holland. Of een ander instrument dan een gemeenschappelijke regeling is afgewogen, is tijdens het onderzoek niet duidelijk geworden.

Er kan gesteld worden dat de Amstel doelmatig wordt beheerd. Dankzij de beheersregeling ligt het beheer bij één provincie, de provincie Noord-Holland. Die voert zelfstandig de werkzaamheden uit ten behoeve van het doelmatig beheer van de Amstel. Er zijn geen redenen om de provinciale rol in de Beheersregeling te heroverwegen. De verdeling van de kosten van onderhoud is echter een zaak die in onderling overleg tussen de betrokken provincies tot een oplossing moet worden gebracht. Verder is de informatievoorziening tussen de drie overheden een aandachtspunt en is voor verbetering vatbaar.

Deel V: Samenvattende tabel Beheersregeling Amstel

Onderdeel	Aspecten	Bevindingen
Planevaluatie	Maatschappelijke opgave	<ul style="list-style-type: none"> Doelmatig beheer van de Amstel.
	Doel-middel relatie	<ul style="list-style-type: none"> Om doelmatig beheer van de Amstel te bewerkstelligen wordt in 1932 een interprovinciaal reglement vastgesteld. GS van Noord-Holland worden verantwoordelijk voor het beheer. Met het van kracht gaan van de Beheersregeling Amstel op 1 januari 1993 verandert niets aan de situatie. GS van Noord-Holland blijven verantwoordelijk voor het beheer van de Amstel. Het beheer, toezicht en onderhoud van de vaarweg ligt bij GS van Noord-Holland. De beheersregeling zelf werkt naar tevredenheid van de deelnemers. De beheersregeling is in haar opzet geslaagd. Of een ander instrument dan een gemeenschappelijke regeling is afgewogen, is tijdens het onderzoek niet duidelijk geworden.
	Context	<ul style="list-style-type: none"> Met de inwerkingtreding van de Scheepsvaartverkeerswet in 1988 kwam het interprovinciaal reglement te vervallen en moest er een nieuwe gemeenschappelijke basis worden gevonden. Dit werd de Wgr.
Procesevaluatie	Sturen en toezicht	<ul style="list-style-type: none"> GS van Noord-Holland zijn zelf verantwoordelijk voor het beheer van de Amstel. Er zijn hierbij geen andere partijen betrokken.
	Beheersen	<ul style="list-style-type: none"> Beheersing vindt plaats conform interne richtlijnen van de provincie Noord-Holland.
	Verantwoorden	<ul style="list-style-type: none"> Er vindt noch een formele noch een informele verantwoording plaats richting Zuid-Holland en Utrecht.
Effectiviteit van de Beheersregeling Amstel	De Beheersregeling Amstel voldoet aan de opgave om de Amstel doelmatig te beheren. De provincies Utrecht en Zuid-Holland hebben hun bevoegdheden overgedragen aan GS van Noord-Holland. De Beheersregeling werkt naar tevredenheid van de deelnemers. De provinciale rol in de Beheersregeling behoeft geen wijziging. De verdeling van kosten van onderhoud en de informatievoorziening tussen de drie provincies zijn aandachtspunten.	

Aandachtspunt Beheersregeling Amstel

- Verdeling van kosten van onderhoud van Amstel en de informatievoorziening tussen de drie betrokken provincies zijn punten van aandacht.



Figuur 1
De Amstel

Hoofdstuk 8 Fonds Nazorg gesloten stortplaatsen

Deel I: Situatieschets

Wettelijk kader

Het Nazorgfonds gesloten stortplaatsen Noord-Holland (hierna te noemen: Nazorgfonds) is een zelfstandige rechtspersoon die wettelijk is voorgeschreven op grond van de wet Milieubeheer. Het doel van het Nazorgfonds is de middelen te beheren die bestemd zijn voor de dekking van de kosten van de eeuwigdurende nazorg van gesloten stortplaatsen. Die middelen worden aanvankelijk verkregen door een (nazorg)heffing op exploitanten van de in bedrijf zijnde stortinrichtingen. Provinciale Staten stellen jaarlijks de hoogte van die heffing vast.

In april 1998 is in de Wet milieubeheer een regeling opgenomen voor de nazorg van stortplaatsen waar het storten van afvalstoffen niet voor 1 september 1996 is beëindigd. De Provincie wordt hiermee financieel en bestuurlijk verantwoordelijk voor de nazorg van de in de provincie gelegen stortplaatsen die op of na 1 september 1996 zijn of worden gesloten.

De Wet milieubeheer verplicht voorts de provincie om een fonds op te richten¹³². Provinciale Staten van Noord-Holland hebben op 29 maart 1999 de Verordening op de heffing en invordering van de nazorgheffing stortplaatsen provincie Noord-Holland 1999 vastgesteld¹³³.

Op 21 december 1999 besluiten Gedeputeerde Staten¹³⁴ tot het oprichten van het Fonds nazorg gesloten stortplaatsen provincie Noord-Holland. Het College van Gedeputeerde Staten vormt het bestuur van het Nazorgfonds en is tevens belast met het beheer daarvan¹³⁵.

Op 1 januari 2011 hebben GS de baggerspeciéstortplaats De Poel te Zaandam officieel voor gesloten verklaard. De Poel is thans de eerste en de enige gesloten stortplaats in de provincie Noord-Holland waarvoor GS verantwoordelijk zijn voor de eeuwigdurende nazorg van deze stortplaats¹³⁶.

¹³² Wet milieubeheer art. 15.47.

¹³³ PS besluit 29 maart 1999, voordracht 19.

¹³⁴ registratienummer 1999/30499.

¹³⁵ Reglement Fonds nazorg gesloten stortplaatsen Provincie Noord-Holland 15-11-05, art. 4.

¹³⁶ Hollandse brug te Naarden en Schoterog te Haarlem zijn de stortplaatsen die naar verwachting in 2015 gesloten zullen worden en dus in de nazorgfase zullen terecht komen.

De keuze van de wetgever voor een fondsstructuur is gebaseerd op twee overwegingen. Allereerst wil de wetgever een zo strikt mogelijke scheiding tussen de provinciale middelen en die van het nazorgfonds aanbrengen zodat de nazorgmiddelen niet voor andere doeleinden worden ingezet en dit ook zichtbaar en controleerbaar is. Een andere afweging heeft betrekking op de opbouw van kapitaal voor de toekomst. Het langdurig karakter van de nazorg en het afnemend stortvolume maakt het noodzakelijk dat zeker gesteld wordt dat ook op de langere termijn voldoende middelen beschikbaar zijn voor de nazorg. De middelen die nu worden opgebracht, dragen bij aan de opbouw van een kapitaal in de loop der jaren, zodat ook bij verminderde heffingsopbrengsten in de toekomst een kapitaal beschikbaar is voor nazorg.

Sturen en toezicht

In het Reglement Fonds nazorg gesloten stortplaatsen provincie Noord-Holland en Wet Milieubeheer zijn de taken en bevoegdheden vastgelegd. Gedeputeerde Staten zijn conform het Reglement verantwoordelijk voor het bestuur en beheer van het Nazorgfonds (art. 3).

Gedeputeerde Staten stellen jaarlijks de begroting en de jaarrekening vast en leggen over deze vaststelling vervolgens verantwoording af aan de Provinciale Staten door middel van de informatieplicht (art. 4). Gelijktijdig met de verantwoording over de begroting leggen Gedeputeerde Staten een voorstel neer voor de jaarlijkse nazorgheffing. In de begroting is een toelichting en een meerjarenraming voor ten minste vijf op het begrotingsjaar volgende jaren opgenomen. Het is aan de Provinciale Staten om de nazorgheffing en rekenrente vast te stellen en het uitgevoerde beheer van het Nazorgfonds te controleren. Gedeputeerde Staten leggen jaarlijks verantwoording af over het beheer van het Nazorgfonds aan de Provinciale Staten aan de hand van een begroting, jaarrekening, jaarverslag en een accountantsverklaring. Dit gebeurt meestal gelijktijdig met de begroting en jaarrekening van de provincie als geheel.

In de Wet milieubeheer is vastgesteld (art. 8.49) dat exploitanten van stortplaatsen een nazorgplan moeten opstellen en deze ter goedkeuring voorleggen aan Gedeputeerde Staten. De nazorgplannen van alle stortplaatsen zijn thans goedgekeurd¹³⁷. Op verzoek van Gedeputeerde Staten kunnen exploitanten verplicht worden herziene nazorgplannen in te dienen (art. 8.49). Hiervan is nu sprake omdat Gedeputeerde Staten in 2011 nieuwe beleidsregels voor de toetsing van nazorgplannen stortplaatsen Noord-Holland die onder de Wet milieubeheer vallen, vast te stellen. Er zijn thans drie herziene nazorgplannen ingediend.

¹³⁷ Het gaat om de volgende stortplaatsen: Nauerna te Assendelft, Hollandse Brug te Naarden, Schoteroog te Haarlem, Wieringermeer te Middenmeer, Sortiva te Alkmaar, De Poel te Zaandam, Amerikahaven te Amsterdam en Insteekhaven te Den Helder.

Deel II Analyse fonds nazorg

Op grond van de wet Milieubeheer is het college van Gedeputeerde Staten er bestuurlijk en financieel voor verantwoordelijk dat de operationele stortplaatsen na sluiting geen nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaken. Voorts verplicht de wetgever het college van Gedeputeerde Staten een nazorgfonds in te stellen voor het beheer van de heffingsopbrengsten. Het nazorgfonds is een publiekrechtelijk rechtspersoon. Het beheer van het fonds is volledig een provinciale taak waar geen externe partijen bij betrokken zijn. Wel wordt een adviserende Beleggingscommissie ingesteld, waarin de exploitanten vertegenwoordigd zijn.

Uit de documentenanalyse en verkennende gesprekken blijkt dat de onderzoeksopzet en de onderzoeksvragen niet van toepassing zijn op het fonds. Immers, de Provincie heeft niet expliciet gekozen voor het fonds voor het realiseren van provinciale **beleidsdoelstellingen**, maar het fonds is wettelijk verplicht gesteld. Daarnaast is er geen sprake van (de inzet van of samenwerking met) **externe partijen** die bij zouden moeten dragen aan provinciale doelstellingen. Gedeputeerde Staten voeren het beheer van het fonds zelf uit. Ten slotte is op 24 januari 2012 in Gedeputeerde Staten de nota van directie Middelen/AFD besproken met betrekking tot het financieel beheer van het fonds. Gedeputeerde Staten hebben toen besloten om het huidige interne beheersmodel te handhaven met aanpassingen¹³⁸.

Om deze redenen is de beleidsevaluatie van het fonds niet relevant. De conclusies met betrekking tot het fonds worden als volgt geformuleerd:

Het fonds is een wettelijke verplichting; de Provincie heeft daar niet expliciet voor gekozen ten behoeve van haar beleidsdoelstellingen;

De exploitanten van de operationele stortplaatsen betalen nazorgheffing;

Het fonds is op zichzelf beschouwd een effectief middel om financiële middelen te accumuleren¹³⁹.

¹³⁸ GS besluit nr. 8, 24-1-2012.

¹³⁹ Volgens een berekening van de directie Middelen/AFD wordt het gewenste rendement momenteel niet gehaald. Deze berekening is in GS gepresenteerd op vergadering van 24-01-2012. Wel worden er maatregelen getroffen om het rendement van het fonds te vergroten (brief van GS aan PS, kenmerk 2011-69453).

Het Fonds een verbonden partij?

Gezien de wettelijke verplichting van het fonds doet zich de vraag voor in hoeverre kan worden gesproken van een verbonden partij. Naast het criterium *provinciaal belang* moeten voorts conform de Kadernota Verbonden Partijen de volgende criteria van toepassing zijn wil van een verbonden partij worden gesproken:

- Gedeputeerde Staten zijn van oordeel dat het publieke belang het best kan worden behartigd door een bestaande activiteit buiten de provinciale organisatie te plaatsen;
- Er is sprake van activiteiten die gezamenlijk met andere publieke en/of private partijen worden uitgevoerd ter behartiging van provinciale publieke belangen.

Aan de laatste twee criteria wordt niet voldaan. Op basis hiervan kan de conclusie worden getrokken het fonds in het vervolg niet als een verbonden partij te beschouwen.

Deel III Samenvattende tabel Fonds nazorg gesloten stortplaatsen

Onderdeel	Aspecten	Bevindingen
Planevaluatie	Maatschappelijke opgave	Het beheren van het fonds t.b.v. de nazorg van gesloten stortplaatsen in de provincie Noord-Holland
	Doel-middel relatie	Niet van toepassing
	Context	Wettelijke taak; ook de fondsvorm is wettelijk vastgelegd
Procesevaluatie	Sturen en toezicht	GS zijn verantwoordelijk voor het bestuur en beheer van het Nazorgfonds
	Beheersen	Intern beheer binnen de provinciale organisatie
	Verantwoorden	Gedeputeerde Staten leggen jaarlijks verantwoording af over het beheer van het Nazorgfonds aan de Provinciale Staten aan de hand van een informatiebrief met jaarrekening en accountantsverklaring en aan de hand van een PS voorstel nazorgheffing met begroting.
Effectiviteit van het Fonds	Op zichzelf beschouwd is het fonds een effectief middel om financiële middelen te accumuleren. Echter, de conclusie kan worden getrokken om het Fonds niet als een verbonden partij van de Provincie te beschouwen aangezien de activiteiten volledig binnen de provinciale organisatie worden uitgevoerd.	

Hoofdstuk 9 Overkoepelende conclusies

In dit hoofdstuk komen aan de orde de rode draden die zijn waargenomen uit de analyse van de cases. Het gaat bijvoorbeeld om zaken die bij verschillende cases herkenbaar zijn of om zaken die karakteristiek lijken te zijn voor een type verbonden partij (bijvoorbeeld gemeenschappelijke regelingen).

Er wordt hierbij expliciet opgemerkt dat deze overkoepelende conclusies betrekking hebben op de fase I van het onderzoekstraject evaluatie verbonden partijen en dus slechts betrekking hebben op de daarbij geanalyseerde cases. Conclusies over verbonden partijen *als geheel* kunnen pas worden getrokken als *alle* verbonden partijen zijn geanalyseerd. De aanbevelingen die op basis van de conclusies kunnen worden geformuleerd, worden dan ook gedaan wanneer alle verbonden partijen zijn geëvalueerd.

Bevindingen op het niveau van maatschappelijke opgave en beleidsdoelstelling

Het niveau van de formulering van de maatschappelijke opgave van verbonden partijen varieert sterk van abstract tot concreet. In die variatie komt ook tot uiting de strategische politiek-bestuurlijke visie (versterken bestuurskracht – Zeestad) en de operationele noodzaak (doelmatig beheer van de Amstel).

Het blijkt dat de maatschappelijke opgave niet altijd concreet in beleidsdoelen is vertaald. Ook daarin is er sprake van variatie tussen verschillende verbonden partijen. Er is sprake van een concreet doel bij verbonden partijen die belast zijn met één taak zoals Beheersregeling Amstel of drinkwatervoorziening door PWN.

Bevindingen op het niveau van doel-middel relaties

De argumentatie voor de keuze van het instrument verbonden partij en de rechtsvorm om een provinciaal doel/publiek belang te vervullen is vaak niet of slechts gedeeltelijk verwoord en gedocumenteerd. Met uitzondering van PWN zijn er geen gevallen bekend waarvan de alternatieven onderling zijn afgewogen.

Doel-middel relatie wordt in geen van de gevallen inzichtelijk gemaakt. Het blijft daardoor onzeker of er een oorzakelijke relatie bestaat tussen het doel en de effecten die het middel behoort te bereiken.

Bevindingen op het niveau van sturen en toezicht

Nagenoeg bij alle onderzochte gevallen stuurt de Provincie via formele (statuten) en informele (persoonlijke contacten) wegen de verbonden partij. Deze wegen bevinden zich zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau. De sturing en toezicht intensiveren zich wanneer zich problemen voordoen met betrekking tot de taakuitoefening van de verbonden partij, zoals bij Zeestad of het Schadeschap. Het is echter noodzakelijk de vinger aan de pols te houden om te kunnen anticiperen op mogelijke problemen.

Bevindingen met betrekking tot effectiviteit

Effectiviteit van verbonden partijen lijkt samen te hangen met de nagestreefde provinciale doelen. Hoe abstracter het doel, hoe lastiger aan te tonen in hoeverre de verbonden partij effectief is (geweest). Het is daarom noodzakelijk dat de provincie Noord-Holland de doel-middel relatie scherp aangeeft om te kunnen aantonen in welke mate het instrument daadwerkelijk bijdraagt aan de provinciale doelen.

Bijlagen:

Bijlage 1: Begrippen en soorten verbonden partijen

Bijlage 2: Verbonden partijen van de provincie Noord-Holland, zoals opgenomen
in de Kadernota Verbonden Partijen

Bijlage 3: Geïnterviewden per casus

Bijlage 4: Samenstelling begeleidingsgroep

Bijlage 5: Kerngegevens recreatieschappen

Bijlage 6: Bepalingen uit de GR als gevolg voor mogelijke schadeloosstelling

Bijlage 7: Overzicht werkvoorraad Schadeschap

Bijlage 8: Gebruikte bronnen per casus

Bijlage 1: begrippen en soorten verbonden partijen

1a) Begrippen

De gehanteerde definities in dit onderzoek zijn een afgeleide van de definities uit de provinciale kadernota verbonden partijen 2010 (inclusief deelnemingenbeleid) en de nota deelnemingbeleid 2007 van de rijksoverheid.

Publiek belang

Een publiek belang is een maatschappelijk belang waarvoor de provincie de verantwoordelijkheid op zich neemt, omdat zij meent dat die zonder specifieke overheidsmaatregelen niet of niet voldoende wordt behartigd.

Verbonden partij

Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie een bestuurlijk én een financieel belang heeft.

Deelneming

Een deelneming is een participatie van de provincie in het risicodragend vermogen van een kapitaalvennootschap (aandeelhouder in bijvoorbeeld NV/BV/CV).

Opmerking: een deelneming is één van de vormen van “verbonden partijen”.

Bestuurlijk belang

Zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht.

Financieel belang

Een aan de verbonden partij (deelneming) ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat, dan wel het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt.

1b) Soorten verbonden partijen

Verbonden partijen worden onderverdeeld in twee soorten: publiekrechtelijk en privaatrechtelijk.

Publiekrechtelijke verbonden partijen

Publiekrechtelijke verbonden partijen zijn Bestuurscommissie en Gemeenschappelijke Regeling.

Bestuurscommissie

Een bestuurscommissie kan ex artikel 81, Provinciewet door Provinciale Staten of door Gedeputeerde Staten worden ingesteld. Provinciale Staten, c.q. Gedeputeerde Staten, regelen de taken, de bevoegdheden, de samenstelling en de werkwijze, daaronder begrepen de wijze waarop de leden van Provinciale Staten inzage hebben in stukken waaromtrent door de bestuurscommissie geheimhouding is opgelegd. Deze inzage kan slechts geweigerd worden voor zover zij in strijd is met het openbaar belang.

Gemeenschappelijke Regeling

Tot een gemeenschappelijke regeling wordt door Provinciale Staten besloten daar waar het voor het afstemmen van belangen tussen de diverse overheden in de regio beter is. Bij het aangaan van gemeenschappelijke regelingen is het vereist dat de gemeenschappelijke regeling zelf voldoet aan het BBV.

De wet, houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen, is een wet die de voorwaarden regelt waaronder gemeenten afzonderlijk of samen gemeenschappelijke regelingen kunnen treffen. De WGR kent een aantal varianten daarin, oplopend van zwaar naar lichte regelingen:

Het instellen van een openbaar lichaam dat rechtspersoonlijkheid heeft. In deze variant worden bevoegdheden van gemeentebesturen overgedragen. Een zware variant op het openbaar lichaam is de zogeheten plusregio, waar ook de provincie bevoegdheden aan kan delegeren.

Het gemeenschappelijk orgaan zonder rechtspersoonlijkheid. Er is een beperkte bevoegdheidsoverdracht mogelijk.

Een centrumgemeente. In deze variant treden bestuursorganen of ambtenaren van een van de deelnemende gemeenten op namens de andere deelnemende gemeenten. Deze samenwerking berust op mandaat.

De lichte regeling betreft een soort publiekrechtelijk convenant waarbij afspraken tussen gemeenten worden gemaakt.

Bij de herziening van de WGR in 2001 is het goedkeuringsvereiste door de provincie van gemeenschappelijke regelingen waar gemeenten aan deelnemen geschrapt. Daarmee diende een bijdrage te worden geleverd aan een heldere verdeling van bestuursverantwoordelijkheden en aan het terugdringen van toezichtrelaties.

De WGR is als publiekrechtelijk alternatief voor private taakbehartiging niet populair. Het heeft de naam stroperig en te bureaucratisch te zijn. Vaak zijn lagere overheden ook niet bekend met het feit dat ook private partijen, bij Koninklijk Besluit, kunnen deelnemen aan een gemeenschappelijke regeling.

In haar advies van december 2006 aan het Ministerie van Justitie heeft de werkgroep 'Privaatrechtelijke taakbehartiging door decentrale overheden' in het kader van onderzoek naar de bruikbare rechtsorde aanbevolen om de WGR door te lichten. Dit om te bezien op welke wijze de regeling beter kan aansluiten op de behoeften van provincie en gemeenten.

Privaatrechtelijke verbonden partijen

Privaatrechtelijke verbonden partijen zijn Naamloze Vennootschap (NV), Besloten Vennootschap (BV), Structuurvennootschap, Commanditaire Vennootschap (CV) en Stichting.

Naamloze Vennootschap (NV)

Algemeen

De NV is een open samenwerkingsverband met een in overdraagbare aandelen verdeeld maatschappelijk kapitaal. Statutair kunnen beperkingen aan de overdraagbaarheid van de aandelen worden gesteld. De oprichting van een NV geschiedt bij notariële akte. De NV kent een bestuur en een algemene vergadering van aandeelhouders. Bij de statuten kan worden bepaald dat er een raad van commissarissen zal zijn.

Aansprakelijkheid

Aandeelhouders en bestuurders zijn niet aansprakelijk met hun privévermogen voor schulden van de rechtspersoon. De bestuurders zijn verplicht de NV in te schrijven in het handelsregister, gehouden door de Kamer van Koophandel. Bestuurders zijn in de volgende gevallen naast de vennootschap hoofdelijk aansprakelijk voor elke tijdens hun bestuur verrichtte rechtshandeling waardoor de vennootschap wordt gebonden in het tijdvak voordat:

de opgave ter eerste inschrijving in het handelsregister nog niet is geschied;

het gestorte deel van het kapitaal tenminste het bij de oprichting voorgeschreven minimumkapitaal bedraagt; en

op het bij de oprichting geplaatste kapitaal tenminste ¼ deel van het nominale bedrag is gestort.

Bijzonderheden

De NV is een rechtspersoon, zelfstandig drager van rechten en plichten, die onder eigen naam deelneemt aan het rechtsverkeer. De aandelen worden uitgegeven aan toonder of op naam en zijn vrij verhandelbaar, tenzij in de statuten is geregeld dat de overdraagbaarheid van aandelen op naam is beperkt. De NV is uitvoerig in de wet geregeld.

Besloten Vennootschap (BV)

Algemeen

De BV is een besloten samenwerkingsverband aangegaan met het oog op de persoonlijke eigenschappen en kwaliteiten van aandeelhouders. De oprichting van een BV geschiedt bij notariële akte. De BV kent een bestuur en een algemene vergadering van aandeelhouders. Bij de statuten kan worden bepaald dat er een raad van commissarissen zal zijn.

Als argumenten om te kiezen voor de BV zijn door provincies genoemd: snelheid en efficiëntie, beperkte risico's en goede samenwerkingsmogelijkheden tussen overheid en bedrijfsleven.

Aansprakelijkheid

Aandeelhouders en bestuurders zijn niet aansprakelijk met hun privévermogen voor schulden van de rechtspersoon. De bestuurders zijn verplicht de BV in te schrijven in het handelsregister, gehouden door de Kamer van Koophandel. Bestuurders zijn in de volgende gevallen naast de vennootschap hoofdelijk aansprakelijk voor elke tijdens hun bestuur verrichtte rechtshandeling waardoor de vennootschap wordt gebonden in het tijdvak voordat:

de opgave ter eerste inschrijving in het handelsregister nog niet is geschied;

het gestorte deel van het kapitaal tenminste het bij de oprichting voorgeschreven minimumkapitaal bedraagt; en

op het bij de oprichting geplaatste kapitaal ten minste ¼ deel van het nominale bedrag is gestort.

Bijzonderheden

De BV is een rechtspersoon, zelfstandig drager van rechten en plichten, die onder eigen naam deelneemt aan het rechtsverkeer. De aandelen worden uitgegeven op naam en zijn niet vrij verhandelbaar. De BV is uitvoerig in het Burgerlijk Wetboek geregeld.

Structuurvennootschap

Indien een NV of BV onder het volledige structuurregime valt, dan zijn de bevoegdheden van de organen van de vennootschap anders verdeeld. Een aantal bevoegdheden dat door de wet wordt toegekend aan de algemene vergadering van aandeelhouders, wordt bij een structuurvennootschap gelegd bij de raad van commissarissen (dit is anders bij een vennootschap die valt onder het verzwakte structuurregime. De bepalingen van het verzwakte structuurregime zien op vennootschappen die in internationale context opereren). Dit betekent dat de invloed van de aandeelhouders op het bestuur van structuurvennootschappen beperkt wordt. De bevoegdheden die in een structuurvennootschap bij de RvC liggen:

- De raad van commissarissen benoemt, schorst en ontslaat bestuurders;
- De raad van commissarissen stelt de jaarrekening vast;
- De raad van commissarissen keurt bepaalde bestuursbesluiten goed.

NV's en BV's worden structuurvennootschappen als gedurende drie jaar aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- Het geplaatste kapitaal samen met de reserves volgens de balans met toelichting bedraagt minimaal € 16 miljoen;
- Er is een ondernemingsraad ingesteld;
- Er zijn minimaal 100 werknemers in dienst bij de vennootschap en haar afhankelijke maatschappijen.

Algemeen NV's en BV's

Beïnvloedingsmogelijkheden van de aandeelhouder (uit: Kadernota Verbonden partijen 2010, Provincie Noord-Holland)

Om de beïnvloedingsmogelijkheden van de aandeelhouder op het publieke belang nader te bepalen, zijn bij vennootschappen de volgende instrumenten van belang:

- Stemrecht in de AvA

De provincie mag zich, in haar hoedanigheid van aandeelhouder, bij het uitbrengen van haar stem binnen de AvA richten op het publiek belang, voor zover zij daarbij rekening houdt met het vennootschappelijk belang.

Voor de mate van invloed via stemrecht in de AvA telt de omvang van het aandelenbelang in de vennootschap. GS vertegenwoordigen de provincie doorgaans in de AvA.

Op de volgende pagina staan de bevoegdheden van de aandeelhouder bij verschillende belangen vermeld.

- Statuten

Het doel in de statuten dient het beoogde terrein van de vennootschap weer te geven. Het opnemen van het publieke belang in het statutaire doel van de vennootschap kan spanning opleveren met de aard van de vennootschap, die gericht is op het behalen van rendement.

Naar hun aard lenen statuten zich niet voor een gedetailleerde taakomschrijving.

De AvA kan via de statuten wel de bestuursbevoegdheid van het bestuur beperken, bijvoorbeeld door besluiten te laten onderwerpen aan goedkeuring door de AvA.

- o Aandeelhoudersovereenkomsten

Als het belang van de provincie kleiner is dan 100%, kan zij met medeaandeelhouders Aandeelhoudersovereenkomsten sluiten om bepaalde overheidsbelangen te borgen.

Bevoegdheden via stemrecht in AvA bij verschillende belangen (uit de Kadernota verbonden partijen 2012, Provincie Noord-Holland)

100%: _ Direct benoemen en ontslaan van de bestuurders van de vennootschap (tenzij het een structuurvennootschap betreft dan ligt deze bevoegdheid bij de RvC).

95%: _ Volledige controle in AvA.. Uitkopen van de minderheidsaandeelhouders

90% _ Besluiten tot omzetting in een andere rechtsvorm, ook als de overige aandeelhouders tegen stemmen (art.2:18 BW).

66% _ Bij een belang onder de 66_% bestaat de mogelijkheid dat de overheid geconfronteerd wordt met een uitstotingsprocedure in het kader van de geschillenregeling (zie 33%).

50+% _ Met een meerderheidsbelang bestaat de mogelijkheid tot het forceren van een besluit.

Bij een structuurvennootschap de bindende voordracht van RvC voor benoeming van commissarissen afwijzen, totdat de RvC een kandidaat voordraagt waarin de overheid zich kan vinden.

Volledige RvC naar huis sturen wegens vertrouwensbreuk (art 2:161a BW).

Bij een gewone vennootschap via stemrecht behoud van controle over samenstelling bestuur en, indien aanwezig, RvC.

50% _ Alleen bij een sterk gespreid aandelenbezit van de medeaandeelhouders is het mogelijk om met 50% aandelenbezit de AvA te controleren, maar het is riskant daarop te vertrouwen.

33% _ Mogelijkheid in BV en NV met een besloten karakter een uitstotingsprocedure te starten (art. 2:336 BW).

- _ Met tenminste eenderde van het geplaatste kapitaal, bij een structuurvennootschap, via AvA de bindende voordracht van RvC voor benoeming van commissarissen afwijzen en het vertrouwen in de RvC opzeggen.

Voor het andere criterium, het behalen van de volstreekte meerderheid van de uitgebrachte stemmen, is de overheid wel afhankelijk van het stemgedrag van de overige aandeelhouders.
- 10% _ Zelfstandig een enquêteverzoek indienen bij Ondernemingskamer.
- _ Na verzoek bij de voorzieningenrechter gemachtigd om een AvA bijeen te roepen en daarvoor de agenda te bepalen.

Blokkeren van een omzettingsbesluit in een andere rechtsvorm.
- 1% _ Onderwerpen op de agenda van de AvA plaatsen (art. 2:114a BW en 2:224a BW).

Uit de bovenstaande blijkt dat de provincie via aandelenbezit bepaalde besluiten kan forceren. Deze besluiten leiden echter niet tot directe invloed op het beleid en de dagelijkse gang van zaken binnen de onderneming.

Commanditaire Vennootschap (CV)

Algemeen

Een CV is een samenwerkingsverband waarop de regels van het Burgerlijk Wetboek en van het Wetboek van Koophandel van toepassing zijn. De CV bestaat uit twee soorten vennoten: commanditaire vennoten (ook wel 'stille' vennoten) en beherende vennoten. Beherende vennoten vertegenwoordigen de CV en zijn hoofdelijk aansprakelijk voor de schulden van de CV.

Flexibiliteit is de voornaamste reden die provincies opgeven bij het aangaan van een samenwerkingsverband met een CV. Een CV geeft veel organisatievrijheid. Er is sprake van fiscale transparantie: de CV is geen vennootschapsbelasting verschuldigd, het resultaat van de CV wordt meegenomen in het resultaat van de achterliggende participanten.

Bijzonderheden

Kenmerkend voor de CV vorm is dat iedere vennoot iets inbrengt in het bedrijf: geld, goederen, arbeidskracht en/of goodwill. Een CV bezit geen rechtspersoonlijkheid en kan daarom niet zelfstandig rechten en plichten dragen.

De CV is beperkt geregeld in de wet, waardoor veel aandacht besteed moet worden aan het CV contract. Vanwege het karakter van de CV zal deze rechtsvorm vooral in combinatie met een BV of NV gebruikt worden.

Vereniging

Algemeen

Een vereniging is een rechtspersoon met ten minste twee leden die is opgericht op een bepaald doel. Een vereniging wordt bij meerzijdige rechtshandeling opgericht en wordt per notariële akte opgericht. Informele verenigingen (een vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid) kunnen zonder notariële akte tot stand worden gebracht.

Aansprakelijkheid

De bestuurders van een vereniging waarvan de statuten zijn opgenomen in een notariële akte zijn verplicht de vereniging te doen inschrijven in een openbaar register, gehouden door de Kamer van Koophandel binnen het gebied dat de vereniging als vestigingsplaats heeft. Wanneer dit niet heeft plaatsgevonden, is iedere bestuurder voor een rechtshandeling, waardoor hij de vereniging bindt, naast de vereniging hoofdelijk aansprakelijk.

Bestuurders van een vereniging waarvan de statuten niet zijn opgenomen in een notariële akte zijn hoofdelijk aansprakelijk naast de vereniging voor schulden uit een rechtshandeling die tijdens hun bestuur opeisbaar worden. Na hun aftreden zijn bestuurders alleen nog hoofdelijk aansprakelijk naast de vereniging als zittende bestuurders aangesproken kunnen worden voor schulden ontstaan gedurende hun bestuur. Dit is anders als een bestuurder van tevoren heeft aangegeven geen verantwoordelijkheid te willen nemen voor de handeling waardoor de schuld is ontstaan.

Bijzonderheden

De vereniging is een duale rechtspersoon met een bestuur en een algemene ledenvergadering.

Stichting

Algemeen

Een stichting is een door een rechtshandeling in het leven geroepen rechtspersoon welke geen leden kent en beoogt met behulp van een daartoe bestemd vermogen een in de statuten vermeld doel te verwezenlijken. Een stichting heeft geen winstoogmerk en wordt opgericht bij notariële akte.

Voornaamste redenen voor provincies om een stichting in te schakelen bij het verzorgen van een publiek belang zijn: de slagkracht, de onafhankelijkheid, gelijkwaardige inbreng betrokkenen, relatief lagere kosten en de mogelijkheden van een stichting om subsidie te ontvangen.

Aansprakelijkheid

De bestuurders zijn verplicht de stichting te doen inschrijven in een openbaar register, gehouden door de Kamer van Koophandel binnen het gebied dat de stichting als vestigingsplaats heeft. Wanneer dit niet heeft plaatsgevonden, is iedere bestuurder voor een rechtshandeling, waardoor hij de stichting verbindt, naast de stichting hoofdelijk aansprakelijk. Maakt een bestuurder misbruik van zijn bevoegdheid of gaat hij zijn bevoegdheid te buiten, dan kan de bestuurder onder omstandigheden ook persoonlijk aansprakelijk zijn.

Bijlage 2: verbonden partijen van de Provincie Noord-Holland, zoals opgenomen in de Kadernota Verbonden Partijen

Deelnemingen	Percentage (belang)	Publiek doel	Portefeuille
1 NV Nuon Energy	4,6	Energievoorziening	Energie
2 Alliander N.V.	9,16	Energievoorziening	Energie
3 NV Provinciaal Waterleidingbedrijf Noord-Holland - PWN	100	Drinkwatervoorziening en natuurbeheer	Water
4 NV Watertransportmaatschappij Rijn Kennemerland - WRK	50	Drinkwatervoorziening	Water
5 NV Afvalzorg Holding	90	Efficiënt gebruik stortplaatsen	Milieu
6 NV Schiphol Area Development Company - SADC	25	Ruimtelijke inrichting Schipholgebied	Schiphol
7 NV Regionale Ontwikkelingsmaatschappij voor het Noordzeekanaalgebied - RON	13,3	Ontwikkeling Noordzeekanaalgebied	Economie
8 NV Recreatie Noord Holland - RNH	100	Beheer en onderhoud recreatiegebieden	Recreatie en toerisme
9 NV Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord - NHN	50	Ontwikkeling economie	Economie

Deelnemingen	Percentage (belang)	Publiek doel	Portefeuille
10 NV Zeehaven IJmuiden	8,4	Visserijbelangen	Havens
11 Polanenpark B.V./C.V.	40	Ontwikkeling bedrijventerrein	Economie
12 BV Ontwikkelingsfonds Duurzame Energie Noord-Holland - ODENH	100	Stimulering duurzame energie en ontwikkeling economie	Energie
13 BV Zeestad	50	Stadsvernieuwing Den Helder	Stadsontwikkeling
14 CV Zeestad	49	Stadsvernieuwing Den Helder	Stadsontwikkeling
15 NV Ontwikkelingsmaatschappij Noord-Holland - NVO	100	Verbetering economie Noord-Holland	Deelnemingen
16 NV Bank Nederlandse gemeenten - BNG	1,1	Belegging	Deelnemingen
17 NV Nederlandse Waterschapsbank	0,2	Belegging	Deelnemingen
18 NV Oost-Indiëvaarder Amsterdam	-	Geen	Deelnemingen
19 Life Sciences Fund Amsterdam B.V.	20,15	Ontwikkeling economie	Economie
20 B.V. Zeggenschap Wieringerrandmeer	50	Gebiedsontwikkeling	Wieringerrand- meer
21 B.V. Kapitaaldeelname Wieringerrandmeer	50	Gebiedsontwikkeling	Wieringerrand- meer

Overige verbonden partijen

	Gemeenschappelijke regelingen	Doel
22	Schadeschap Luchthaven Schiphol	Bevordering afwikkeling schadevergoedingen uitbreiding Schiphol
23	Recreatieschap Spaarnwoude	Beheer recreatieschap
24	Groengebied Amstelland	Beheer recreatieschap
25	Recreatieschap Het Twiske	Beheer recreatieschap
26	Recreatieschap Geestmerambacht	Beheer recreatieschap
27	Landschap Waterland	Beheer recreatieschap
28	Recreatiegebied Alkmaarder- en Uitgeestermeer	Beheer recreatieschap
29	Recreatieschap Plassenschap Loosdrecht e.o.	Beheer recreatieschap
30	Beheersregeling Amstel	Beheer Amstel
31	Randstedelijke Rekenkamer	Rekenkamerfunctie
	Privaatrechtelijke rechtspersonen	Doel
32	Interprovinciaal overleg (Vereniging IPO)	Belangenbehartiging Provincies
	Publiekrechtelijke rechtspersonen	Doel
33	Fonds nazorg gesloten Stortplaatsen provincie Noord-Holland	Beheer fonds ten behoeve van de nazorg stortplaatsen

Bijlage 3: Geïnterviewden per casus

Casus Zeestad CV/BV

Extern

Vreugdenhil, F. (directeur Zeestad)

Linders, J. (Interne controller Zeestad)

Provincie Noord-Holland (ambtelijk)

Sernee, M.C.

Stavenuiter, A.N.M.

Voordenhout, A.W.

Willemsen, S.M.H.

Casus Provinciaal waterleidingbedrijf Noord-Holland

Extern

Blanken, M. den (directeur PWN)

Muller, A. (directiesecretaris PWN)

Veerkamp, I. (manager economische zaken en bedrijfsbureau PWN)

Provincie Noord-Holland (ambtelijk)

Brussel, J.F.M. van

Goossens-Verhagen, F. M.

Distel, A.

Casus Recreatieschappen en Recreatie Noord-Holland NV (RNH)

Extern

Baerveldt, A.V., wethouder gemeente Velsen en bestuurslid van recreatieschap Spaarnwoude

Blankers-Kasbergen, M.T.J., burgemeester gemeente Ouderamstel en bestuurslid van recreatieschap Groengebied Amstelland

Hylkema, J., directeur Recreatie Noord-Holland NV

Keijzer, M.C.G., wethouder gemeente Purmerend en bestuurslid van recreatieschappen 't Twiske en Landschap Waterland

Nagengast, J.P., wethouder gemeente Alkmaar en bestuurslid van recreatieschappen Geesterambacht en Alkmaarder & Uitgeestermeer

Nieuwenhuis, J.W., manager bestuursadviseur Recreatie Noord-Holland NV

Olthof, J., wethouder gemeente Zaanstad en bestuurslid recreatieschappen 't Twiske en Alkmaarder & Uitgeestermeer

Provincie Noord-Holland (ambtelijk)

Cottaar, C.J., bestuursondersteuner van gedeputeerde Bond

Douwes, S.H.

Ron, A.P. de

Provincie Noord-Holland (bestuurlijk)

Bond, J.H.M., gedeputeerde Provincie Noord-Holland en voorzitter van de zes recreatieschappen en RNH

Casus Schadeschap Luchthaven Schiphol

Extern

Delpeut, A.P., Hoofdingenieur directeur ministerie van Infrastructuur en Milieu en bestuurslid Schadeschap Luchthaven Schiphol

Dijk, A. H., wethouder gemeente Haarlemmermeer en bestuurslid Schadeschap Luchthaven Schiphol

Bekebrede, G. , Schadeschap Luchthaven Schiphol (secretaris)

Knevel, M. K, Schadeschap Luchthaven Schiphol (manager productie)

Provincie Noord-Holland (ambtelijk)

Kerssens, M.G.M.

Provincie Noord-Holland (bestuurlijk)

Talsma, T.P.J., gedeputeerde Provincie Noord-Holland (voorzitter Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur van het Schadeschap Luchthaven Schiphol)

Casus Beheersregeling Amstel

Provincie Zuid-Holland (ambtelijk)

Bonnet, J., Hoofd Juridische zaken Beheersregeling Amstel

Haastrecht, J.

Vink, J.

Provincie Utrecht (ambtelijk)

Bekkers, I. (niet geïnterviewd, maar wel een schriftelijke reactie)

Provincie Noord-Holland (ambtelijk)

Severens, A.

Lenos, S.

Casus Fonds Nazorg Gesloten Stortplaatsen

Provincie Noord-Holland (ambtelijk)

Vos, E.P. de

Bijlage 4: Samenstelling begeleidingsgroep

- 1) Karen Arpad-Jongsma (sectormanager Water), voorzitter begeleidingscommissie, Provincie Noord-Holland)
- 2) Wendy Ates-Janssens (beleidsadviseur deelnemingen, directie Beleid, Provincie Noord-Holland)
- 3) Roelant Nieboer (concern controlling, auditor, Provincie Noord-Holland)
- 4) Florien Goossens-Verhagen (financieel adviseur, directie Middelen, Provincie Noord-Holland)

Bijlage 5: kerngegevens recreatieschappen

	Recreatief karakter	Specifieke voorzieningen	Oppervlakte	Aantal bezoekers
<p>Groengebied Amstelland</p> <p>Groengebied Amstelland is het landelijke gebied tussen Amstelveen, de provinciegrens en het Amsterdam-Rijnkanaal. Recreatiegebieden worden afgewisseld met door agrariërs beheerde weilanden.</p>	Fietsen, wandelen, waterrecreatie, golfen en natuurbeleving.	Pontjes over de Amstel, sluisjescomplex, waterspeelplaats Gaasperplas, Ouderkerkerplas en speelsloot Hoge Dijk.	4.000 ha werkgebied, 712 ha beheersgebied	2.320.000 bezoekers per jaar.
<p>Landschap Waterland</p> <p>Waterland is het gebied tussen Amsterdam, Zaandam en Hoorn en is een agrarische veenweidelandschap met daarin enkele droogmakerijen en natuurreservaten. Het landschap wordt gekenmerkt door weilanden, dijken, vaarten, rietkragen, stolpboerderijen en eeuwenoude Zuiderzeestadjes.</p>	Routegebonden recreatie zoals wandelen, fietsen en kanoën. Verder natuurbeleving en sport.		30.000 ha werkgebied	
<p>Alkmaarder & Uitgeestermeer</p> <p>Het recreatiegebied ligt tussen Alkmaar en Haarlem en omvat een groot meer met rondom een waterrijk polderlandschap met enkele natuurreservaten.</p>	Waterrecreatie, jachthavens, wandelen, fietsen, dagkamperen, lig- en speelweiden.	Informatiecentrum, havens, snelvaartgebied, zelfbedieningspontjes.	1.760 ha werkgebied, 664 ha beheersgebied	372.000 bezoekers per jaar
<p>Geestmerambacht</p> <p>Geestmerambacht ligt in het gebied Heerhugowaard, Alkmaar, Langedijk en omvat een grote plas met diverse hafjes, rondom opgaand groen en open plekken. Het recreatiegebied wordt flink uitgebreid, met als doel de recreatieve behoefte van zowel huidige als toekomstige bewoners dichtbij de stad op te vangen.</p>	Waterrecreatie, wandelen, fietsen.	Camping en horeca	Huidige recreatiegebied = 303 ha, uitbreidingsgebied 347 ha en verbindingen 40 ha	1.034.000 bezoekers per jaar
<p>Spaarnwoude</p> <p>Ligt midden in het verstedelijkte deel van NH en vormt een buffer tussen Haarlem, Amsterdam en Velsen. Spaarnwoude heeft weidse polders, bos, speelweiden en water.</p>	Fietsen, wandelen, paardrijden, skeeleren en vissen.	Informatieboerderij, golfbaan, skibaan, maneges, klimwand, modelspoorbaan, modelvliegterrein, modelbootvijver en horeca.	- 30.060 ha werkgebied, - 1.915 ha beheersgebied, - 163 ha water.	5.331.000 bezoekers per jaar
<p>Het Twiske</p> <p>Het Twiske ligt tussen Amsterdam, Zaandam en Purmerend. Het gebied bestaat voor een derde deel uit water met daaromheen</p>	Waterrecreatie, wandelen, fietsen, paardrijden, natuurbeleving	Bezoekerscentrum. Jachthaven, beheerboerderij, waterspeelplaats, speelsloot, avonturenspeelplaats, horeca.	650 ha	1.134.000 bezoekers per jaar

Evaluatie Verbonden Partijen Fase I

stranden, speel- en ligweiden, dagkampeerterreinen, bos, natuurgebieden en weilanden.				
---	--	--	--	--

Bijlage 6: bepalingen uit de Gemeenschappelijke Regelingen als gevolg voor mogelijke schadeloosstelling

Het Schadeschap heeft de exclusieve bevoegdheid om te beslissen op verzoeken om planschadeverzoeken, gebaseerd op art. 49 WRO¹⁴⁰, voor zover die verband houden met de schade ten gevolge van:

- o de aanwijzing ex art. 27 jo art. 24 Luchtvaartwet (aanwijzing tot luchtvaartterrein) en de aanwijzing ex art. 26 Luchtvaartwet jo. art. 37 WRO (geluidzonerings);
- o de in de PKB 'Schiphol en omgeving' aangegeven 'Veiligheidszone in ruime en engere zin voor het vier- en vijfbanenstelsel' en de 'Begrenzing vrijwaringszone';
- o de planologische maatregelen – met name bestemmingsplannen – bedoeld om het gebied in de Haarlemmermeer-Noord in overeenstemming te brengen met de in de PKB beschreven ruimtelijke inrichting. Specifiek betreft het de volgende activiteiten:
- o de (mogelijke) aanleg van de Westrandweg, de aanleg van de verlengde Westrandweg (A5) met bijkomende aanpassingen aan de rijksweg A9 en de zuidelijke omlegging van de rijksweg A9 om Badhoevedorp;
- o de aanleg van de provinciale weg N22-Noord en van de Zuid-Tangent en tevens de aanleg van een groengebied (Groene Carré);
- o het aanleggen, afsluiten of omleggen van waterlopen;
- o het aanleggen van lokale wegen, alsmede afsluiten daarvan met keerklussen en fietspaden;
- o art. 8.31 van de Wet luchtvaart, en het luchthavenindelingsbesluit of het luchthavenverkeersbesluit () (9 lid 3f) en;
- o Rechtmatige besluiten of handelingen van of in opdracht van een of meer deelnemers, welke verband houden met de Wet luchtvaart, het Luchthavenindelingsbesluit of het Luchthavenverkeersbesluit.

¹⁴⁰ Gemeenschappelijke Regeling Schadeschap Luchthaven Schiphol is nog niet aangepast aan de wijziging van de Luchtvaartwet in de Wet Luchtvaart. Ook verwijst de Regeling naar art. 49 WRO in plaats van naar het nieuwe art. 6.1 Wro.

Bijlage 7: overzicht werkvoorraad Schadeschap

Op basis van de informatie in de geautomatiseerde administratie, waarin de voortgang van de behandeling van de schadeverzoeken wordt bijgehouden, blijkt het volgende (status 1 januari 2012):

Totaal aantal ingediende schadeverzoeken:	5050
Aantal verzoeken waarvoor een besluit is genomen:	2950
Aantal verzoeken waarvoor nog een besluit genomen moet worden:	2100

Het aantal verzoeken van 2100 waarvoor nog een besluit genomen moet worden kan als volgt worden onderverdeeld:

Definitief advies is al geleverd. Besluit moet nog genomen worden:	850
Conceptadvies is geleverd. Definitief advies moet nog geleverd worden en daarna moet besluit genomen worden:	650
Zowel conceptadvies als definitief advies moet nog genomen worden. Daarna moet besluit genomen worden:	600

Bijlage 8: Gebruikte bronnen per casus

Casus 1: Zeestad CV/BV

Algemeen

Tops, P. en W. van Spijker (2005) Den Helder: Doe Normaal; verbeterprogramma voor de gemeente Den Helder

Akro Consult (2006), Samenwerkingsmodaliteiten Stedelijke Vernieuwing Den Helder

Commissie Dwarshuis (2011) Kop op de kaart, Haarlem

Samenwerkingsovereenkomst Stedelijke Vernieuwing Den Helder, 2007

Statuten Zeestad BV, 14 augustus 2007

Brief aan Zeestad CV/BV, 26 mei 2009

Website: Zeestad CV/BV www.zeestad.nl

Brief aan Zeestad CV/BV, 23 maart 2010

Wetboek van koophandel, geldend op 1 mei 2012

Provinciale stukken

Provincie Noord-Holland, GS Nota 9 januari 2007. Registratienummer 2006-68251

Provincie Noord-Holland, Handreiking Meerjarenontwikkelingsprogramma en notitie Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing 3 (2010-2014), vastgesteld door GS op 25 augustus 2009

Provincie Noord-Holland, 'In een gezamenlijke aanpak ligt de oplossing!' Stedelijke Vernieuwing in Noord-Holland 2005 – 2009

Provincie Noord-Holland, Structuurvisie Noord-Holland 2040 kwaliteit door veelzijdigheid, vastgesteld door GS op 16 februari 2010

Casus 2: Puur Water Natuur (PWN NV)

Algemeen

Waterleidingwet 1957 (Per 1 juli 2011 vervallen)

Waterwet 2009

Drinkwaterwet 2009, geldend op 1 mei 2012

Beheerovereenkomst PWN en Provincie Noord-Holland, gewijzigd op 12 februari 1997

Statuten PWN NV, 8 december 2006

PWN, jaarrekening 2005

PWN, jaarrekening 2006

PWN, jaarrekening 2007

PWN, jaarrekening 2008

PWN, jaarrekening 2009

Ondernemingsplan PWN NV 2012-2016

www.officielebekendmakingen.nl motie Koppejan, 30895 (Nr. 42)

Website: www.pwn.nl

Provinciale stukken

Provincie Noord-Holland, Voordracht 36 aan de Provinciale Staten, 15 mei 1990

Provincie Noord-Holland, Waterplan 2010-2015, vastgesteld op 16 november 2009

Casus 3: Recreatie Noord-Holland NV (RNH)

Algemeen

Ondernemingsplan Recreatie Noord-Holland NV

Statuten Recreatie Noord-Holland NV

Provinciale stukken

Nota GS: Ontwerpbesluit oprichting Recreatie Noord-Holland NV, 1 juli 2003

Nota GS: Raamovereenkomst met Recreatie Noord-Holland NV, 8 november 2005

Raamovereenkomst met Recreatie Noord-Holland 8 november 2005

Casus 4: Recreatieschappen

Algemeen

De zes afzonderlijke raamcontracten zoals overeengekomen tussen RNH en de recreatieschappen

De zes afzonderlijke Gemeenschappelijke Regelingen tussen de provincie en de deelnemende partijen per recreatieschap

Ondernemingsplan RNH

Jaarverslag RNH 2010

Website RNH (april 2012): <http://www.recreatienoordholland.nl/>

Provinciale stukken

Collegeprogramma's "Krachtig in Balans" 2007-2011 en "Verantwoord en duidelijk gericht op de toekomst" 2011-2015

Provinciaal Meerjaren Programma ILG 2007 – 2013

Het raamcontract tussen de provincie en RNH

GS Nota: "positionering recreatieschappen" (docman registratienummer 2004-51128)

Ambtelijke discussienota positionering recreatieschappen (opgesteld door de afdeling WNLO, november 2004)

Casus 5: Schadeschap luchthaven Schiphol

Algemeen

Van Ettekoven. B.J. en M.K.G Tjepkema (2011), Onderzoek naar de juridische doelmatigheid van de besluitvorming van het Schadeschap Luchthaven Schiphol

Gemeenschappelijke regeling Schadeschap Luchthaven Schiphol, versie geldig vanaf 1 januari 2004

Wet gemeenschappelijke regelingen, geldend op 1 mei 2012

Schadeschap Luchthaven Schiphol, jaarverslag 2010

Brief van BARIN, 8 april 2010

Brief van BARIN, 31 januari 2012

Website: Schadeschap Luchthaven Schiphol www.schadeschap.nl

Provinciale stukken

Provincie Noord-Holland, PS voordracht 13, 17 februari 1998

Casus 6: Beheersregeling Amstel

Algemeen

Wet gemeenschappelijke regelingen, geldend op 1 mei 2012

Gemeenschappelijke beheersregeling Amstel, van kracht op 1 januari 1993

Voordracht aan Provinciale Staten van Zuid-Holland nr. 3819 april 1992

Provinciale stukken

Provincie Noord-Holland, Beheerplan Infrastructurele Kapitaalgoederen 2012-2016

Provincie Noord-Holland, 'Netwerkstrategie Vaarwegen en Binnenhavens', concept 9 april 2008

Provincie Noord-Holland, Scheepvaartwegenverordening Noord-Holland 1995, gewijzigd door GS op 1 december 2005

Casus 7: Fonds nazorg gesloten stortplaatsen

Algemeen

Wet milieubeheer

Provinciale stukken

Besluit Provinciale Staten 29 maart 1999, voordracht 19

Besluit Gedeputeerde Staten 21 december 1999, registratienummer 1999/30499

Besluit Gedeputeerde Staten nummerr.8, 24 januari 2012

Reglement Fonds nazorg gesloten stortplaatsen Provincie Noord-Holland 15-11-05

**Provincie Noord-
Holland**

Beleid

BEL/K&B

Postbus 3007

2001 DA Haarlem

Telefoon (023) 514
3761

[aykacr@noord-
holland.nl](mailto:aykacr@noord-
holland.nl)

Fax (023) 514 3030

[128]

Ceylonpoort 5-25

Haarlem, 2037 AA

www.noord-holland.nl

Rapportage

Evaluatie Verbonden Partijen fase II

2 juli 2013

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	1
Samenvatting fase II	3
Hoofdstuk 1. Inleiding	8
Hoofdstuk 2. Regionale Ontwikkelingsmaatschappij voor het Noordzeekanaalgebied N.V... 13	
Hoofdstuk 3. N.V. Afvalzorg	32
Hoofdstuk 4. Life Sciences Fund Amsterdam B.V.	44
Hoofdstuk 5. Recreatieschap Plassenschap Loosdrecht e.o.	58
Hoofdstuk 6. Watertransportmaatschappij Rijn-Kennemerland N.V.	74
Hoofdstuk 7. De Nederlandse Waterschapsbank N.V.	76
Hoofdstuk 8. N.V. Oostindiëvaarder Amsterdam	77
Hoofdstuk 9. Overkoepelende bevindingen	78
Bijlage 1. Samenvatting Fase I	83
Bijlage 2. Verbonden partijen van de provincie Noord-Holland, zoals opgenomen in de Kadernota Verbonden Partijen	88
Bijlage 3. Robuust beleid	91
Bijlage 4. Overzicht recreatievoorzieningen Plassenschap Loosdrecht e.o.	92
Bijlage 5. Gemeenschappelijke regeling Plassenschap Loosdrecht e.o. 2007	93
Bijlage 6. Samenstelling begeleidingscommissie	94
Bijlage 7. Lijst met geïnterviewde personen	95
Bijlage 8. Geraadpleegde bronnen.....	97

Leeswijzer

Verbonden partijen van de provincie Noord-Holland worden minimaal eens per vier jaar geëvalueerd, conform de door Provinciale Staten vastgestelde Kadernota Verbonden Partijen 2010. Dit onderzoek geeft een uitwerking aan de evaluatie. Het evaluatietraject is verdeeld in drie fases. De rapportage van fase I is op 2 oktober 2012 in GS behandeld. Dit onderhavige rapport is het verslag van fase II. Het doel van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de effectiviteit van een verbonden partij als instrument voor het behalen van de provinciale doelen. De inzichten die dit onderzoek oplevert, worden als leerpunten gebruikt voor het mogelijk anders inzetten van het instrument verbonden partij dan wel het anders organiseren van de samenwerking met de verbonden partij.

De rapportage is als volgt opgesteld. Als eerste wordt de samenvatting van de onderzoeksresultaten gepresenteerd. Vervolgens wordt in hoofdstuk 1 de achtergrond van het onderzoek in de inleiding toegelicht. Vervolgens worden in de hoofdstukken 2 t/m 8 de afzonderlijke cases geanalyseerd. De resultaten van de analyse per case zijn als volgt gestructureerd:

- In deel I van elke hoofdstuk wordt een profielschets gegeven van de verbonden partij (de taak, de structuur, de activiteiten, de financiering e.d.).
- In deel II wordt de planevaluatie uitgevoerd. Hierbij komen aan de orde de maatschappelijke opgave waarvoor de provincie staat en de beleidskaders, doel-middel relatie en de context waarbinnen de verbonden partij functioneert.
- In deel III wordt de procesevaluatie uitgevoerd. Belangrijke onderdelen hierin zijn de sturingsmogelijkheden van de provincie Noord-Holland en het toezicht op de verbonden partij, de beheersaspecten van de bedrijfsvoering binnen de verbonden partij en de verantwoording door de verbonden partij.
- In deel IV zijn per verbonden partij conclusies getrokken op basis van plan- en procesevaluatie en uitspraken gedaan over de effectiviteit.
- In deel V zijn de algemene leerpunten opgenomen die zijn voortgekomen uit de individuele cases.

In hoofdstuk 9 ten slotte komen de overkoepelende bevindingen aan de orde die gelden voor de in dit onderzoek geanalyseerde verbonden partijen. Dit hoofdstuk gaat in op zaken die dwars door de cases lopen, karakteristiek zijn voor een bepaald type verbonden partij etc. Deze bevindingen gelden voor de fase II van het onderzoekstraject. Dit houdt in dat overkoepelende bevindingen over verbonden partijen als geheel pas kunnen worden getrokken als alle verbonden partijen van de provincie Noord-Holland zijn geanalyseerd.

Samenvatting fase II

Bevindingen

Case specifieke bevindingen

*Regionale Ontwikkelingsmaatschappij voor het Noordzeekanaalgebied N.V. / N.V.
Ontwikkelingsmaatschappij Noord-Holland (RON / NVO)*

RON			
• Nominale waarde aandelen:	€ 787.500	• Eigen vermogen begin/einde 2012:	€ 125.000 / 1.648.000
• Percentage belang:	33,3 %	• Vreemd vermogen begin/einde 2012:	€ 87.371.000/ 95.507.000
• Invulling bestuurlijk belang :	Stemrecht AvA	• Verstrekte leningen eind 2012:	€ 11.086.095
• Publiek doel:	Ontwikkeling Noorzeekanaalgebied	• Dividend ontvangen in 2012:	€ 0

NVO			
• Nominale waarde aandelen:	€ 45.378	• Eigen vermogen begin/einde 2012:	€ 75.674 / 92.613
• Percentage belang:	100 %	• Vreemd vermogen begin/einde 2012:	€ 6.783 / 2.595
• Invulling bestuurlijk belang:	Stemrecht AvA	• Verstrekte leningen eind 2012:	€ 0
• Publiek doel:	Verbetering economie	• Dividend ontvangen in 2012:	€ 0

- Het instrument RON kenmerkte zich door meervoudige complexiteit: de concurrentie met lokale ontwikkelbelangen, de B.V./C.V. constructie van het investeringsfonds voor de RON die in het verleden is opgezet en de nu nog aanwezige complexe organisatiestructuur van de RON zelf met dochterondernemingen. Het financieel en maatschappelijk belang van deze dochters rechtvaardigt intensieve betrokkenheid van de huidige aandeelhouders.
 - De uitvoeringsactiviteiten door het instrument RON zijn los komen te staan van het beleidsdoel waarvoor het is opgericht.
 - De wijze waarop de provincie tot 2010 de sturingsrelatie met de RON invulde zorgde er voor dat de provincie in een relatief laat stadium bekend werd met de financiële problemen bij de RON. De aandacht en inzet vanuit de provincie kenmerkte zich in het verleden door een reactieve aard. Door de steeds complexer wordende structuur van de RON was een herijking van de inhoud van de sturingsrelatie door de provincie Noord-Holland noodzakelijk en hebben uiteindelijk een grotere inzet vanuit de provincie gevraagd.
 - De kans op financiële schade is beperkter geworden door deze grotere inzet en het pakket aan getroffen maatregelen. Het gaat hierbij om het terugbrengen van de complexiteit van het dossier door:
 - dichter als aandeelhouders op de verbonden partij RON zijn via opheffen RvC;
 - meer zicht op dochterondernemingen;
 - benodigde goedkeuring van de AvA voor de verwerving van nieuwe gronden en de oprichting van nieuwe vennootschappen;
 - terugbrengen aantal aandeelhouders en af te stemmen belangen.
- Desondanks heeft de RON de doelen in de afbouwsituatie nog niet allemaal gehaald door tegenvallende gronduitgiften.

N.V. Afvalzorg

• Nominale waarde aandelen:	€ 14.294.077	• Eigen vermogen begin/einde 2012:	€ 56.912.000 / 61.377.000
• Percentage belang:	90 %	• Vreemd vermogen begin/einde 2012:	€ 88.498.000 / 91.707.000
• Invulling bestuurlijk belang:	Stemrecht AvA	• Verstreckte leningen eind 2012:	€ 0
• Publiek doel:	Efficiënt gebruik stortplaatsen	• Dividend ontvangen in 2012:	€ 1.125.000

- Vooraf zijn de argumenten voor de oprichting van de verbonden partij afgewogen en zijn twee mogelijke instrumenten (N.V. en tak van dienst) vergeleken. Ook zijn (mogelijke) externe invloeden geïdentificeerd. Het instrument N.V. blijkt geschikt voor de beoogde activiteiten en doelen.
- De rol van eigenaar en vergunningverlener zijn bij dezelfde gedeputeerde belegd. De mogelijke schijn van belangenverstremgeling zou kunnen worden voorkomen door deze rollen te scheiden.
- De wettelijke taken op het gebied van afval zijn sinds de oprichting van Afvalzorg verminderd. Afval is geen speerpunt in het provinciale beleid. Beleidsmatig ontbreekt daardoor richting.
- Waar Afvalzorg mogelijkheden zoekt om haar werkzaamheden, gezien de teruglopende afvalmarkt, ook buiten de provinciegrenzen uit te breiden, houdt de verantwoordelijkheid van de provincie juist bij deze grenzen op. Dit dilemma kan problemen opleveren in de continuïteit van de organisatie en daarom is het gewenst om de provinciale belangen periodiek te wegen en eventueel opnieuw vast te stellen.

Life Sciences Fund Amsterdam (LSFA)

• Nominale waarde aandelen:	€ 36.038	• Eigen vermogen begin/einde 2012:	€ 2.900.080 / 4.111.680
• Percentage belang:	16,19 % gewone en 20,07 % preferente aandelen	• Vreemd vermogen begin/einde 2012:	€ 136.588 / 33.147
• Invulling bestuurlijk belang:	Stemrecht AvA	• Verstreckte leningen eind 2012:	€ 0
• Publiek doel:	Ontwikkeling economie	• Dividend ontvangen in 2012:	€ 0

- De visie en de beleidsdoelstellingen van de provincie Noord-Holland worden niet geheel gedeeld door LSFA. Een voorwaarde voor het borgen van provinciale doelstellingen is die te borgen in de statuten of in de managementovereenkomst.
- Doordat de provincie Noord-Holland later is toegetreden in een reeds door andere partijen opgezette structuur, zijn de sturingsmogelijkheden veel beperkter geweest dan wanneer wordt deelgenomen vanaf de oprichting.
- De provincie heeft geen inzicht in hoeverre de prestaties van LSFA een bijdrage leveren aan de provinciale beleidsdoelstellingen. Het maken van afspraken over verantwoordingsinformatie (zowel frequentie als inhoud) is nodig om de meerwaarde van LSFA voor de provincie te kunnen duiden.

Plassenschap Loosdrecht e.o.

• Publiek doel:	Behartigen belangen recreatiegebied
• Bestuurders PNH:	
• Algemeen Bestuur:	J. Bond en P.A.M. Hoog
• Dagelijks bestuur:	J. Bond
• Provinciale bijdrage:	€ 373.800

- Het Plassenschap blijkt geen antwoord te kunnen geven op de problemen in het gebied; goed functioneren van een gemeenschappelijke regeling blijkt moeizaam als complexe vraagstukken zich voordoen (bijv. tegenstrijdige belangen deelnemers, beperkte planologische ruimte voor ontwikkelingen).

- De gedeputeerde vervult verschillende rollen in de gemeenschappelijke regeling. Vanwege het vermijden van (schijn van) belangenverstrengeling is het zinvol om die rollen te scheiden.
- Binnen de provincie zijn de beleidsmatige en de financiële toets doorgaans bij een persoon belegd. Het is zinvol, om schijn van belangenverstrengeling te voorkomen, structureel functiescheiding te hanteren voor de beoordeling van beleidsdoelen en voor de beoordeling van financiële cijfers.

Watertransportmaatschappij Rijn-Kennemerland (WRK)

• Nominale waarde aandelen:	€ 22.689	• Eigen vermogen begin/einde 2012:	€ 45.000 / 45.000
• Percentage belang:	50 %	• Vreemd vermogen begin/einde 2012:	€ 175.447.000 / 161.820.000
• Invulling bestuurlijk belang:	Stemrecht AvA	• Verstekte leningen eind 2012:	€ 0
• Publiek doel:	Drinkwatervoorziening	• Dividend ontvangen in 2012:	€ 0

- De WRK is sinds 2003 een administratieve N.V. Op basis van een dienstverleningsovereenkomst voert Provinciaal Waterleidingbedrijf Noord-Holland N.V. (PWN) de taken en activiteiten uit om de gestelde doelen (het voorzuiveren en doorleveren van water uit de Lek en IJsselmeer aan waterleidingbedrijven en de industrie) te halen.
- Volgens de statuten van de WRK kunnen alleen overheden aandeelhouder zijn, daarom is bij de verzelfstandiging van PWN in 1990 het juridisch eigendom bij de provincie gebleven.

Nederlandse Waterschapsbank (NWB)

• Nominale waarde aandelen:	€ 11.845	• Eigen vermogen begin/einde 2012:	€ 1.188.000.000 / 1.226.000.000
• Percentage belang:	0,2 %	• Vreemd vermogen begin/einde 2012:	€ 66.508.000.000 / 74.858.000.000
• Invulling bestuurlijk belang:	Stemrecht AvA	• Verstekte leningen eind 2012:	0
• Publiek doel:	Belegging	• Dividend ontvangen in 2012:	0

- De bank dient geen direct provinciaal doel, maar deze deelneming wordt aangehouden vanwege het geringe risico en het rendement (jaarlijkse dividend uitkering).

N.V. Oostindiëvaarder Amsterdam

- In maart 1988 heeft cateraar Eurest één aandeel aan de provincie Noord-Holland geschonken. Gedeputeerde Staten hebben het relatiegeschenk aanvaard.
- De N.V. Oostindiëvaarder is per 1 januari 2011 gefuseerd met de Stichting Het Scheepvaartmuseum Enterprise. De vennootschap en daarmee ook de aandelen in de vennootschap zijn hiermee van rechtswege opgehouden te bestaan.

Overkoepelende bevindingen

Bevindingen op het niveau van maatschappelijke opgave en beleidsdoelstelling

Bij een deel van de in fase II onderzochte verbonden partijen van de provincie Noord-Holland is de beleidsonderbouwing onvoldoende geweest ten tijde van oprichting of verkrijgen van een belang in de verbonden partij. Hierdoor is het niet goed mogelijk om vast te stellen dat de beleidsdoelstellingen die de provincie beoogde met het oprichten of deelnemen in de verbonden partijen zijn gerealiseerd.

Bevindingen op het niveau van doel-middel relaties

De argumentatie voor de keuze van het instrument verbonden partij en de rechtsvorm om een provinciaal doel/publiek belang te vervullen, blijkt ook in fase II vaak niet of slechts gedeeltelijk verwoord en gedocumenteerd.

Tijdens deze fase zijn partijen onderzocht die soms al tientallen jaren geleden zijn opgericht. En hoewel de relatie tussen de provincie en een aantal verbonden partijen door de jaren heen wel is herijkt, verdient het onderhoud van de verbonden partijen meer aandacht.

- Gewijzigde opvattingen over de rol en positie van de provincie of nieuwe wet- en regelgeving kunnen ervoor zorgen dat het nut en de noodzaak van een verbonden partij opnieuw vastgesteld moeten worden. Daarom is (vooraf inregelen van) een periodieke herijking van belangen, doelen en activiteiten van een verbonden partij (door GS) een aandachtspunt.
- Verbonden partijen worden in beginsel voor onbepaalde tijd opgericht. Bij de provincie is het niet gebruikelijk om een exitstrategie te formuleren bij de oprichting van een verbonden partij, hoewel dit bij sommige verbonden partijen, achteraf, wenselijk blijkt te zijn. Verbonden partij in deze situatie realiseert geen beleidsdoelen meer voor de provincie.

Bevindingen op het niveau van sturen en toezicht

In de Kadernota Verbonden Partijen zijn formele aspecten (organisatie en controlemechanismen) ten aanzien van de sturingsrelatie tussen de provincie en de verbonden partij vastgelegd. Uit dit onderzoek komt naar voren dat naast formele aspecten ook de informele aspecten (bijv. persoonlijke contacten) van belang zijn in de sturingsrelatie tussen de provincie en de verbonden partij.

Specifieke nieuwe inzichten sturing en toezicht

- Uit fase II is gebleken dat voor sommige verbonden partijen het publiek belang van een verbonden partij verandert of minder aan de orde is (door bijvoorbeeld veranderende wetgeving). In deze gevallen kan het wel van belang zijn om niet alleen een financiële sturingsrelatie richting deze partij te behouden, maar ook een beleidsmatige.
- Binnen de provincie Noord-Holland wordt verschillend omgegaan met de invulling van de rollen die de provincie kan hebben bij deelnemingen. Hierdoor is het risico aanwezig dat bij de provincie ten aanzien van beslissingen die van invloed zijn op met de verbonden partij geen transparante belangenafweging wordt gemaakt en dat er ruimte is voor eigen invulling van de rol door GS. Voorbeeld hiervan is dat bij Afvalzorg de vergunningverlening en de vertegenwoordiging van de provincie in de aandeelhoudersvergadering in dezelfde portefeuille opgenomen is.

Bevinding inzake structuurvennootschappen

- In de door de provincie Noord-Holland vastgestelde beleidsregels inzake verbonden partijen wordt geen onderscheid gemaakt tussen structuurvennootschappen en overige vennootschappen. Dit onderscheid is van belang omdat de provincie in de eigenaarsrol bij een structuurvennootschap minder bevoegdheden heeft om het beleid van de vennootschap te beïnvloeden. Bij een structuurvennootschap kunnen de aandeelhouders alleen ingrijpen op het beleid van de vennootschap door het beleid van de raad van commissarissen en bestuur af te keuren.

Bevinding inzake dochtervennootschappen

- Bij drie van de in dit onderzoek onderzochte verbonden partijen is sprake van een holdingstructuur. Dit houdt in dat de provincie een aandelenbelang heeft in de

moedermaatschappij. Deze heeft vervolgens aandelenbelangen in andere dochtervennootschappen. Dit kunnen 100%-belangen zijn of belangen met een beperktere omvang en zeggenschap. De feitelijke activiteiten van de holding worden door de dochtervennootschappen uitgevoerd. Dit betekent dat de aandeelhouders geen directe invloed hebben op de dochtermaatschappijen, maar dat de aandeelhouders slechts indirect invloed hebben door de beoordeling van het door de raad van commissarissen en bestuur gevoerde beleid.

Bevindingen met betrekking tot effectiviteit verbonden partijen

Verbonden partijen worden in beginsel voor onbepaalde tijd opgericht. Bij de sturing en het toezicht van verbonden partijen staat de continuïteit van de organisatie voor op. Bij de beleidsuitvoering van de provincie staan de realisatie van de provinciale beleidsdoelstellingen voor op. De inhoud en prioritering van de provinciale beleidsdoelstellingen zijn niet statisch, maar kunnen in de loop van de tijd door bijvoorbeeld beleidswijzigingen van het Rijk of door politieke keuzes wijzigen. De effectiviteit van verbonden partijen hangt af van de realisatie van de beleidsdoelstellingen die bij het oprichten van / deelnemen in een verbonden partij actueel waren. Hierbij is het van belang dat deze beleidsdoelstellingen zo duidelijk mogelijk en meetbaar worden geformuleerd.

Hoe abstracter de beleidsdoelstellingen zijn geformuleerd, hoe lastiger het aan te tonen is in hoeverre de verbonden partij anno 2013 nog een bijdrage levert in de realisatie van de huidige beleidsdoelstellingen van de provincie of deze in de afgelopen jaren heeft geleverd. Het is daarom noodzakelijk dat de provincie Noord-Holland vooraf een robuuste beleidsonderbouwing formuleert.¹

¹ In bijlage 3 is een tabel opgenomen met criteria voor een robuuste beleidsonderbouwing van doeltreffendheid.

Hoofdstuk 1. Inleiding

Aanleiding van het onderzoek

Provinciale Staten van Noord-Holland hebben op 13 december 2010 de Kadernota Verbonden Partijen vastgesteld. Deze nota is het formele kader met algemene en specifieke uitgangspunten voor het inzetten van verbonden partijen als instrument voor de uitvoering van provinciaal beleid. Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie een bestuurlijk én een financieel belang heeft. Het is een van de middelen om één of meerdere provinciale doelen te behalen. In het duale stelsel bepalen Provinciale Staten wat tot de publieke taak behoort en stellen de kaders voor deelname vast. Het college van Gedeputeerde Staten besluit over de deelname en de mate van participatie in de verbonden partij. Kern van het beleid is dat deelname in een verbonden partij voortvloeit uit maatwerk om een Noord-Hollands publiek belang optimaal te behartigen.

De provincie Noord-Holland wenst actief te sturen op de bijdrage van verbonden partijen aan provinciale doelen. Om inzicht te krijgen in die bijdrage aan provinciale doelen zullen verbonden partijen minimaal eens in de vier jaar worden geëvalueerd, conform de Kadernota Verbonden Partijen 2010 (zie bijlage 2 voor een overzicht van de verbonden partijen). Dit onderzoek geeft een uitwerking aan deze evaluatie.²

In fase I zijn twaalf verbonden partijen geëvalueerd³ (zie bijlage 1 voor de samenvatting van fase I). De rapportage van fase I is op 2 oktober 2012 in GS besproken en op 26 november 2012 ingebracht in Commissie Water, Economie en Bestuur.⁴

In deze fase (fase II) worden acht verbonden partijen geëvalueerd, te weten:

- N.V. Regionale Ontwikkelingsmaatschappij voor het Noordzeekanaalgebied (RON)
- N.V. Ontwikkelingsmaatschappij Noord-Holland (NVO)
- N.V. Afvalzorg Holding
- B.V. Life Sciences Fund Amsterdam (LSFA)
- Gemeenschappelijke Regeling Plassenschap Loosdrecht e.o.
- N.V. Watertransportmaatschappij Rijn Kennemerland (WRK)
- N.V. Nederlandse Waterschapsbank (NWB)
- N.V. Oostindiëvaarder Amsterdam

Het doel van het onderzoek en de onderzoeksvragen

Doel

Het doel van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de effectiviteit van een verbonden partij als instrument voor het behalen van de provinciale doelen. De inzichten die dit onderzoek oplevert, worden als leerpunten gebruikt voor het mogelijk anders inzetten van het instrument verbonden partij dan wel het anders organiseren van de samenwerking met de verbonden partij.

² Om het evaluatieproces beheersbaar te houden, zullen niet alle verbonden partijen tegelijk worden geëvalueerd. Daarom wordt het proces in fases opgeknipt. In deze tweede fase komen acht verbonden partijen aan bod. De evaluatie van andere verbonden partijen vindt plaats aansluitend aan deze fase.

³ De geëvalueerde verbonden partijen zijn: Zeestad B.V./C.V., Provinciaal Waterleidingbedrijf Noord-Holland, Recreatie Noord-Holland N.V., Recreatieschappen (Groengebied Amstelland, Landschap Waterland, Alkmaarder en Uitgeestermeer, Geestmerambacht, Spaarnwoude en Het Twiske), Schadeschap Luchthaven Schiphol, Beheersregeling Amstel en Fonds nazorg gesloten stortplaatsen.

⁴ Zodra alle partijen geëvalueerd zijn en conclusies kunnen worden getrokken vindt agendering plaats in WEB bij Kaderbrief.

Analysekader

Met dit evaluatieonderzoek wordt getracht in de eerste plaats inzicht in te verschaffen in de beleidsveronderstellingen die de basis zijn voor de inzet van verbonden partijen. Dit is planevaluatie genoemd. De kernvraag hierbij is *waarom* de provincie ervoor gekozen heeft verbonden partijen als instrument in te zetten. Verder geeft dit onderzoek inzicht in het proces waarop de bijdrage aan provinciale beleidsdoelstellingen tot stand komt (de procesevaluatie). De kernvraag hierbij is *hoe* de bijdrage verloopt van verbonden partijen aan het realiseren van de provinciale beleidsdoelstellingen en hoe de provincie hierop stuurt. Tot slot wordt, op basis van de plan- en procesevaluatie, de effectiviteit van verbonden partijen beoordeeld. De kernvraag daarbij is *of* een verbonden partij heeft bijgedragen aan de beoogde beleidsdoelstellingen, ervan uitgaande dat deze geëxpliciteerd zijn.

Onderzoeksvragen planevaluatie

1. Hoe ziet de onderbouwing van de inzet van het instrument verbonden partijen door de provincie Noord-Holland eruit?
 - a. Wat zijn de maatschappelijke opgaven waarvoor het instrument verbonden partij is ingezet? Zijn die opgaven nog actueel? Welke doelen zijn hiervoor geformuleerd?
 - b. Wat zijn de veronderstelde doel-middel relaties waarmee de gewenste provinciale doelen moeten worden gerealiseerd? Zijn die relaties logisch en consistent? Welke (externe) factoren beïnvloeden de hiervoor genoemde relaties?
 - c. In hoeverre komt de visie (en bijbehorende prioriteiten) van de verbonden partij ten aanzien van de uitvoering van de publieke taak overeen met die van de provincie? In hoeverre stemmen de actuele beleidsdoelen van de provincie overeen met de doelen van de verbonden partij?

Onderzoeksvragen procesevaluatie

2. Hoe verloopt de bijdrage van verbonden partijen aan het realiseren van de provinciale beleidsdoelstellingen? Hoe kan de provincie Noord-Holland invloed hierop uitoefenen?
 - a. Welke mogelijkheden heeft de provincie voor de aansturing van verbonden partijen? Hoe is die aansturing binnen de provincie Noord-Holland georganiseerd en in hoeverre wordt gebruik gemaakt van deze mogelijkheden voor aansturing?
 - b. Op welke wijze geeft de verbonden partij uiting aan de beheersaspecten van de bedrijfsvoering om de kwaliteit ervan te waarborgen (bijvoorbeeld ISO-certificering, benchmarks, mission statements)?
 - c. Op welke wijze geeft de verbonden partij uitwerking aan de verantwoordingsplicht ten aanzien van de taakuitoefening?

Onderzoeksvraag effectevaluatie

3. Welke conclusies kunnen worden getrokken, op basis van de beantwoording van de onderzoeksvragen plan- en procesevaluatie, met betrekking tot effectiviteit van verbonden partijen?

De uitwerking van de onderzoeksvragen is als volgt gestructureerd. De onderzoeksvragen zijn vertaald naar een tabel (zie tabel 1.1) en worden beantwoord per verbonden partij. De onderdelen plan- en procesevaluatie zijn onderverdeeld in een aantal aspecten met een globale uitwerking in een aantal vragen. In het deel planevaluatie wordt geanalyseerd wat de maatschappelijke opgave is

die de provincie Noord-Holland formuleert en de relatie tussen het beleidsdoel en het middel. Tevens wordt aandacht gegeven aan de invloed van externe factoren. In het deel procesevaluatie komen aan de orde de sturing vanuit de provincie Noord-Holland en het toezicht op de verbonden partij (door de provincie Noord-Holland en/of door een onafhankelijke toezichthouder), de beheersaspecten van de verbonden partij zelf met betrekking tot de bedrijfsvoering en als laatste de verantwoording door de verbonden partij. Op basis van de onderdelen plan- en procesevaluatie worden conclusies getrokken ten aanzien van de effectiviteit van de verbonden partijen. Deze structuur is in de onderstaande tabel weergegeven.

Onderdeel	Aspecten	Globale uitwerking
Planevaluatie (waarom en hoe)	Maatschappelijke opgave	<ul style="list-style-type: none"> • Wat is de maatschappelijke opgave? • Hoe is deze vertaald in beleidsdoelen?
	Doel-middel relatie	<ul style="list-style-type: none"> • Keuze instrument / overweging andere instrumenten • Worden de gestelde doelen behaald?
	Context	<ul style="list-style-type: none"> • Invloed externe factoren
Procesevaluatie (werking)	Sturen en Toezicht	<ul style="list-style-type: none"> • Invloed van PNH op verbonden partij • Vastlegging Taken, Verantwoordelijkheden en Bevoegdheden (TVB) van bestuur en toezichthouders • Toezicht vanuit PNH op verbonden partij
	Beheersen	<ul style="list-style-type: none"> • Is er voldoende beheersing binnen de verbonden partij (risicomanagement, informatiebeheer, financiële functie, etc.)?
	Verantwoorden	<ul style="list-style-type: none"> • Transparantie • Externe informatievoorziening
Effectiviteit van de verbonden partij	Conclusies op basis van plan- en procesevaluatie	

Tabel 1.1 Analyse kader

Reikwijdte en afbakening van het onderzoek

De verbonden partijen die in dit onderzoek worden geëvalueerd, zijn opgericht voordat de Kadernota Verbonden Partijen werd vastgesteld. De criteria die in de Kadernota staan kunnen daarom niet met terugwerkende kracht op de geëvalueerde verbonden partijen van toepassing worden verklaard. Een opmerking vooraf valt te plaatsen dat tijdens het onderzoek is ervaren dat niet alle onderzoeksvragen relevant zijn voor alle cases die in dit onderzoek worden geanalyseerd. De variatie in de doelstelling, in de structuur, in de taken en in de bevoegdheden van verbonden partijen is groot evenals de variatie in de antwoorden op vragen die daarop betrekking hebben. Om het onderzoeksproces beheersbaar te houden, zullen niet alle verbonden partijen van de provincie Noord-Holland tegelijk worden geëvalueerd. Daarom is het onderzoekstraject in fases opgeknijpt. In de tweede fase komen zeven verbonden partijen aan bod. De andere verbonden partijen worden later geëvalueerd.⁵

In deze evaluatie zal het instrument verbonden partij niet worden vergeleken met andere instrumenten die voor het bereiken van provinciale doelstellingen mogelijk ingezet (hadden) kunnen worden. Het onderzoek richt zich sec op de analyse van de verbonden partij zelf. Het onderzoek richt zich voorts primair op enerzijds de beleidsdoelen en de behaalde resultaten van de verbonden partij en anderzijds de sturing van, het toezicht op en de verantwoording van de verbonden partij. Dit houdt in dat het aspect 'beheersen' uit de procesevaluatie beperkt is

⁵ Alle verbonden partijen moeten uiterlijk in 2014 zijn geëvalueerd.

onderzocht, omdat dit aspect in tegenstelling tot de andere aspecten veel meer de interne organisatie betreft binnen een verbonden partij.

In dit onderzoek maken wij gebruik van de definities die in het handboek *Gemeente Governance – verbonden partijen* worden gehanteerd.⁶ In dat handboek wordt de *governance* uitgebreid behandeld op basis van ervaringen van gemeenten met verbonden partijen. Voor de provinciale praktijk voldoen de definities redelijk. Waar wij een bredere invulling aan de definities hebben gegeven t.b.v. de cases, vermelden wij in de onderstaande opsomming.

- **Definitie *governance*:** Het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden.
- **Definitie *sturing*:** Vooraf duidelijke afspraken maken over prestaties en budgetten. Daar horen ook afspraken bij over output, afbakening van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, net als eisen die aan inhoud en frequentie van de rapportage worden gesteld.
- **Definitie *beheersen*:** Maatregelen en procedures die nodig zijn om bijsturing mogelijk te maken om zo het gedefinieerde doel te kunnen realiseren. Ook afspraken over het omgaan met risico's horen erbij. Wij verstaan hieronder ook tussentijds corrigeren (bijsturen) indien nodig op basis van beheersmaatregelen.
- **Definitie *verantwoording*:** Bij verantwoording gaat het om inzicht in rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Wij beperken ons in dit onderzoek tot doeltreffendheidsaspecten. Rechtmatigheid heeft betrekking op of de handelwijze in overeenstemming is met de geldende regels en besluiten. Doelmatigheid heeft betrekking op de kosten in verhouding staan tot de opbrengsten. Doeltreffendheid heeft betrekking op of de gestelde doelen worden behaald. In dit onderzoek wordt doeltreffendheid van verbonden partijen onderzocht.
- **Definitie *toezicht*:** Toezicht door de RvC richt zich op continuïteit, met een lange termijn perspectief op de kwaliteit van de taakinfilling door de verbonden partij. Wij hanteren een brede benadering van het begrip toezicht in dit onderzoek. Wij maken onderscheid in toezicht op: a) kwaliteit taakinfilling (bedrijfsvoering), b) actualiteit publiek belang (is de verbonden partij nog nodig?) en c) gezond financieel management. Voor ons onderzoek is het van belang ons voornamelijk te richten op onderdeel b), nl. de actualiteit van het publiek belang. Wij gaan na of en zo ja in hoeverre de provincie er op toeziet of er nog steeds sprake is van publiek belang.

De leerervaringen met de onderzoeks aanpak uit fase I zijn verwerkt in fase II. Het gaat specifiek om zaken die betrekking hebben op de sturing en de provinciale rollen. Hierin wordt dieper in gegaan.

Geselecteerde cases voor de tweede fase

De leidende gedachte achter de keuze van de cases voor de eerste fase is de spreiding over verschillende type verbonden partijen (deelneming, gemeenschappelijke regeling). Op deze manier worden verschillende soorten leerervaringen voor het vervolgtraject verzameld zodat daar optimaal gebruik van kan worden gemaakt.⁷ Behalve de Gemeenschappelijke Regeling Plassenschap Loosdracht e.o. zijn de overige cases uit fase II deelnemingen.

⁶ *Gemeente Governance – Handboek verbonden partijen*, 2006, Deloitte

⁷ Verbonden partijen die in de tweede fase geen object van onderzoek zijn, zullen later worden geëvalueerd. Daartoe zal t.z.t. een onderzoeksopzet worden opgesteld, die mede is gebaseerd op de leerervaringen die zijn opgedaan met dit onderhavige onderzoek.

Methode van onderzoek

Deze evaluatie is in de periode medio augustus 2012 tot en met mei 2013 tot stand gekomen op basis van documentenstudie en interviews. Voor de documentenstudie is gebruik gemaakt van de documenten zoals die in Docman (het voormalige archiefsysteem van de provincie) zijn terug te vinden, van documenten die via de internetsite van cases zijn gedownload (zoals de jaarrapportages en beleidsplannen) en van documenten zoals die zijn aangereikt door de verschillende materiedeskundigen.

Naast de documentenstudie heeft een groot aantal interviews plaatsgevonden met betrokkenen bij de diverse verbonden partijen (zie voor een volledig overzicht bijlage 7). Het betreft:

- bij de verschillende verbonden partijen betrokken gedeputeerden;
- bij de verbonden partij betrokken ambtenaren van de provincie Noord-Holland;
- leidinggevenden en medewerkers van verbonden partijen;
- (ex) RvC leden van diverse verbonden partijen;
- ambtelijk betrokkenen gemeentelijke medeaandeelhouders.

Het onderzoek richt zich met de keuze voor documenten en te interviewen personen tot de output van verbonden partijen (wat zij presteren) en niet tot de *outcome* van beleid (wat de effecten van provinciaal beleid zijn). Het feitelijke gebruik van bijvoorbeeld de recreatieve voorzieningen van Plassenschap Loosdrecht e.o. door recreanten maakt dus geen deel uit van dit onderzoek. De redenen voor deze keuze zijn ingegeven door beheersbaarheid van het onderzoek met betrekking tot de omvang en de financiële middelen die voor dit onderzoek beschikbaar zijn.

De interviews hebben tot doel de bevindingen uit de documentenstudie te toetsen en de witte vlekken in te vullen. De informatie uit de documentenstudie en de interviews is vervolgens in onderlinge samenhang en in het licht van de doelstelling en onderzoeksvragen van deze evaluatie geanalyseerd en verwerkt in deze rapportage.

Ambtelijk opdrachtgever voor de evaluatie is de directeur Beleid van de provincie Noord-Holland. De uitvoering van het onderzoek ligt in de handen van de sector Kennis & Beleidsevaluatie. In de begeleidingsgroep voor deze evaluatie zijn de sectoren Administratieve en Financiële Dienstverlening, Concern Controlling en Juridische Dienstverlening van de provincie Noord-Holland vertegenwoordigd. In fase II is ervoor gekozen een externe deskundige deel te laten uitmaken van de begeleidingscommissie voor expertise met betrekking tot evaluatie verbonden partijen (zie voor de samenstelling bijlage 6). Op verschillende momenten tijdens de evaluatie zijn tussentijdse bevindingen teruggekoppeld aan de begeleidingsgroep ten behoeve van de kwaliteitsborging en eventuele bijsturing van het onderzoek.

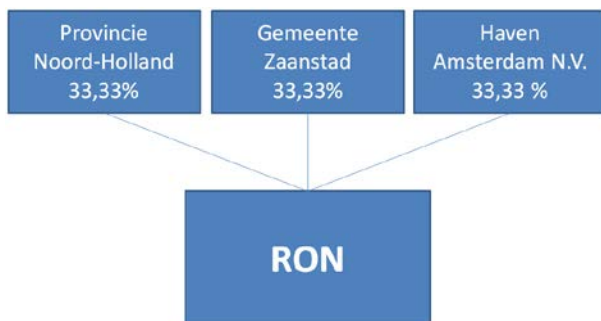
Hoofdstuk 2. Regionale Ontwikkelingsmaatschappij voor het Noordzeekanaalgebied N.V.

• Nominale waarde aandelen:	€ 787.500	• Eigen vermogen begin/einde 2012:	€ 125.000 / 1.648.000
• Percentage belang:	33,3 %	• Vreemd vermogen begin/einde 2012:	€ 87.371.000 / 95.507.000
• Invulling bestuurlijk belang :	Stemrecht AvA	• Verstrekte leningen eind 2012:	€ 11.086.095
• Publiek doel:	Ontwikkeling Noordzeekanaalgebied	• Dividend ontvangen in 2012:	€ 0

Deel I Profielschets: *uitgangssituatie van de verbonden partij met specifieke kenmerken als de taak, structuur, activiteiten en ontstaansgeschiedenis van de organisatie*

Taken en structuur in de uitgangssituatie

De Regionale Ontwikkelingsmaatschappij voor het Noordzeekanaalgebied N.V. (hierna: RON) is een naamloze vennootschap, die is opgezet om de commerciële taken uit te voeren die voortvloeien uit het Masterplan Noordzeekanaalgebied (hierna: Masterplan).⁸ Het Masterplan is de visie en het richtinggevend kader voor de economische ontwikkeling van het Noordzeekanaalgebied. Het Masterplan wordt onder leiding van een Bestuursplatform uitgevoerd.⁹ De provincie Noord-Holland heeft sinds 2012 een belang van 33,33%. De overige twee aandeelhouders, de Haven Amsterdam en Zaanstad, hebben ook ieder 33,33% van de aandelen (zie figuur 2.1). De projecten waar de RON in deelneemt zijn telkens ondergebracht in aparte vennootschappen (zie figuur 2.2). De provincie heeft een aandelenpakket in de RON van nominaal € 787.500. Het merendeel van haar financiële belang zit in een gegarandeerde kredietruimte van maximaal €11,3 mln. aan achtergestelde (renteloze) leningen.¹⁰ Dit is exclusief de rentederving op de achtergestelde leningen, die minimaal tot 2024 jaarlijks voor ca. € 391.000 ten laste van de provinciale begroting komen.



Figuur 2.1: Huidige aandeelhouders van de RON

De RON heeft in 2012 een geactualiseerde opdracht tot gecontroleerde afbouw meegekregen. Aanleiding daarvoor waren: tegenvallende economische ontwikkelingen die vertragend werkte op de

⁸ Website provincie Noord-Holland: <http://www.noord-holland.nl/web/Actueel/Nieuws/Artikel/Regionale-Ontwikkelingsmaatschappij-voor-het-Noordzeekanaalgebied-N.V.-RON.htm> (d.d. 20 juni 2013)

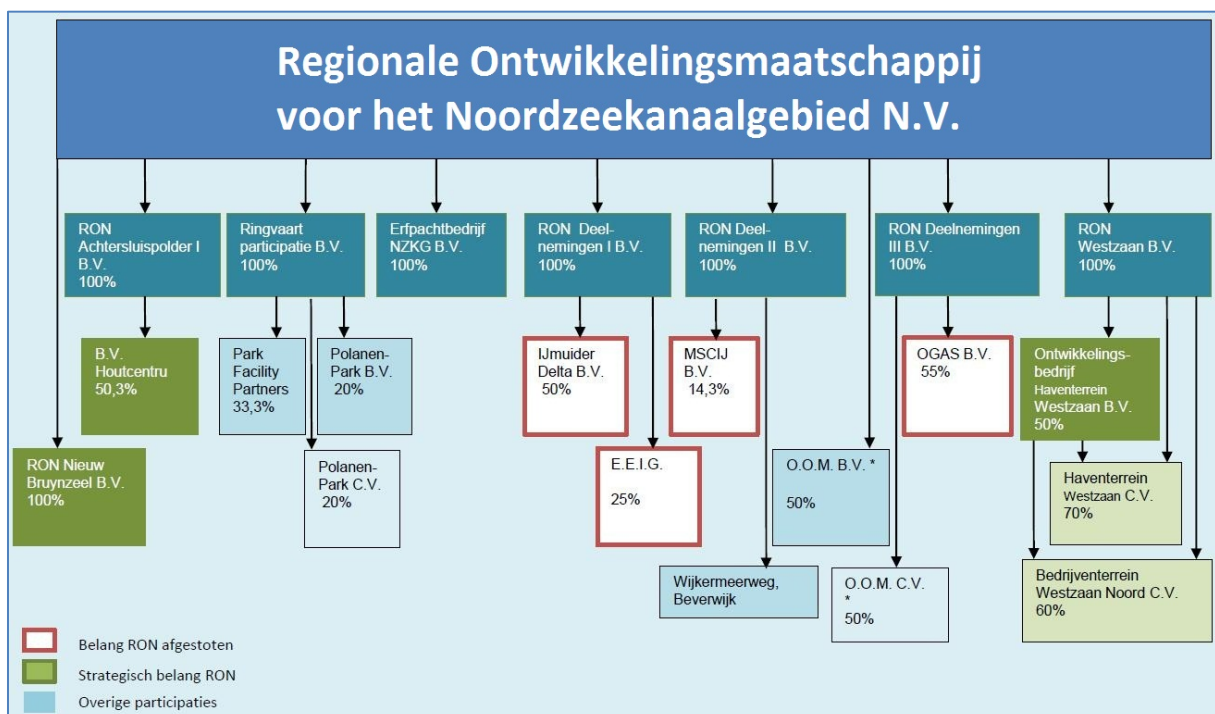
⁹ Het Masterplan richt zich op de versterking van het havenindustriële complex langs het Noordzeekanaalgebied de Zaan en is in 1995 door alle betrokken gemeenten langs het kanaal, de provincie Noord-Holland, Kamer van Koophandel, CORUS en Zeehaven IJmuiden vastgesteld.

¹⁰ Per 12-12-2012 is ca. € 11,1 mln. daadwerkelijk uitgeleend aan de RON. Een achtergestelde lening is een krediet waarbij de schuldeiser in het geval van faillissement van de schuldenaar wordt achtergesteld: de achtergestelde schuldeiser komt in een faillissement in de volgorde van schuldeisers dus achter de concurrente schuldeisers, en heeft slechts voorrang ten opzichte van de aandeelhouders, vennoten of inbrengers. Achterstelling kan men bereiken door dit contractueel met elkaar af te spreken. Door deze voorwaarden loopt de schuldeiser een hoger risico dat hij een deel van zijn verstrekte krediet niet terugbetaald krijgt. Tot aan 2011 bedroeg de kredietruimte van PNH ten behoeve van de RON (via INZKG) € 13, 6 mln. Bij het convenant 2011 is een actuele stand opgemaakt op basis van toen feitelijk benutte kredietruimte en achterstallige rentebetalingen. Samen € 11, 3 mln.

gronduitgifte, eerder aangeschafte gronden op wat later blijkt het toppunt van de bedrijventerreinenmarkt, beperkte financiële weerbaarheid door ontbreken van voldoende eigen vermogen in combinatie met hoge rentelasten op basis van leningen t.b.v. eerdere investeringen. Bij deze afbouwopgave staat het beheersen van financiële risico's en het terugverdienen van de geïnvesteerde middelen voor de provincie centraal. In het afbouwscenario waarvoor gekozen is, is de verwachting dat voor 2024 deze middelen zijn teruggevloeid naar de provincie. Met name het project Hoogtij (Haventerrein Westzaan B.V.) zal op termijn zorg moeten dragen voor het realiseren van voldoende opbrengsten om de ingecalculerde resultaten op de overige projecten te kunnen compenseren.¹¹ De recente verkopen van RON-gronden aan IKEA (Bruijnzeel) en TNT-Post (PolanenPark B.V./C.V.) brengen geen wijzigingen aan in het verwachte resultaat en benodigde tussentijdse exploitatiemiddelen. Deze verkoopresultaten komen respectievelijk ten laste van het betreffende project (minder verlies) of komen pas vrij op de langere termijn via dividend op het RON-aandeel in Polanenpark De RON heeft een belang van 20 % in PolanenPark B.V./C.V.

Hoewel bij de keuze voor het huidige afbouwscenario de verwachting was dat de geïnvesteerde middelen voor 2024 zouden zijn teruggevloeid, is op basis van de economische stilstand het de verwachting nu dat de vennootschap wat langer zal moeten blijven bestaan om het door de provincie geïnvesteerde geld terug te verdienen. Daardoor zal de RON ook langer en ruimer van de door Zaanstad ingebrachte leningsfaciliteit t.b.v. de exploitatie gebruik moeten maken.¹²

De RON na de herstructurering van 2012 is de uitgangssituatie van het verdere hoofdstuk, maar dat kan niet zonder in te gaan op de ontwikkelingen in de ontstaansperiode daarvoor.



Figuur 2.2: Structuur RON (Bron Toelichting avA RON 2012)

¹¹ GS-nota 2010-66531, Toekomst RON, 30 november 2010

¹² Stukken AvA RON N.V. 31 mei 2013, 150462-190274, Jaarrekening RON N.V. 2012

Ontstaansgeschiedenis: van oude naar geactualiseerde doelstellingen en activiteiten

De RON is in 1998 opgericht met als doel het uitvoeren van het Masterplan Noordzeekanaalgebied. Door inzet van expertise, actieve deelname met kapitaal en projectmanagement in haven- en bedrijventerreinprojecten, zou de RON op termijn moeten uitgroeien tot de centrale haven- en terreinontwikkelaar voor de regio. Bij oprichting is er sprake van een publiek-private samenwerking. Betrokken partijen bij de oprichting zijn: provincie Noord-Holland, gemeenten Beverwijk, Velsen, Zaanstad, Hoogovens (inmiddels Tata) en Zeehaven IJmuiden N.V.

Het verdienmodel van de RON is gebaseerd op verkoop van ontwikkelde natte terreinen en gronden. Provinciale Staten gaven in hun besluit tot oprichting en deelname de volgende doelstellingen aan de RON mee:¹³

- a. het bundelen en vergaren van kennis met betrekking tot de ontwikkeling en herstructurering van het Noordzeekanaalgebied;
- b. nationale en internationale promotie van het Noordzeekanaalgebied;
- c. stimuleren van ondernemingen om zich te vestigen in het Noordzeekanaalgebied, welke ondernemingen passen in het profiel dat door de overheden die betrokken zijn bij de ontwikkeling van het Noordzeekanaalgebied is of zal worden vastgesteld;
- d. advisering en begeleiding van de overheden en (semi-)particuliere instanties die betrokken zijn bij de ontwikkeling en herstructurering van het Noordzeekanaalgebied, onder meer met betrekking tot financiering en de vestigingsplaats van ondernemingen, alsmede de advisering van bedrijven;
- e. het verlenen van financiële ondersteuning aan bedrijven die zich vestigen of zijn gevestigd in het Noordzeekanaalgebied alsmede het verstrekken van garanties ten behoeve van deze bedrijven;
- f. deelnemen in vennootschappen die zich richten op terreinontwikkeling, met name in het Noordzeekanaalgebied, onder meer door grondexploitatie, opstalontwikkeling of een combinatie van die beide;
- g. deelnemen in vennootschappen die ten doel hebben de financiering van de onder f bedoelde vennootschappen;
- h. het voor eigen rekening of rekening van derden verkrijgen, vervreemden, bezwaren, exploiteren, huren of verhuren van registergoederen;
- i. het deelnemen in, het op andere wijze een belang nemen in, het voeren van beheer over andere ondernemingen, van welke aard ook, en voorts het financieren van derden en het op enigerlei wijze stellen van zekerheid of het zich verbinden voor verplichtingen van derden
- j. en ten slotte al hetgeen met het vorenstaande verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn.

De voordracht aan PS beschrijft de doelstellingen als vier gewenste regiefuncties voor de RON:¹⁴

- nieuwe terrein- en havenontwikkeling initiëren en realiseren;
- herstructureren van bestaande terreinen en havens;
- verzamelen en bundelen van kennis en ervaring;
- opheffen van onproductieve concurrentie.

Er zijn twee momenten in de loop van het dossier, waarop de provincie concludeert dat de RON als instrument onvoldoende functioneert. In 2001 blijkt de RON in haar oorspronkelijk oprichtingsvorm te beschikken over te weinig financiële slagkracht: de RON heeft onvoldoende middelen om te

¹³ Statenvoordracht 69 met bijlagen, 9 november 1998, 98-823563.

¹⁴ Ibidem

kunnen investeren in projecten.¹⁵ Samen met gemeente Amsterdam, die vanaf dat moment ook toetreedt als aandeelhouder RON, richt de provincie ook de Investeringsmaatschappij Noordzeekanaal B.V. /C.V. op (hierna: INZKG - zie ook intermezzo INZKG / NVO).¹⁶

In 2009 dreigt de RON opnieuw in ernstige liquiditeitsproblemen te raken als extra investeringen van de aandeelhouders uitblijven. Een tweede herstructurering van organisatie en kapitaal is nodig om de RON overeind te houden. Er vindt een herschikking van aandelen plaats, waarbij de provincie, en de gemeenten Amsterdam en Zaanstad als enige aandeelhouder (elk voor 1/3 van het aandelenkapitaal) overblijven. PS besluiten tot een versnelde afbouw.¹⁷¹⁸ Door een statutenwijziging gaat de RON meer als directe uitvoeringsorganisatie van de drie overgebleven publieke aandeelhouders functioneren. PS stemmen in met het opheffen van de INZKG. De leningen aan de RON van de investeringsmaatschappij - in totaal €22,56 mln.- inclusief de achterstallige rentebetalingen aan het INZKG, verschijnen voor het PNH-deel als een renteloze achtergestelde lening op de provinciale balans. De directie heeft in het vervolg goedkeuring van de AvA voor het uitoefenen van het stemrecht op de door RON gehouden aandelen in haar projectvennootschappen. Bij een aantal dochterondernemingen vinden statutenwijzigingen plaats, waardoor ze meer in lijn komen met de statuten van de RON. De RvC van de RON komt te vervallen.

Het financieel kader dat PS aan de RON meegeven is het minimaal terug laten terugvloeien van de opgebruikte kredietruimte van maximaal € 11.3 mln. vóór 2024. In de statuten is de doelstelling van de organisatie tot 2023 opnieuw gedefinieerd als:¹⁹

- deelnemen in vennootschappen die zich richten op terreinontwikkeling, met name in het Noordzeekanaalgebied, onder meer door grondexploitatie, opstalontwikkeling of een combinatie van die beide;
- het verstrekken van adviezen en het verlenen van diensten aan derden en aan ondernemingen en vennootschappen waarmee de vennootschap in een groep is verbonden, alsmede het verrichten van overige commerciële activiteiten;
- deelnemen in vennootschappen die ten doel hebben de financiering van de onder a. bedoelde vennootschappen;
- het voor eigen rekening of rekening van derden verkrijgen, vervreemden, bezwaren, exploiteren, huren of verhuren van registergoederen;
- het deelnemen in, het op andere wijze een belang nemen in, het voeren van beheer over andere ondernemingen, van welke aard ook, en voorts het financieren van derden en het op enigerlei wijze stellen van zekerheid of het zich verbinden voor verplichtingen van derden; en het verrichten van alle verdere handelingen, die met het vorenstaande in de ruimste zin verband houden of daartoe bevorderlijk kunnen zijn.

Het ondernemingsplan 2011 vat de nieuwe organisatiedoelstellingen samen als:

¹⁵ Bij de besluitvorming rond de oprichting van de RON waren hiervoor ook al aanwijzingen. Statenvoordracht 69 met bijlagen, 9 november 1998, 98-823563:afdeling FEZ geeft voorkeur aan voor groter eigenvermogen voor de RON, zet vraagtekens bij de vermogenspositie en maakt zich zorgen over exploitatie van de RON. In de voordracht 22, 1998 is aangegeven dat overwegingen van noodzaak en daadkracht redenen waren om de oprichting RON door te zetten, ook zonder Amsterdam. Ook in 2001 is niet gekozen voor een stevige vergroting van het aandelenkapitaal, daarbij is de wenselijkheid en haalbaarheid van evenredige inbreng van eigen vermogen door alle aandeelhouders als overweging meegegeven (2001-11999).

¹⁶ Statenvoordracht 31, Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Noordzeekanaalgebied N.V. uitbreiding aandelenvermogen en reservering t.b.v. investeringsfonds, 14 mei 2001

¹⁷ GS-nota 2010-66531, Toekomst RON, 30 november 2010

¹⁸ Ondanks het afbouwscenario waartoe besloten is, is er binnen dit evaluatieonderzoek gekozen voor het opnemen van de casus RON. De motivatie hiervoor is de potentie aan lessen die de casus bevat.

¹⁹ Statutenwijziging RON, 10 juni 2011

“Het gecontroleerd afbouwen van de huidige projectenportefeuille van RON NV door enerzijds het duurzaam ontwikkelen van havengebonden werklocaties die een gezamenlijk financieel of strategisch belang vertegenwoordigen voor de aandeelhouders (HoogTij, Houtcentrum, Bruynzeel), en anderzijds het (op termijn) verkopen van projectparticipaties die geen gezamenlijk financieel of strategisch belang vertegenwoordigen voor de aandeelhouders RON (Buko, IJmuiderDelta, Polanenpark BV, MSCY Vastgoed BV, MSCY Operations BV, PfP BV).”²⁰

Intermezzo: toelichting INZKG / NVO

NVO			
• Nominale waarde aandelen:	€ 45.378	• Eigen vermogen begin/einde 2012:	€ 75.674 / 92.613
• Percentage belang:	100 %	• Vreemd vermogen begin/einde 2012 :	€ 6.783 / 2.595
• Bestuurlijk belang :	Stemrecht AvA	• Verstekte leningen eind 2012:	€ 0
• Publiek doel:	Verbetering economie	• Dividend ontvangen in 2012:	€ 0

Het INZKG is een investeringsmaatschappij die in 2002 door de provincie en gemeente Amsterdam wordt opgericht om tegemoet te komen aan de behoefte van de RON aan financiële armslag. De provincie verstrekt haar middelen via haar verbonden partij de N.V. Ontwikkelingsmaatschappij Noord-Holland (hierna: NVO, zie afbeelding 2.3). Er is destijds gekozen voor deze constructie om de kans op ongeoorloofde staatssteun te minimaliseren.

De NVO wordt in 1931 opgericht als de N.V. Ontginningsmaatschappij Noord-Holland. Later wordt de naam gewijzigd in Ontwikkelingsmaatschappij Noord-Holland'. Op basis van de actuele statuten heeft de NVO tot doel:²¹

“De verbetering van de agrarische bedrijfstak, de visserij, het milieu, de werkgelegenheid, de ruimtelijke ordening en de infrastructuur in de provincie Noord-Holland, alsmede de verbetering van het welzijn in de bovengenoemde provincie, alles genomen in de ruimste zin;

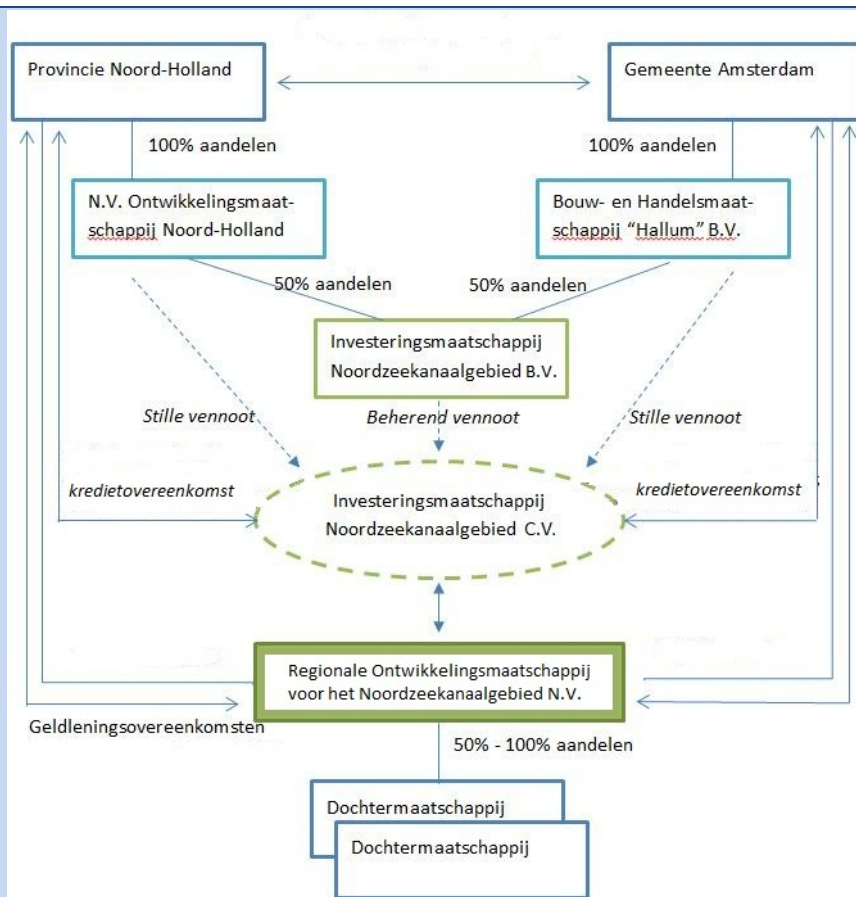
De vennootschap kan deelnemen in of zich op andere wijze financieel of anderszins interesseren bij vennootschappen en/of ondernemen, ongeacht hun doel.”

De provincie gaat op basis van het besluit tot afbouw van de RON een directe (renteloze) leenfaciliteit aan met de RON. Het INZKG is daarmee overbodig geworden en is daarom in 2012 ontbonden. Door het wegvallen van de financieringsconstructie is er wat de NVO betreft nu feitelijk sprake van een “leeg” instrument.²² Het ambtelijk voornemen is daarom ook om de NVO te ontbinden.

²⁰ Ondernemingsplan RON N.V.

²¹ Statuten NVO, gewijzigde akte van 10 november 1987, N.V. 44989

²² Concern Controlling PNH, Rapport Quick Scan Kredietverstrekking aan RON, 23 maart 2010



Figuur 2.3: B.V./C.V. constructie INZKG

Deel II Planevaluatie: *aandacht voor de maatschappelijke opgave / beleidsprobleem, de relevante beleidskaders, de doel-middel relatie en de context waarbinnen de verbonden partij functioneert*

Beleidsprobleem

De RON is opgericht als uitvoeringsinstrument van het Masterplan Noordzeekanaalgebied, het plan is gericht op het creëren van samenhang in de economische structuurversterking van het Noordzeekanaalgebied.²³ Op een aantal bedrijventerreinen in het Noordzeekanaalgebied bestond er een behoefte tot gerichte ontwikkeling. Deze ontwikkeling werd niet door de markt opgepakt. Het instrument RON is opgericht met als doel deze ontwikkeling in samenwerking met de markt, op te pakken.

De RON heeft vanuit de provincie een viertal regiefuncties als beleidsdoelen meegekregen:²⁴ nieuwe terrein- en havenontwikkeling initiëren en realiseren, herstructureren van bestaande terreinen en havens, verzamelen en bundelen van kennis en ervaring en het opheffen van onproductieve concurrentie.²⁵ De statuten beschrijven de organisatiedoelstellingen van de RON (zie deel I van dit hoofdstuk). Daarbij is geen sprake van een één op één relatie tussen de beleids- en organisatiedoelstellingen. De verankering en uitwerking van de beleidsdoelen in de statuten had vollediger kunnen plaatsvinden. Zo is het opheffen van onproductieve concurrentie als één van de organisatiedoelstellingen bijvoorbeeld niet in de statuten uitgewerkt. Daarnaast zijn in de statuten ook organisatiedoelstellingen genoemd die breder zijn dan de beleidsdoelstellingen die de provincie nastreeft (promotie van het NZKG, stimuleren van vestigen bedrijven). Het is niet bekend hoe de organisatiedoelstellingen in de statuten tot stand zijn gekomen en hoe de vertaling van beleidsdoelstellingen van de provincie naar organisatiedoelstellingen van de RON –in afstemming met alle aandeelhouders- tot stand is gekomen. Duidelijk is wel dat bij de beleidsdoelstellingen en organisatiedoelstellingen geen indicatoren en streefwaarden zijn geformuleerd.

In 2010 hebben GS besloten tot een afbouwscenario voor de RON.²⁶ In de huidige opzet van de RON ligt de focus van de activiteiten op het terugverdienen van de door de provincie en andere aandeelhouders geïnvesteerde middelen. De eerdere doelen zijn gehandhaafd, maar geen expliciet onderwerp van de hernieuwde besluitvorming door GS geweest. Het oorspronkelijke beleidsprobleem is nog steeds actueel: zowel de provincie als de gemeenten Zaanstad en Amsterdam hebben nog steeds behoefte aan samenhang en samenwerking in het gebied. Het feit dat het Masterplan opnieuw wordt gedefinieerd getuigt hiervan.

Belangen

Vanaf de start is er sprake geweest van een complex aan belangen rond en in het RON-dossier. Voorbeelden daarvan zijn:

- De belangen van wonen, groen en milieu welke de provincie ook moest zien te behartigen in het gebied via de ruimtelijke ordening en milieuhandhaving.²⁷
- De terughoudendheid bij inbrengen in de RON van mogelijke gemeentelijke ontwikkelingsopdrachten, gezien het zwaarder wegen van het lokale belang, terwijl de samenwerkingsovereenkomst dat nadrukkelijk noemde.²⁸

²³ Initiatieven om gezamenlijkheid in economische ontwikkeling in het Noordzeekanaalgebied te bewerkstelligen zijn ontstaan in de jaren tachtig.

²⁴ Statenvoordracht 69 met bijlagen, 9 november 1998, 98-823563

²⁵ Met onproductieve concurrentie wordt bedoeld het tegen gaan van op elkaar in werkende havenontwikkelingen van de individuele NZKG-gemeenten.

²⁶ GS-nota 2010-66531, Toekomst RON, 30 november 2010

²⁷ Verslag projectbureau Masterplan scope evaluatie masterplan, 2010

- De kapitaalinjectie uit 2001, waarbij de kleine partijen hun aandelenkapitaal niet willen laten verwateren bij toetreding van Amsterdam en ook bij de tweede kapitaalinjectie door Amsterdam en de Provincie nemen zij dat standpunt in. De “weeffout” rond de beperkte eigen vermogenspositie en de zware belasting van de exploitatie met rentelasten moest daardoor voort blijven bestaan met uiteindelijk gevolgen voor alle aandeelhouders.²⁹
- De terughoudendheid, die geïnterviewden achteraf constateren, van zowel gemeenten en Provincie om vanuit hun lokale milieurool saneringsplannen voor de RON-terreinen op te stellen, vanwege het omvangrijke financiële beslag dat bij de saneringswerkzaamheden op hen af zou komen.

In de afbouwsituatie heeft een herijking van belangen en samenwerking plaatsgevonden. Hoewel in 1998 het krachtenveld van belangen in beeld is gebracht en onderkend is dat deze complex van aard was, is de bestuurlijke wens te komen tot een ontwikkelingsbedrijf voor het Noordzeekanaalgebied van doorslaggevend gewicht bij de oprichting van de RON. Uit de interviews blijkt dat de belangen op het RON-dossier zijn bij de start nooit goed op elkaar afgestemd. Er was hierdoor sprake van een instrument waarvan de samenwerking tussen aandeelhoudende partijen in de werkomgeving van de RON niet voldoende gewaarborgd was. Bij de kleinere gemeenten die als aandeelhouder betrokken waren leefde de angst voor te grote zeggenschap van Amsterdam binnen de RON. Amsterdam besloot juist om zich in de begin fase te onttrekken aan deelneming van het instrument, omdat niet duidelijk genoeg was of de constructie voldoende recht zou doen aan de beoogde Amsterdamse inbreng en zeggenschap daarover. Amsterdam blijft wel deelnemen in het Bestuursplatform van het Masterplan dat het initiatief genomen heeft voor een uitvoeringsorganisatie. De provincie zet uiteindelijk de oprichting van het instrument door omdat zij het proces rondom de oprichting niet onnodig wil verlengen.³⁰ In 2001 treedt Amsterdam als nog toe als aandeelhouder van de RON.

De crisissituatie waar de RON in 2010 in terecht kwam heeft een herijking in belangen en een hernieuwde intensieve samenwerking tussen overgebleven partijen bewerkstelligd. In de afbouwsituatie is een eenvoudiger en evenwichtiger belangen- en risicobalans gevonden met drie in plaats van negen partijen. De drie partijen hebben ook de grootste financiële betrokkenheid. De belangen en doelen die de drie overgebleven publieke aandeelhouders³¹ nastreven komen op hoofdlijnen overeen. Belangen die geïnterviewden nu noemen zijn: alle drie partijen hebben een financieel belang in de RON, sommige grondposities die de RON verworven heeft, zijn belangrijk vanwege de strategische ligging, er is een belang om de ontwikkeling van deze gebieden in publieke handen te houden en er is een gezamenlijk belang om regionale samenwerkingsdossiers te laten slagen. Dat laatste ook in relatie tot onderhandelingen met het Rijk over investeringen in de regio.

In de interviews is een aantal oorzaken genoemd voor het feit dat de drie partijen in de afbouwfase wel geslaagd zijn in het inregelen van de onderlinge belangen en zo een constructieve samenwerking konden bewerkstelligen, terwijl dat in de situatie voor de crisis van 2009 nooit is gelukt. Betrokkenen noemen de volgende oorzaken: iedereen was gericht was op het “redden” van de RON, er kon een goede verdeling tussen nodige kennis en expertise worden gemaakt, het was met elkaar mogelijk de risico’s af te dekken, de achterbannen werden op een goede manier van informatie voorzien, afspraken konden worden gemaakt over hoe het bestuur dichter op de RON kon komen te staan. De balans die gevonden is tussen risico’s en ingebrachte middelen, verantwoordelijkheden en de verwachte opbrengsten, is volgens betrokkenen geen vaststaand gegeven. Bij een nieuwe crisissituatie kan de gevonden balans makkelijk verloren raken, geven betrokkenen aan. Daarnaast kunnen andere ontwikkelingen in beleidsvorming ook van invloed zijn op het dossier.

²⁸ Protocol voor Samenwerking Noordzeekanaalgebied, 16 december 1998.

²⁹ Concern Controlling PNH, Rapport Quick Scan Kredietverstrekking aan RON, 23 maart 2010

³⁰ Statenvoordracht 69 met bijlagen, 9 november 1998, 98-823563

³¹ Ook als Haven Amsterdam N.V. formeel aandeelhouder is van de RON, blijft er materieel sprake van een publieke aandeelhouder omdat gemeente Amsterdam 100% aandeelhouder is van de Haven.

Geïnterviewden beschrijven een verschuiving in de provinciale visie op de gebiedsopgave in het Noordzeekanaalgebied richting wonen en groen. Geïnterviewden geven aan dat de betekenis hiervan, ook met betrekking tot de huidige belangenbalans tot de RON nog onduidelijk is, maar wel aandacht behoeft.

Doel-middel relatie

Visie-overeenstemming doel PNH en focus VP

In de huidige situatie stemmen de visie van de provincie en de focus van de verbonden partij overeen. Het is niet duidelijk of er in het verleden ook sprake was van visie-overeenstemming. Een zuivere beleidsinhoudelijke meetlat ontbreekt. Door betrokkenen wordt het Masterplan stevast benoemd als beoogd beleidskader voor de RON. Ook in de oprichtingsstukken wordt de relatie benoemd. In de praktijk zijn beide dossiers echter los van elkaar komen te staan en de samenhang en sturing op RON doelen vanuit het Masterplan door het Bestuursplatform heeft daardoor niet plaatsgevonden. In het Masterplan zijn op abstract niveau doelen geformuleerd. Dat maakte de vertaling naar concrete doelen voor de RON lastig. De doelen die aan de partij zijn meegegeven bieden veel speelruimte. Die speelruimte is vervolgens ook niet ingekaderd, door (ontbreken van) streefwaarden en indicatoren bij de doelen of een evaluatief gesprek over de invulling van die speelruimte tussen aandeelhoudende partijen en de RON.

Instrumentkeuze

De keuze voor het instrument RON als verbonden partij lijkt op basis van documentanalyse niet tot stand gekomen vanuit een zorgvuldige afweging van instrumenten. Met de kennis van nu wordt een instrument als de RON door betrokkenen niet meer gezien als het geschikte middel om het bedrijfsleven te prikkelen om bij gebiedsontwikkeling betrokken te raken. Betrokkenen spreken van een bestuurlijke drive voor een ontwikkelingsbedrijf voor de ontwikkelopgaven in het gebied. Er is destijds gekozen voor de specifieke privaatrechtelijke vorm van een N.V. omdat hiermee marktpartijen gemakkelijk betrokken zouden kunnen worden. Er zijn geen overwegingen voor andere instrumenten aan het licht gekomen tijdens het onderzoek. Er is destijds niet onderzocht waarom deze beleidsdoelstellingen het beste ingevuld kon worden met een rol als minderheidsaandeelhouder. Tijdens de eerste herstructurering heeft de provincie samen met Amsterdam voor het beschikbaar stellen van meer investeringsruimte aan de RON gekozen voor een aparte investeringsmaatschappij met B.V./C.V. constructie. De overwegingen (vanuit fiscaliteit en om ongeoorloofde staatssteun te voorkomen) lijken zorgvuldig te hebben plaatsgevonden.³²³³

Uit de interviews blijkt dat de keuze voor een N.V. en de specifieke inrichting van de RON een aantal onvoorziene gevolgen heeft gehad, die de aansturing en de uitvoering complex hebben gemaakt. Dit komt onder andere doordat de feitelijke activiteiten van de RON door dochterondernemingen worden uitgevoerd. Geïnterviewden uiten met de kennis van nu ook andere twijfels over de keuze van een N.V. met private aandeelhouders. De N.V.-vorm heeft weerslag gehad in de houding die publieke aandeelhouders hebben aangenomen: deze benaderden de partij sec als een private partij en niet als een partij waar publieke organisaties een doel mee nastreven. In de afbouwfase is er een beweging ontstaan naar een situatie waar continu de vinger aan de pols wordt gehouden. De N.V.-vorm bevorderde ook niet per se dat aandeelhoudende partijen met elkaar in gesprek gingen. Met

³² In de afbouwfase is de investeringsmaatschappij opgeheven. De lening van de investeringsmaatschappij van € 22,56 mln. plus achterstallige rentebetalingen aan het INZKG zijn (deels) omgezet in een renteloze achtergestelde lening. Hoewel het voorkomen van ongeoorloofde staatssteun een belangrijke overweging was voor het oprichten van het instrument, is bij het opheffen van de maatschappij en het omzetten van de leningen de kans op ongeoorloofde staatssteun, deze mogelijkheid als laag ingeschat.

³³ De Accountantsdienst van Amsterdam (ACAM) concludeert in haar rapport dat het argument over fiscaliteit bij de keuze voor een B.V./C.V.-constructie juridisch steekhoudend is, maar niet geldt voor een overheids-N.V.

een N.V.-vorm wordt voor een model van *governance* gekozen waar rollen en verantwoordelijkheden worden vastgelegd. Dit model kan prima functioneren zonder dat aandeelhouders met elkaar in overleg treden. Achteraf bezien had de samenwerking beter ondervangen kunnen worden in het Bestuursplatform. Voor de RON blijkt het overleg van aandeelhoudende partijen in de afbouwfase echter wel cruciaal voor de sturing. Ook sloot de eerder gekozen constructie en aansturing niet uit dat er belangenverstrengeling met gemeenten zou plaatsvinden. Geïnterviewden geven aan dat de RON namelijk een concurrentiepositie bleek te nemen ten opzichte van sommige gemeentelijke grondbedrijven. De deelnemende gemeenten hadden ook belang om de gemeentelijke grondbedrijven succesvol te laten opereren, terwijl het verlies op een niet succesvolle RON door meerdere partijen gedeeld zou worden.

Vanuit provinciale optiek kan de RON gezien worden als een bij oprichting niet optimaal ingericht instrument om beleidsdoelen te bereiken. In de bestaansgeschiedenis van de RON komen de aspecten die bij oprichting niet goed ingericht zijn meerdere malen naar voren. Telkens wordt er gezocht naar een oplossing om organisatie uit de ontstane situatie te redden als deze in een crisis is beland. De oplossingen die gevonden worden maken het instrument complex of vragen een geïntensiverde inzet vanuit te provincie. De les die op te tekenen is, is dat instrumentkeuze en -inrichting (zoals sturingsaspecten, financiële constructie) uiterst zorgvuldig en weloverwogen plaats dienen te vinden: het is lastiger om een eenmaal opgezet instrument te optimaliseren.

Uitvoering doelen

De doelen (saneren, ontwikkelen, kennisdelen) die als beleidsdoel aan de RON zijn meegegeven bij oprichting zijn, buiten het participeren in terreinen, niet gehaald. Voor een deel is dat te wijten aan het gebrek aan volledige samenhang tussen beleidsdoelen en organisatiedoelstellingen, het gebrek aan concretisering van zowel beleids- als organisatiedoelstellingen en het gebrek aan streefwaardes en indicatoren. Daarnaast zijn verschillende andere oorzaken in de interviews benoemd. De belangrijkste is dat de RON vanaf de oprichting te weinig eigen vermogen had om te kunnen investeren. De organisatie van RON was gericht op het managen van de projecten en diende bekostigd te worden uit de projectopbrengsten. De RON was daarmee zeer afhankelijk van grondverkoop, hiervan dienden nu dus ook de renteverplichtingen en aflossingen plaats te vinden. Met de kennis van nu zou gesteld kunnen worden dat een aantal RON-gronden tegen een te hoge kostprijs zijn verworven. In de crisissituatie blijkt de kostprijs van een aantal gronden hoger te zijn dan de marktwaarde. De provincie hield als aandeelhouder geen direct toezicht op hoe de taxaties van de gronden door de RON werden uitgevoerd. Dit was overigens ook niet de taak van de provincie als aandeelhouder, maar was een zaak van de directie van de RON en de RvC, later met een beperkte aanvullende rol van de kredietbeoordelaars in de INZKG. Door het stilvallen van de vastgoedmarkt ontstonden bij RON op diverse niveaus ernstige financiële problemen. Ook had de RON volgens betrokkenen zelf beperkt havenexpertise in huis en kon daarmee geen meerwaarde bieden in het stimuleren van kennisdeling. Als kennis nodig was voor een project, moest deze extern ingehuurd worden. Betrokkenen spreken ook van het belang van benoemen van de juiste personen met het juiste profiel op sleutelposities in en rondom de RON (zoals in de directie of de RvC). Zo is het in de beginfase voorgekomen dat zonder enige ruggenspraak met aandeelhouders projectgronden verworven zijn. De statuten van de RON boden hier ruimte voor en die ruimte is ook geheel legitiem genomen door de toenmalige directeur. Geïnterviewden vragen zich daarbij af of de doelen van de publieke partijen altijd even goed in overweging zijn genomen en voldoende is gerealiseerd dat- hoewel de RON een privaatrechtelijke organisatie is, zij werkt met publieke middelen en in een publieke context. Een aantal geïnterviewde constateerde ook dat doelen -hoe globaal ook- in samenhang met (niet) gerealiseerde resultaten beperkt onderwerp van gesprek zijn geweest. Niet tijdens de AVA's en ook niet via tussentijdse contacten tussen aandeelhoudende organisaties en de

RON. De RON is ook nooit als uitvoeringsinstrument van het Masterplan mee genomen in de periodieke evaluatie van het Masterplan.³⁴

Context

Een aantal externe invloeden op de verbonden partij zijn met terugwerkende kracht te identificeren. Dit is niet bij oprichting gebeurd en het is ook zeer de vraag of ze van tevoren beschreven hadden kunnen worden. De langdurige minimale economische ontwikkeling en het stagneren van de vastgoedmarkt was bij de oprichting van de RON niet te voorzien. De provincie had tot aan de crisissituatie gezien het sturingsmodel van NV met RvC en een investeringsmaatschappij NZKG B.V./C.V. op afstand geen zicht op het al dan niet uitvoeren van scenario-analyses en risicoanalyses door de RON voordat de gronden werden aangekocht o.a. om de juistheid van de aankoopprijs vast te stellen. Tot die tijd werd volledig gesteund op het oordeel van de directie RON, de RvC en de globale toets door de directeuren van het Investeringsfonds bij een beroep op het investeringskrediet. Sinds 2009 beschikt de provincie over grondexploitatie-expertise, die als advies bij investeringsbeslissingen ingezet kan worden. Achteraf is ook duidelijk dat beschikbare milieuruimte³⁵ invloed heeft gehad op de ontwikkeling van bepaalde projecten van de RON. Dit is een voortschrijdend inzicht en ook hiervan is te betwijfelen of de invloed van tevoren ingeschat had kunnen worden.

In de huidige afbouwfase spelen twee ontwikkelingen in de context nog een mogelijke rol in de sturing. De Haven Amsterdam is verzelfstandigd. Op 21 maart 2013 is de verzelfstandiging ondertekend. De gemeente Amsterdam zal haar aandelen in de RON over dragen aan de Haven Amsterdam. De verzelfstandiging past in de algemene lijn van Amsterdam om deelnemingen te positioneren op de plek waar inhoudelijke expertise aanwezig is. De Provincie en Zaanstad hebben hun zorgen geuit over de borging van publiekrechtelijke belangen en betrokkenheid van Amsterdam in de haven langs het Noordzeekanaal, hiervoor zijn afspraken gemaakt in het bestuurlijke convenant van 2011 en bepalingen opgenomen in de nieuwe statuten RON. Ook kan er zoals eerder genoemd in de toekomst een mogelijke verschuiving in het belangenveld plaatsvinden, doordat betrokken partijen hun visie op de gebiedsopgave meer richten op wonen en groen.

³⁴ Verslag projectbureau Masterplan scope evaluatie masterplan 2010.

³⁵ De milieuruimte in het Noordzeekanaalgebied is beperkt waardoor er onvoldoende mogelijkheden zijn voor nieuwe ontwikkelingen. Voorbeelden hiervan zijn dat er te weinig geluidsruimte is gereserveerd voor Westpoort, waardoor het vestigen van nieuwe bedrijven of de uitbreiding van bestaande bedrijven beperkt worden en dat de huidige luchtkwaliteit in de IJmond niet voldoende is om de groei van de ladingsstromen zonder maatregelen te faciliteren.

Deel III Procesevaluatie: *met aandacht voor de uitwerking van kaders en afspraken via sturing, beheersing en toezichtactiviteiten en de verantwoording door verbonden partijen*

Sturen en Toezicht

In de statuten zijn de doelen aan de RON meegegeven. Tot en met 2010 waren er geen afspraken over prestaties en kosten. Gronduitgifte is nooit als indicator voor het behalen van doelen gebruikt. Ook werden er geen specifieke eisen aan de bedrijfsvoering gesteld. Er werden door de aandeelhouders (vooraf) geen eisen gesteld aan een risicomanagementsysteem. Overigens kent de RON inmiddels wel een dergelijk systeem en zijn daarop ook de huidige voortgangsrapportages aan de aandeelhouders gestoeld. Evaluaties van de RON hebben niet structureel door de Provincie plaatsgevonden.³⁶ De provincie kon als aandeelhouder met de andere aandeelhouders tot 2010 via AvA bestuurders benoemen en ontslaan. De AvA bepaalde daarbij het aantal directieleden en commissarissen. Ook worden directeuren (voorgedragen door de RvC) en commissarissen benoemd door de AvA. Commissarissen traden af na maximaal vier jaar, maar konden ook een kortere of langere zittingsduur vaststellen, als dat nodig bleek. Daarbij waren periodiek aftredende commissarissen herbenoembaar. Bij deze sturing speelde de beperkte invloed van de provincie, die formeel alleen via de jaarlijkse AvA momenten verliep, gelijktijdig met de inbreng van de overige aandeelhouders.

Er was sprake van complexiteit doordat de feitelijke activiteiten van de RON werden uitgevoerd door de dochtervennootschappen, terwijl de AvA en RvC van de RON hier niet direct zicht op hadden. De oprichtingsstatuten schrijven de behandeling van het jaarverslag en het vaststellen van de jaarrekening van de RON door de AvA voor. De (ontwikkelingen bij de) dochterondernemingen hoefde door het aggregatieniveau van deze stukken niet specifiek aan de orde te komen. Betrokkenen onderschrijven dat hierdoor niet vanzelf aan het licht hoefde te komen hoe de RON presteerde en bij welke projecten de grootste exploitatierisico's optraden: als een positief economisch scenario was blijven voortduren, waren de financiële vraagstukken langer buiten beeld gebleven. In 2011 is de RvC na eerdere bijstellingen opgeheven, omdat de aandeelhouders vaststelden dat zij meer behoefte aan directe aan- en bijsturing hadden gezien de crisissituatie.³⁷ Uit de interviews blijkt dat de benoemingen van commissarissen met een politieke achtergrond invloed heeft gehad op de aansturing vanuit de provincie. Bij de provincie leefde de veronderstelling dat met het benoemen van een commissaris met een provinciale achtergrond, provinciale belangen ook gesignaleerd zouden worden in de RvC. Formeel heeft een RvC echter als voornaamste taak om het belang van de verbonden partij als organisatie voorop te stellen. Een commissaris handelt zonder last of ruggenspraak. Het borgen van belangen wordt daarom niet per se door een benoeming geregeld. Daarnaast is het de vraag of het voor het signaleren van politieke belangen, wenselijk is om een commissaris met politieke achtergrond (een voormalig gedeputeerde ruimtelijke ordening) te benoemen. Een politieke achtergrond kan daarbij ook juist in de weg staan. Een benoeming vanuit een profielbenadering, waarbij gezocht wordt naar een kandidaat die over kwaliteiten beschikt die door de provincie als belangrijk worden gezien op de positie valt te verkiezen boven een benoeming vanuit een politieke achtergrond. De provincie loopt in de huidige situatie voor ca. €12 mln. direct financieel risico via het aandelenkapitaal RON en de verstrekte achtergestelde leningen. Amsterdam en Zaanstad lopen een gelijke mate van risico via de RON of RON-dochters.

Binnen de provincie is er sprake van functiescheiding. Daarbij ontvangt de directie Middelen (AFD) de AvA stukken bereidt de GS nota's voor de AvA voor, in samenwerking met directie Beleid (ELT, GOG). De directie Beleid heeft meer focus op beleidsdoelstellingen. In de huidige situatie is de sturing

³⁶ 2007 en 2008 naar resultaten van respectievelijk Investeringsmaatschappij en de RON.

³⁷ RON-Convenant maart 2011 tussen Amsterdam, Zaanstad en Provincie Noord-Holland.

aangepast door een uitbreiding van bevoegdheden van de AvA: door een statutenwijziging moeten de aandeelhouders nu goedkeuring geven aan de uitvoering in de projectdeelnemingen van de RON. Er is meer zicht op de complexe projectstructuur onder de RON, mede door de aangescherpte informatieafspraken. De aandeelhouders ontvangen elk kwartaal de voortgangsinformatie van de resterende projecten en de betekenis voor de cash-flow en overall businesscase. De vraag is nog wel of nu in voldoende mate geborgd is dat de AvA kan richting kan geven aan wat er bij de dochtervennootschappen gebeurt.

Interne organisatie van de provincie

Er zijn grote verschillen tussen huidige interne provinciale organisatie ten opzichte van de RON en die van voor de crisissituatie. In het verleden kenmerkt het dossier zich door fragmentarische aandacht, die telkens door een crisis wordt geïnitieerd. De conclusie, in de quickscan van concern control, dat de provincie onvoldoende anticipeert op de financiële positie van de RON illustreert deze fragmentarische aandacht.³⁸ Tot 2010 lijkt er sprake te zijn van strakker doorgevoerde rollenscheiding binnen de provincie dan nu het geval is. Bij de voorbereiding van AvA-besluiten vond toen geen vast uitgelijnde afstemming plaats tussen de eigenaarsrol en mogelijke consequenties vanuit beheer voor de beleids- en adviesrol (richting bestuurder en inzet op Masterplan) in de interne organisatie. Afspraken hierover waren niet vastgelegd, evenmin was een standaardroute in de ambtelijke voorbereiding ter bespreking van de AVA stukken met de gedeputeerde Economie (RON-portefeuille) vastgelegd. Op dit moment heeft de sector AFD nog altijd het voortouw in het ondersteunen van de eigenaarsrol en zij betreft hierin standaard de partijen binnen de directie Beleid en die van de overige aandeelhouders. De fysieke voorbereiding van adviesstukken voor de AvA's verloopt nu via de lijn van de GS-staf Economie.

De huidige interne organisatie ervaren de aandeelhoudende partijen als intensief en effectief. De werking van de huidige sturing wordt in de interviews mede toegeschreven aan proactieve probleemoplossende houding van betrokkenen op het dossier: er is meer continue aandacht, betrokkenen zijn in staat een vertaalslag naar andere disciplines te kunnen maken. In de huidige situatie is er intern sprake van een integrale interne voorbereiding van AvA. Personele inzet en organisatie van expertise in huis blijkt van cruciaal belang om sturing te kunnen geven aan de verbonden partij. De integrale voorbereiding van de AvA in de huidige situatie is nu afhankelijk van de personen die verantwoordelijk zijn voor een rol op het dossier en zou daarom meer geborgd kunnen worden.

De huidige interne organisatie met betrekking tot het RON-dossier wordt als overwegend positief ervaren, maar kan het beste gezien worden als maatwerkoplossing waar ook kanttekeningen bij zijn te plaatsen. Het opheffen van een RvC brengt ook risico's met zich mee, ook al worden door de aandeelhouders extra checks uitgevoerd om de toezichhoudende rol op te vangen. De bredere rol vraagt ook een extra personele inzet. De huidige situatie leunt op de kennis en expertise van de overige aandeelhouders. Geïnterviewden geven aan dat op deze manier voldoende expertise is georganiseerd om adequaat te kunnen reageren op ontwikkelingen bij de verbonden partij. Een kanttekening daarbij is dat het belangrijk is om te zorgen dat er geen informatieachterstand opgelopen wordt. Dat risico bestaat nu doordat de provincie mede afhankelijk is van expertise en informatiestromen van partners.

³⁸ Concern Controlling PNH, Rapport Quick Scan Kredietverstrekking aan RON, 23 maart 2010

Beheersen en Verantwoorden

RON

De verantwoording van de RON aan haar aandeelhouders is momenteel tijdig en volledig. Risico's komen elk kwartaal ter sprake in het ambtelijk aandeelhoudersoverleg dat sinds de crisissituatie van 2010 wordt gehouden. In dit overleg worden risico's afgezet tegen houdbaarheid van de *businesscase* en beschikbare financiële kaders. In de afbouwopgave worden alle grondexploitaties van dochterondernemingen elk kwartaal doorgerekend. Er is inmiddels sprake van een adequate vastlegging van de Administratieve Organisatie en het ingerichte risicomanagementsysteem vormt de basis voor de voortgangsrapportages aan de aandeelhouders. Het grootste risico voor de RON in de huidige vorm is het stagneren van het gronduitgiftetempo: als de RON de targets niet haalt, kunnen er opnieuw liquiditeitsproblemen ontstaan door rentelasten.

INZKG

Het opzetten van de financieringsconstructie van het INZKG (provinciale deelneming die zelf in projecten deelneemt, met een privaatrechtelijk financieringsinstrument, een deelneming die in het breder kader van een Masterplan hoort te opereren – zie ook intermezzo INZKG / NVO in deel I van dit hoofdstuk) heeft voor verdere complexiteit in het RON-instrument gezorgd. Er is voor een dergelijke financieringsconstructie gekozen vanuit een aantal motieven: het financieel risico wordt beperkt tot het uitgeleende bedrag, de constructie brengt geen extra fiscale kosten met zich mee en het risico op ongeoorloofde staatssteun wordt geminimaliseerd.³⁹ Bij de oprichting van het fonds leggen de provincie en Amsterdam een aantal uitgangspunten vast: zij willen invloed op de besluitvorming ten aanzien van de projecten waarin de RON wil participeren of die de RON wil initiëren.⁴⁰ In de praktijk wordt deze invloed ingevuld door een lichte toets op inpassing in het gebied en verwacht rendement (10%). Inhoudelijk bleef alle ruimte aan de RON en de RvC. De RON heeft een betalingsachterstand opgelopen in het betalen van de rentebedragen aan het INZKG. De provinciale concern controller concludeert in maart 2010 dat er een werkend signaleringssysteem ontbrak op het beheer van de leningen en bijbehorende rente-inkomsten.⁴¹

Voor het opzetten van het financieringsinstrument INZKG is gebruik gemaakt van de toen "lege" verbonden partij NVO. Er is daarbij gekozen voor een ambtelijke vervulling van bestuursposities in de tussen-N.V. (NVO) en -B.V./C.V. (INZKG). Er ontstaat een verantwoordingsplicht en beheersingsrol vanuit de constructie, die vermengd zou kunnen worden of in botsing zou kunnen komen met de hiërarchische verhoudingen binnen de provinciale organisatie in relatie tot het dossier. Uit de interviews blijkt ook dat mogelijke persoonlijke consequenties van ambtelijke benoemingen in N.V. en B.V. / C.V. niet uitgewerkt waren in functieprofielen en taakbeschrijvingen.

Over de verantwoording in het verleden valt een aantal punten op te merken. Enerzijds over verantwoording met betrekking tot de RON, anderzijds over verantwoording vanuit het INZKG. In een ideale situatie wordt er gecontroleerd in hoeverre een verbonden partij haar activiteiten uitvoert binnen de beleidskaders. Doordat de RON is los komen te staan van het Masterplan NZKG heeft deze beleidsmatige beheersing niet plaats gevonden. De verantwoording naar de NVO vanuit het financieringsinstrument INZKG heeft in het verleden niet plaatsgevonden. Achterstallige rentebetalingen waren bekend (opgenomen in jaarrekeningen van RON, INZKG en NVO), maar waren

³⁹ Statenvoordracht 22, Investeringsfonds ten behoeve van projecten door de Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Noordzeekanaalgebied N.V., 21 januari 2003

⁴⁰ Dit kan in de praktijk alleen worden gerealiseerd door de besluitvorming over de oprichting van dochtervennootschappen aan de AvA te geven. Verder moet dan intern een specifiek mandaat worden gegeven aan de bestuurder van de RON over de wijze waarop de aandeelhoudersrol en/of commissarisrol in de dochtervennootschappen moeten worden ingevuld.

⁴¹ Concern Controlling PNH, Rapport Quick Scan Kredietverstrekking aan RON, 23 maart 2010

geen aanleiding voor actie richting Gedeputeerde Staten en/of Provinciale Staten. Bij de oprichting van INZKG is vastgelegd dat de beoordeling van de leningen elke 3 jaar op effectiviteit geëvalueerd moet worden. In 2006, als er een verzoek ligt om de kredietfaciliteit te verruimen, wijzen Provinciale Staten erop dat er nog geen evaluatie heeft plaatsgevonden. De evaluatie wordt vervolgens in twee delen in 2007 (INZKG) en 2008 (RON) uitgevoerd. Uit de quickscan naar de financiële risico's bij de kredietverstrekking aan de RON via de investeringsmaatschappij door concerncontrol in 2010 blijkt ook dat de beheersingsmaatregelen niet voldoende waren. Er was geen zicht op de risico's verbonden aan de lopende projecten van de RON.⁴² Concern control constateerde ook een gebrek aan risicomanagement en het ontbreken van een wettelijk verplicht jaarverslag c.q. directieverslag.

Rollen provincie

Niveau RON NV

Vanaf 2011 is er formeel geen sprake meer van een RvC bij de RON. De aandeelhouders hebben met het wegvallen van de RvC nog steeds een verantwoordelijkheid in het toezicht op de directie van de RON. Als eigenaar zonder toezichthoudende RvC loopt de provincie het risico dat er zaken buiten het zicht blijven, die van belang zijn voor de formele autorisatie en decharge van middelen door Provinciale Staten via de provinciale begroting en jaarrekening. Dit risico is ondervangen doordat er binnen de provinciale organisatie sprake is van gescheiden verantwoordelijkheden. Beleid / ELT-GOG ondersteunt de "opdrachtgeversrol" en Middelen/AFD voert de eigenaarsrol. Om het ontbreken van een toezichthouder zoveel mogelijk te ondervangen worden AvA's in samenwerking door beide directies voorbereid. Bij de andere aandeelhouders is die invulling van rollen ook gescheiden. Daarnaast benutten de partijen vanaf 2011 de werking van elkaars *governance* structuur rond deelnemingen.⁴³ Door de gezamenlijke en multidisciplinaire voorbereiding door alle partijen is het onwaarschijnlijk dat ongewenste zaken buiten zicht van de gemeenteraad en Provinciale Staten blijven. Deze open en intensieve samenwerking is daarvoor wel essentieel.

Niveau dochterondernemingen

In de aandeelhoudersovereenkomst van 2011 is vastgelegd dat de RON ontwikkelingen bij haar dochters ter informatie en definitieve besluitvorming aan de aandeelhouders van de RON ter besluitvorming zal voorleggen. Daarmee hebben de aandeelhouders meer zicht en invloed op wat er bij de RON-dochters gebeurt. RON-dochters kunnen net als andere bedrijven subsidie aanvragen op basis van provinciale subsidieregelingen. Omdat deze mogelijkheden grotendeels binnen de bestuurlijke portefeuille Economie vallen kan de situatie ontstaan dat de gedeputeerde Economie als RON-eigenaar, toezicht houdt op beslissingen van RON-dochters die een subsidie aanvraag of verantwoording betreffen. Bij zowel aanvraag als verantwoording moet de interne scheiding beleid en uitvoering (SHV) in de provinciale organisatie zorg dragen voor objectieve beoordeling.

⁴² Concern Controlling PNH, Rapport Quick Scan Kredietverstrekking aan RON, 23 maart 2010

⁴³ GS-nota 2010-66531, Toekomst RON, 30 november 2010

Deel IV: Conclusies en effectiviteit

Samenvattende tabel bevindingen

Onderdeel	Aspecten	Op hoofdlijnen
Planevaluatie (waarom en hoe)	Maatschappelijke opgave	<ul style="list-style-type: none"> • Opgericht als uitvoeringsinstrument van het Masterplan Noordzeekanaalgebied. Doel van het Masterplan was creëren van samenhang in de economische structuurversterking van het Noordzeekanaalgebied. • Vanwege de economische onhaalbaarheid van de RON, hebben GS in 2010 besloten tot een afbouwscenario. De focus in de organisatiedoelstellingen ligt nu op het minimaliseren van het eventuele financieel verlies. • Vanaf de start sprake van complexiteit in belangen en inhoud. In de afbuwsituatie heeft herijking van belangen en samenwerking plaatsgevonden. • Nu sprake van balans tussen risico's en ingebrachte middelen, verantwoordelijkheden, zeggenschap en de verwachte opbrengsten tussen partijen
	Doel-middel relatie	<ul style="list-style-type: none"> • Sturing op beleidsdoelstellingen of organisatiedoelstellingen heeft verder niet plaatsgevonden na oprichting. • De beleidsdoelstellingen (saneren, ontwikkelen, kennisdelen), die de RON bij oprichting heeft meegekregen zijn, afgezien van participeren in terreinen, niet gehaald. • Privaatrechtelijke N.V.-vorm is gekozen vanuit de veronderstelling dat hiermee marktpartijen gemakkelijk betrokken zouden kunnen worden. Dit veronderstelde werkingsmechanisme bleek niet effectief. • Geen overwegingen voor andere instrumenten aangetroffen. • De B.V./C.V. constructie van het investeringsfonds is gekozen vanuit fiscale overwegingen en ter voorkoming van ongeoorloofde staatssteun. • De doelen die in de afbuwsituatie aan de organisatie zijn meegegeven (terugverdienen geïnvesteerde middelen, grondpositiebehoud Hoogtij) worden vooralsnog gehaald.
	Context	<ul style="list-style-type: none"> • Een aantal externe invloeden is met terugwerkende kracht te identificeren, maar is niet van tevoren beschreven: 1) langdurige minimale economische ontwikkeling, 2) invloed van milieuruimte op ontwikkeling van gebieden.
Procesevaluatie (werking)	Sturen en Toezicht	<ul style="list-style-type: none"> • Tot en met 2010 geen afspraken over prestaties en kosten. Gronduitgifte als indicator voor het behalen van doelstellingen is niet gebruikt. Geen specifieke eisen aan de bedrijfsvoering gesteld. • In 2011 is de RvC, na eerdere bijstellingen, opgeheven omdat zij onvoldoende invulling kon geven aan het door de provincie gewenste toezicht. De verantwoordelijkheid voor het toezicht op de RON-directie ligt nu volledig bij de aandeelhouders en valt samen met AvA voorbereiding. • In de huidige situatie is de sturing aangepast door een uitbreiding van bevoegdheden van de AvA. • De in 2010 aangescherpte informatieafspraken tussen PNH en

		<p>RON faciliteren sturen en toezicht.</p> <ul style="list-style-type: none"> • In de huidige situatie is er sprake van een integrale interne en externe voorbereiding van de AvA. • Personele inzet en organisatie van expertise in huis blijkt van cruciaal belang om zicht te kunnen houden en “tegenwicht te kunnen bieden” aan de verbonden partij.
	Beheersen	<ul style="list-style-type: none"> • Risico’s komen elk kwartaal ter sprake in het ambtelijk aandeelhoudersoverleg dat sinds de crisissituatie van 2010 wordt gehouden. • Er is sprake van een adequate vastlegging van de Administratieve Organisatie. Het risicosignaleringsmodel is tevens de basis voor de voortgangsrapportages aan de aandeelhouders. • In de periode voor de crisissituatie was is er sprake van een grote complexiteit in de gekozen constructie. • De huidige <i>governance</i> ondervangt de risico’s in de beheersing die de complexiteit in constructie van de eerdere RON, INZKG, NVO structuur met zich meebracht. • Aan de door gemeente Amsterdam en de provincie in besluitvorming gewenste sturing op de RON via het INZKG, wordt in de praktijk minimaal uitvoering gegeven.
	Verantwoorden	<ul style="list-style-type: none"> • De verantwoording is momenteel tijdig en volledig, in de lijn: “binnen kaders Provinciale Staten geen melding” • Verantwoording vindt plaats over zekerheid en de terugverdienperiode van de verstrekte middelen. Provinciale Staten ontvangt de jaarstukken van de AvA ter informatie. • In het verleden heeft in delen een evaluatie plaatsgevonden, naar aanleiding van vragen in PS in 2006. De evaluatie is in twee delen in 2007 (INZKG) en 2008 (RON) uitgevoerd.
Effectiviteit van de verbonden partij	Zie hieronder	

Effectiviteit van de RON N.V.

Hoewel er percelen zijn verkocht en er een zekere mate van ontwikkeling van terreinen heeft plaatsgevonden, tekent zich de conclusie af dat de RON niet erg effectief is geweest als instrument voor het beleidsdoel waarvoor het is opgericht: namelijk de commerciële taken uitvoeren die uit het Masterplan vloeien. Een aantal oorzaken daarvoor is genoemd: De samenhang tussen beleidsdoelstellingen en organisatiedoelstellingen is niet helder en is in de tijd geen onderwerp van gesprek geweest tussen partijen. De uitvoering in het instrument is los komen te staan van het beleidsdoel waarvoor het is opgericht.

De keuzes op het RON-dossier hebben geleid tot een complexe constructie met dochterondernemingen en een aanvullend financieringsinstrument voor de uitvoering van de RON. De belangen rondom de RON bleken ook complex. Constructie en complexiteit van belangen hebben de aansturing van de RON bemoeilijkt. Dit kwam met name door de structuur van de RON, waarbij de activiteiten in hoofdzaak door de dochters worden uitgevoerd. De RON is te veel op afstand komen te staan en de aandacht voor deze partij was fragmentarisch en crisisgestuurd. Afwijkingen tussen oorspronkelijke reden van oprichting en uitwerking in de praktijk zijn tussentijds geen onderwerp van gesprek geweest tussen aandeelhouders.

Met beheer en toezicht dat is gehanteerd, kwamen de prestaties van de RON niet vanzelf aan het licht. De problemen bij de RON komen pas aan het licht als de partij zelf een kredietverzoek indient. Op die momenten vinden (beperkte) aanpassingen in en rond de structuur van de RON-organisatie plaats. Zeker tot aan 2009 bleek het niveau van expertise binnen de provinciale organisatie te kort te schieten om op een goede wijze bijsturing te geven aan deze partij. Het expertiseniveau rond zeehavenontwikkeling bij de RON was van meet af aan te laag om een meerwaarde op de kennisdoelstelling te kunnen leveren. Benoemingen op sleutelposities vonden plaats op basis van de relatie of vanuit provinciale politieke achtergrond. Het is niet gebleken dat dit een waarborg is voor effectieve *governance*.

Vanuit provinciale optiek kan de RON gezien worden als een bij oprichting niet optimaal ingericht instrument om beleidsdoelen te bereiken. In de bestaansgeschiedenis van de RON komen de aspecten die bij oprichting niet goed ingericht zijn meerdere malen naar boven. Met name de van meet af aan niet matchende (financiële) structuur van de deelneming met de meegegeven uitvoeringsdoelen voert hierin de boventoon.

De aandacht en inzet vanuit de provincie is steeds reactief van aard: telkens is gezocht naar een oplossing om de organisatie uit de ontstane situatie te redden. De gekozen oplossingen maken het instrument steeds complexer en vragen uiteindelijk geïntensiveerde inzet vanuit de provincie. De les die hieruit te trekken valt is dat instrumentkeuze en instrumentinrichting uiterst zorgvuldig en weloverwogen plaats dient te vinden en ook dat voor complexe opgaven bij de start van een deelneming aandeelhouders de ruimte moeten vragen voor bijstelling van doelen en sturingsmogelijkheden. Om naar een meer proactieve sturing van de verbonden partij te komen zou vooraf ook meer nagedacht moeten worden over welke stappen wenselijk zijn als de betreffende partij in een crisissituatie beland en ook over welke mogelijke stappen er zijn om betrokkenheid bij de verbonden partij te beëindigen.

Bij de huidige opzet van de RON ligt de focus van de activiteiten op het terugverdienen, c.q. beperken van de mogelijke financiële risico's van de provincie, gemeente Amsterdam en gemeente Zaanstad geïnvesteerde middelen. Met het pakket aan maatregelen dat getroffen is (terugbrengen van de complexiteit van het dossier, dichter als aandeelhouders op de verbonden partij via opheffen RvC, zicht op de laag van projectdeelnemingen, benodigde goedkeuring van de AvA voor de verwerving van nieuwe gronden en de oprichting van nieuwe vennootschappen, terugbrengen aantal aandeelhouders en af te stemmen belangen) is de kans op financiële schade beperkt. Desondanks heeft de RON de doelen in de afbouwsituatie nog niet allemaal gehaald door tegenvallende gronduitgiften. Daarmee is de RON ook met het huidige pakket aan maatregelen niet effectief als instrument voor het beleidsdoel waarvoor het is opgericht.

Deel V: Leerpunten

- Evenwicht in het belangenveld kan gezien worden als een voorwaarde voor de effectiviteit van de deelname aan of op te richten verbonden partij. Daarbij is evenwicht makkelijker te bereiken met een kleiner aantal (gelijkwaardige) betrokken partijen;
- Zet uiteen hoe de vertaling van beleidsdoelen in organisatiedoelen plaats vindt. In een aandeelhouderschap met meerdere partijen is het namelijk mogelijk dat er geen één op één relatie tussen beleids- en organisatiedoelen is. De relatie tussen beiden geeft inzicht in hoe doeltreffend het instrument kan zijn voor het provinciaal beleid in het belangenveld dat er is en in welke mate de provincie het belangenveld zou (moeten) kunnen managen;
- Geef het instrument concrete meetbare organisatiedoelstellingen mee, waarbij streefwaarden en indicatoren zijn geformuleerd zodat kan worden bijgestuurd op deze doelen en de effectiviteit kan worden geëvalueerd;

- Voldoende inhoudelijke kennis binnen de provinciale organisatie (in huis dan wel belegd bij samenwerkingspartners) is voorwaarde gebleken voor het effectief kunnen aansturen van een verbonden partij;
- Een helder beleidskader, waarin de beleidsdoelen en de relatie met de maatschappelijke opgave is geëxpliciteerd, zou als sturingsmiddel voor een verbonden partij moeten dienen. De samenhang en actualiteit tussen beleidskader en instrument dient binnen de provinciale beleidsorganisatie bewaakt te worden;
- Weeffouten in de constructie en financiering van een verbonden partij (zoals bv. een niet-matchende structuur bij de doelen) blijken moeilijk achteraf te herstellen en hersteloperaties zorgen soms voor meer complexiteit. Een zorgvuldige instrumentkeuze is mede daarom van groot belang; Creëer bijvoorbeeld voldoende ruimte bij oprichting om tussentijds doelen en taken te kunnen actualiseren/bij te stellen;
- Als bevorderen van samenwerking onderdeel is van de provinciale belangen, is extra waakzaamheid geboden als er voor een N.V.-vorm wordt gekozen. Het bevorderen van samenwerken vloeit niet automatisch voort uit deze rechtsvorm, maar kan natuurlijk wel gefaciliteerd worden door afspraken en contacten in aanvulling op statuten;
- Bij het benoemen of voordragen van personen op sleutelposities in de verbonden partij, zoals de directie en een RvC, heeft een profielbenadering (wat moet er gebeuren op de positie? welke competenties vraagt dat dan?) zijn meerwaarde bewezen t.o.v. relationele benoemingen;
- Een instrument waar de uitvoering van de (bijbehorende) doelen in projectdeelnemingen plaatsvindt en dus ook de risico's in de uitvoering bij de dochterondernemingen liggen, vraagt extra afweging over de wenselijkheid van grote afstand i.r.t. gewenste sturing en toezicht;
- Ambtelijke vervulling van bestuurlijke posities (in tussenconstructie) is niet wenselijk, vanuit het oogpunt van mogelijke rolvermenging en voorkomen van persoonlijke risico's/aansprakelijkheid voor betreffende ambtenaren;
- Alleen crisis-gestuurde aandacht voor de verbonden partij lijkt, zeker voor partijen met een complexe opgave of context, niet wenselijk. De interne organisatie zo vormgeven dat er sprake kan zijn van continue aandacht voor de deelneming. Bijvoorbeeld door recente benoemingen van accounthouder(s) SADC breder te implementeren;
- De rolverdeling binnen PNH zo verdelen dat signalen uit beheer en toezicht op verbonden partijen altijd leiden tot ambtelijke tweespraak, bijvoorbeeld door directiebehandeling van jaarstukken;
- De integrale voorbereiding van de AvA in de huidige situatie is soms afhankelijk van de personen die verantwoordelijk zijn voor een rol op het dossier. Samenhang in afwegingen en consequenties uit beheer voor beleid kunnen meer geborgd worden, door alle deelnemingen via de betreffende GS-staf te laten voorbereiden;
- Geen deelname zonder exitstrategie en besluitvorming daarover;
- Grote en complexe dossiers worden op meerdere plaatsen in de organisatie behandeld. Dit brengt het risico van versplintering met zich mee in de bestuurlijke voorbereiding. Zorg voor een integraal overzicht van dergelijke dossiers.

Hoofdstuk 3. N.V. Afvalzorg

• Nominale waarde aandelen:	€14.294.077	• Eigen vermogen begin/einde 2012:	€ 56.912.000 / 61.377.000
• Percentage belang:	90 %	• Vreemd vermogen begin/einde 2012:	€ 88.498.000 / 91.707.000
• Invulling bestuurlijk belang:	Stemrecht AvA	• Verstreckte leningen eind 2012:	€ 0
• Publiek doel:	Efficiënt gebruik stortplaatsen	• Dividend ontvangen in 2012:	€ 1.125.000

Deel I Profielschets: *uitgangssituatie van de verbonden partij met specifieke kenmerken als de taak, structuur, activiteiten en ontstaansgeschiedenis van de organisatie*

Voorgeschiedenis

N.V. Afvalzorg Holding is in 1993 door de provincie Noord-Holland opgericht. Tot 1993 voert de provincie de afvalverwerking en -storting zelf uit. In de jaren zestig en zeventig werd, veroorzaakt door de toename van de hoeveelheden afvalstoffen, het aantal stortplaatsen en verbrandingsinstallaties in Nederland uitgebreid. Dit gebeurde veelal op gemeentelijk niveau: elke gemeente had na verloop van tijd haar eigen vuilnisbelt. Over het algemeen was weinig aandacht voor milieubescherming, zoals bodembeschermende maatregelen.⁴⁴

Omdat al snel duidelijk werd dat dit grote ongewenste milieueffecten kon hebben, werd in 1979 de Afvalstoffenwet aangenomen. Hierin werden regels omtrent afvalstoffenverwerking vastgelegd. Met de invoering van deze wet kreeg de provincie een coördinerende taak (de uitvoering van de afvalverwerking bleef grotendeels bij gemeenten liggen).⁴⁵ Deze coördinatie kreeg vorm in een verplicht Provinciaal Afvalstoffenplan waarin werd opgenomen hoe afvalstoffen bewerkt, verwerkt of vernietigd moesten worden.⁴⁶

Daarnaast was de provincie volgens de wet bevoegd gezag voor de vergunningverlening rond stortplaatsen. Dit waren grotendeels gemeentelijke stortplaatsen, waar voornamelijk huisvuil werd gestort. De provincie Noord-Holland was zelf ook eigenaar van drie regionale stortplaatsen: Velsen, Nauerna en Hollandsche Brug. Hier werd vooral groter industrieel afval gestort. Daarnaast was de provincie eigenaar van het autowrakkenterrein De Liede en de Provinciale Inzameldienst voor klein chemisch afval.

Begin jaren negentig besluit de provincie Noord-Holland om de activiteiten op het gebied van afvalverwerking te verzelfstandigen en onder te brengen in een deelneming. In 1993 wordt de N.V. Afvalzorg Holding (hierna: Afvalzorg) opgericht. Afvalzorg houdt zich vooral bezig met het bewerken, hergebruiken en storten van afval. Ook is Afvalzorg belast met het beheer en nazorg van verontreinigde locaties. Deze taken worden uitgevoerd op acht locaties, waarvan locatie Nauerna, in Assendelft, de grootste is.

Activiteiten en structuur

Bij de oprichting van Afvalzorg in 1993 kreeg de N.V. een drietal taken mee:

1. Het zelfstandig beheren en exploiteren van afvalstortlocaties binnen de kaders die de provincie hiervoor in haar beleid stelt.
2. Het zorgdragen voor de continuïteit van de eindverwerking van afval.

⁴⁴ Handboek Implementatie milieubeleid EU in Nederland, www.eu-milieubeleid.nl.

⁴⁵ Ibidem

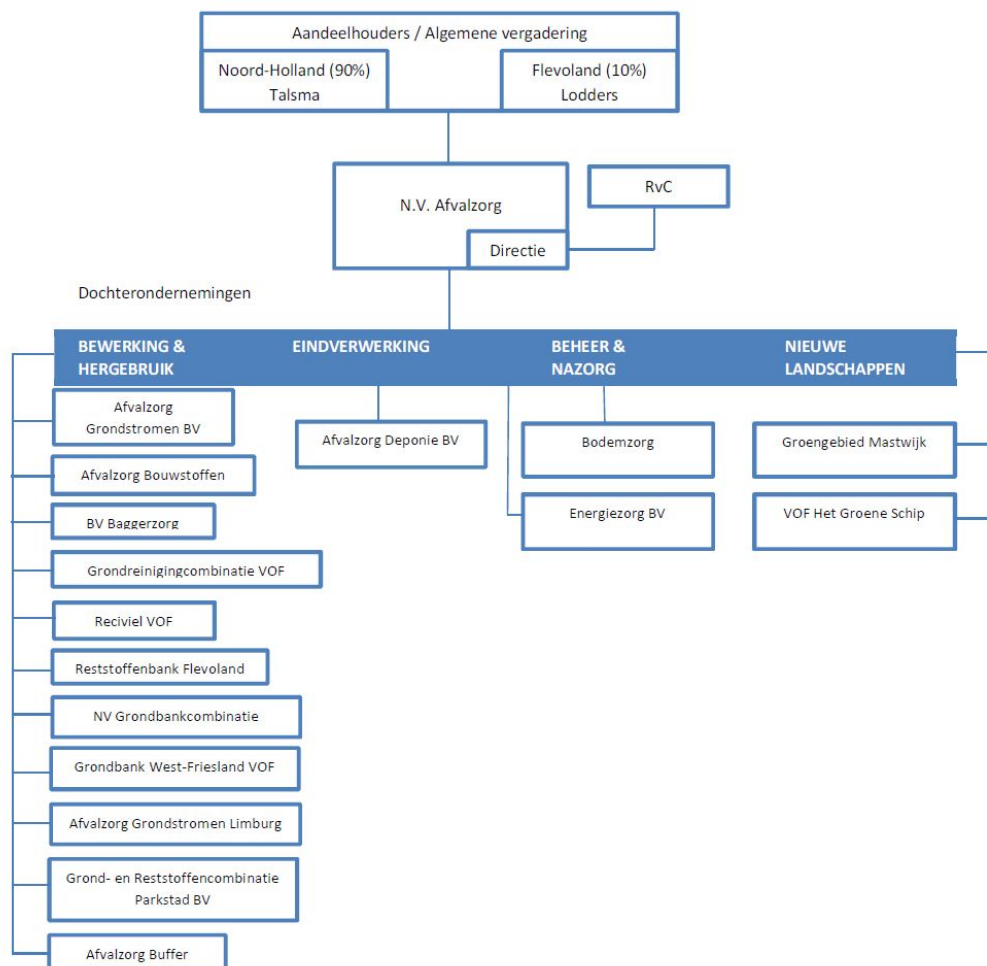
⁴⁶ Afvalstoffenwet 1979, art. 4.

- Het met de (meer-)opbrengsten van de stortterreinen genereren van middelen, die zelfstandig (eigen reserves) dan wel in samenspraak met de provincie ingezet kunnen worden voor stimulering van preventie en hergebruik.⁴⁷

Sinds de oprichting van Afvalzorg zijn de werkzaamheden van de N.V. uitgebreid door de oprichting van dochterondernemingen (zie figuur 3.1) of deelname in diverse rechtspersonen, op het gebied van bijvoorbeeld de verwerking van verontreinigde grond en asfalt.⁴⁸ Zo werd in 2002 ook Afvalzorg Deponie B.V. een volledige dochter van Afvalzorg, door het uitkopen van de provincie Flevoland in ruil voor tien procent van de aandelen van Afvalzorg. De provincies Noord-Holland en Flevoland zijn vanaf dat moment de enige twee aandeelhouders van Afvalzorg.

In 2013 beschrijft Afvalzorg haar werkzaamheden als volgt:

- Bewerking en hergebruik van afval
- Eindverwerking, het storten van afval
- Beheer en nazorg van verontreinigde locaties
- Maken van nieuwe landschappen uit afvalstoffen
- Het ontwikkelen van innovatieve projecten⁴⁹



Figuur 3.1 Organisatiestructuur N.V. Afvalzorg

⁴⁷ Statenvoordracht 88, Verzelfstandiging stortplaatsen, 16 december 1991

⁴⁸ Statenvoordracht 39, Herijking relatie met N.V. Afvalzorg, 19 juni 2000

⁴⁹ Website N.V. Afvalzorg: <http://www.afvalzorg.nl/Over-Afvalzorg/Activiteiten.aspx>

Deel II Planevaluatie: *aandacht voor de maatschappelijke opgave/beleidsprobleem, de relevante beleidskaders, de doel-middel relatie en de context waarbinnen de Verbonden Partij functioneert*

Beleidsprobleem

Afvalzorg is opgericht om afvalstromen te reguleren en goede zorgtaken voor stortplaatsen te waarborgen.⁵⁰ Daarbij gaat het om zowel in gebruik zijnde als gesloten stortplaatsen. De doelstellingen van Afvalzorg zijn in de statuten vastgelegd en als volgt omschreven:

- het zorgdragen voor de continuïteit van de eindverwerking van afval, door middel van storten met inachtneming met maatschappelijk verantwoord milieubeheer en door overheden vastgesteld milieubeleid;
- het verwerven, ontwikkelen, beheren, exploiteren en afwerken van afvalstortlocaties;
- het uitvoeren van zorg- en nazorgactiviteiten bij geopende en gesloten afstortlocaties, bij bodemsaneringslocaties en civieltechnische werken
- en het zorgdragen voor de verkrijging van veilige en maatschappelijk aanvaarde eindbestemmingen van stortlocaties.⁵¹

Tot 2002 had de provincie een aantal wettelijke taken op het gebied van afvalbeheer. In provinciale milieuverordeningen waren regels opgenomen over de verwijdering van bedrijfsafval en gevaarlijk afval. Daarnaast was (en is) de provincie op basis van de Wet milieubeheer en de Wet bodembescherming, belast met de nazorg van gesloten stortplaatsen.⁵² De provincie kon gemakkelijk toezicht houden op de afvalmarkt omdat de provinciegrenzen gesloten waren voor afval van buitenaf. Doordat de provincie eigen stortplaatsen had kon door middel van tariefbepaling worden gestuurd op de hoeveelheid gestort afval. Bij een hoog tarief kozen aanbieders van afval er eerder voor om materiaal te hergebruiken. Dit veranderde toen in 2000 de provinciegrenzen voor afval kwamen te vervallen en aanbieders hun afval in het hele land kwijt konden.

Na de wijziging van de wet Milieubeheer in 2002 zijn de taken voor afvalbeheer grotendeels overgenomen door het Rijk. In het Landelijk afvalbeheerplan (LAP) is het beleid voor afvalstoffen vastgelegd. Dit bepaalde de provincie eerder zelf in het Provinciaal Afvalstoffenplan. Door deze overgang is de provinciale rol met betrekking tot afvalbeheer veranderd. De provincie heeft nog steeds een taak in de nazorg van gesloten stortplaatsen en houdt toezicht op het afvalbeheer van gemeenten en waterschappen, maar is niet meer verantwoordelijk voor het opstellen van regels en beleid over verwijdering en verwerking van afvalstoffen. De provincie Noord-Holland heeft in het Provinciaal Milieubeleidsplan 2009-2013 vastgelegd dat afval geen speerpunt in het huidige provinciale beleid is. De provincie beperkt zich tot het uitvoeren van haar wettelijke taak.⁵³

Doel-middel relatie

Visie-overeenstemming

De provincie en de directie van Afvalzorg beschouwen de in de statuten genoemde doelen als gezamenlijke visie. Sinds de oprichting is er wel discussie geweest over de activiteiten en aankopen

⁵⁰ Bij oprichting ging het om stortplaatsen in de provincie Noord-Holland, later zijn daar stortplaatsen in Flevoland (2), Utrecht (1), Gelderland (1) en Limburg (1) bijgekomen

⁵¹ Statuten N.V. Afvalzorg Holding, art 2.

⁵² De Wet milieubeheer verplicht de provincie een fonds op te richten voor de nazorg van stortplaatsen. De provincie heeft hiervoor in 1999 het Nazorgfonds gesloten stortplaatsen Noord-Holland opgericht. Dit fonds is in fase I van de evaluatie verbonden partijen onderzocht.

⁵³ Provinciaal Milieubeleidsplan 2009-2013, 'Een beter milieu begint in Noord-Holland', pagina 26.

door Afvalzorg. Zo wilden GS in 2002 betrokken worden bij de besluitvorming rond deelneming in een stortplaatsorganisatie in Polen, gezien de risico's die GS in de deelname zag.⁵⁴ Andersom heeft de provincie bij Afvalzorg aangedrongen op de overname van de problematische Rutte Groep.

Soms lijkt het bedrijfsbelang van Afvalzorg te botsen met de provinciale verantwoordelijkheid. Zo wil Afvalzorg vanwege concurrentieoverwegingen graag afval uit het hele land aantrekken en haar activiteiten ook buiten de provinciegrenzen uitvoeren. Dit om voldoende inkomsten te kunnen genereren voor de dekking van de bedrijfskosten. Maar de verantwoordelijkheid van de provincie houdt juist op bij deze grens. De provincie is daarom terughoudend om in te stemmen met een dergelijke uitbreiding binnen en buiten Nederland. Betrokkenen geven aan dat dit, gezien het afnemende stortaanbod, een punt is dat in de toekomst wellicht problemen kan opleveren.

Instrumentkeuze

De provinciale stortplaatsen werden in 1993 verzelfstandigd in een N.V. De vier belangrijkste argumenten hiervoor waren:

1. Het voorkomen van belangenverstremming tussen privaatrechtelijk handelen en publiekrechtelijk handelen.
2. De financiële relatie met de provincie kon inzichtelijker worden gepresenteerd, dit kon speculaties over belangenverstremming voorkomen.
3. Doeltreffende provinciale sturing: de provinciale sturing kon zich richten op het daadwerkelijk realiseren van een aantal gestelde milieudoelen.
4. Mogelijkheid voor relaties met andere partijen.⁵⁵

Daarnaast bestond er volgens GS nog een aantal praktische voordelen van verzelfstandiging: er zou sneller en flexibeler gehandeld kunnen worden (iets wat gezien het soort activiteiten noodzakelijk was), er zou een eigen overzichtelijke administratie ontstaan gebaseerd op bedrijfseconomische principes en er was een snellere besluitvorming mogelijk door duidelijk omschreven bevoegdheden en korte beslissingslijnen.⁵⁶

Bij de verzelfstandiging is nagegaan welke rechtsvorm het meest passend zou zijn. Volgens GS waren twee rechtsvormen geschikt: een naamloze vennootschap of een tak van dienst.⁵⁷ Beide rechtsvormen werden getoetst aan de eerdergenoemde argumenten/criteria. Het resultaat van deze toetsing is in tabel 3.1 weergegeven. Op basis van deze toetsing werd gekozen voor een N.V.

⁵⁴ Besluitenlijst vergadering Gedeputeerde Staten, 16 april 2002

⁵⁵ Statenvoordracht 88, Verzelfstandiging stortplaatsen, 16 december 1991

⁵⁶ Ibidem

⁵⁷ Tak van Dienst, artikel 200 Provinciewet, vervallen op 1 augustus 1996: PS kunnen, met inachtneming van bij algemene maatregel van bestuur te geven regels, voor afzonderlijke taken en activiteiten van de provincie een bedrijf of andere tak van dienst instellen.

Argument	Tak van Dienst	N.V.
Voorkomen belangenverstrengeling	Onafhankelijkheid provincie in het geding door directe betrokkenheid	Directie heeft zelfstandige positie. Bevordert wederzijdse onafhankelijkheid. Democratische controle op hoofdlijnen.
Inzichtelijke financiële relatie	Openbaar jaarverslag op basis van overheidsadministratie.	Openbaar jaarverslag op basis van bedrijfsmatige principes.
Doeltreffende sturing	Beleidsbepaling en beleidsuitvoering in één hand.	Beleidsuitvoering meer autonoom; sturing op hoofdlijnen is effectiever.
Relaties andere partijen	Relaties Tak van Dienst tussenoverheid en privaatrechtelijke rechtspersonen.	Relaties N.V. tussen diverse privaatrechtelijke rechtspersonen.
Flexibiliteit	Provinciale regelgeving en Wet Filo geldt.	Marktprincipes zijn van toepassing.
Bedrijfsmatige administratie	Bestuurlijk toezicht door provincie en Kroon vraagt tijd.	Zelfstandige besluitvorming binnen provinciale kaders.
Beperking aansprakelijkheid	Ondernemersrisico onbeperkt.	Provincierisico beperkt tot aandelenkapitaal.

Tabel 3.1 Overwegingen instrumentkeuze bij oprichting Afvalzorg in 1993

Uitvoering doelen

De doelen zoals vastgelegd in de statuten worden jaarlijks uitgewerkt in het bedrijfsplan. Daarin worden de activiteiten en doelen voor het daaropvolgende jaar beschreven en de strategie om die doelen te behalen. Het bedrijfsplan wordt goedgekeurd door de Raad van Commissarissen. In het jaarverslag wordt vervolgens verslag gedaan van de uitvoering van de voorgenomen activiteiten. Afvalzorg voert haar activiteiten op een aantal locaties uit (zie figuur 3.2).



Figuur 3.2. Operationele locaties en Gesloten locaties Afvalzorg

Context

Bij de oprichting van Afvalzorg is een aantal externe invloeden geïdentificeerd die de te behalen doelstellingen zouden kunnen beïnvloeden. De eerste is veranderende of voorgenomen wetgeving. In de Statenvoordracht uit 1993 staat beschreven dat 'de Europese wetgeving op het gebied van de economische mededinging op termijn mogelijk problemen op kan leveren met betrekking tot beperking van verwerkingsmogelijkheden'.⁵⁸

Een tweede externe factor geïdentificeerd bij oprichting, die samenhangt met de eerste, is de fluctuerende afvalmarkt. Ontwikkelingen in vraag en aanbod hangen samen met de economie, de concurrentiepositie (andere afvalverwerkers), nieuwe technieken en uiteraard nieuwe of veranderende wet- en regelgeving. Dit gebeurde bijvoorbeeld in 2000 toen werd besloten om de provinciegrenzen voor afvalstoffen op te heffen. Dit had grote gevolgen voor het vraag en aanbod en de concurrentiepositie van Afvalzorg.

De hierboven beschreven (mogelijke) externe invloeden spelen ook vandaag de dag nog een rol. Wetgeving is iets wat altijd kan veranderen, zowel vanuit de Europese Unie als nationale wetgeving. Een recent voorbeeld is de afschaffing van de Wet belastingen op milieugrondslag, waardoor aanbieders na aankondiging van deze maatregel wachtten met het aanbieden van hun afval tot na de afschaffing.

Een recente externe invloed is de economische crisis die effect heeft op de afvalmarkt (er wordt minder gebouwd en geproduceerd waardoor er minder afval is en er minder omzet wordt behaald). Tot slot hebben er in de afgelopen jaren veel technologische ontwikkelingen plaatsgevonden die van invloed zijn op de afvalmarkt. Er wordt steeds meer gerecycled waardoor er minder gestort wordt. Dit is wel iets waar Afvalzorg zelf op in speelt. Het bedrijf loopt voorop in een aantal innovatieve en duurzame ontwikkelingen, zoals het opwekken van groene energie en nuttige toepassing van AVI-bodemassen.⁵⁹

⁵⁸ Statenvoordracht 17, Verzelfstandiging stortplaatsen en aanverwante privaatrechtelijke activiteiten op het terrein van afvalverwerking; fase 2, 15 maart 1993

⁵⁹ AVI-bodemas is het product dat overblijft na het verbranden van huishoudelijk en daarmee vergelijkbaar bedrijfsafval in een afvalverbrandingsinstallatie (AVI).

Deel III Procesevaluatie: *met aandacht voor de uitwerking van kaders en afspraken via sturing, beheersing en toezichtactiviteiten en de verantwoording door verbonden partijen*

Sturen en toezicht

Bij de oprichting van Afvalzorg maakte de provincie onderscheid tussen publieke en private taken. De publieke taken bleven bij de provincie. Als publieke taak werd aangeduid: het opstellen van provinciale beleidsplannen, ontwerpen van verordeningen, voorlichting, informatievoorziening, vergunning/ontheffingverlening, inspectie en controle op naleving.⁶⁰ Publiekrechtelijke sturing en controle op Afvalzorg vond plaats via de instrumenten verordeningen en vergunningverlening en middels toetsing van het algemene beleid van de N.V. door de provincie als aandeelhouder.

Intermezzo: relatie Afvalzorg en provincie

Sinds de oprichting is de relatie tussen Afvalzorg en de provincie meermalen herzien. Hiermee is ook de sturing en het toezicht door de provincie veranderd.

- 1997: Provinciale Staten besluiten dat de nuts- (storten, nazorg en baggerdepots) en marktactiviteiten (zoals het beheer van autowrakterreinen en deelname in grindrecycling en een verontreinigde grondbank) van Afvalzorg gescheiden moesten worden. De nutsactiviteiten moeten voor 100 procent in overheidshanden blijven en de provincie zou in beginsel een meerderheidsbelang in Afvalzorg moeten houden.
- 1999: In het Noord-Hollandse collegeprogramma van 1999 geeft het college aan te 'streven naar afstoting van alle deelnemingen, behalve drinkwater en deelnemingen ontwikkelingsmaatschappijen'.
- 2000: Naar aanleiding van het collegeprogramma wordt onderzocht of het om beleidsmatige redenen wenselijk is om een eigen stortbedrijf te behouden. Deze vraag wordt beantwoord in een adviesrapport door Deloitte & Touche Bakkenist. In dit rapport wordt geconstateerd dat zich een aantal belangrijke ontwikkelingen heeft voorgedaan op de afvalmarkt zoals liberalisering, schaalvergroting, overheveling van taken van provincies naar Rijk. Omdat alle maatschappelijk relevante aspecten rond het storten van afval via (vernieuwde) politieke instrumenten kunnen worden gewaarborgd, wordt geconcludeerd dat de provincie haar belang in het storten van afval van de hand kan doen. Hier stemmen Provinciale Staten mee in. Wel moeten de relevante bedrijfsmatige en strategische aspecten worden onderzocht.
- 2002: Er vindt een herstructurering van Afvalzorg plaats waarbij Afvalzorg Deponie B.V. een 100 % dochter van Afvalzorg wordt en de provincie Flevoland aandeelhouder wordt van Afvalzorg. Dit is aanleiding om het eerder genomen besluit om Afvalzorg te privatiseren te heroverwegen en opnieuw te kijken naar de meest gewenste relatie met Afvalzorg.
- 2003: Er wordt door de provincie opnieuw onderzocht wat de meest gewenste relatie met Afvalzorg is. Daarbij zijn de belangrijkste criteria:
 - De marktsituatie
 - Huidige en komende regelgeving
 - "Publieke taak" van Afvalzorg

Door de onzekere marktpositie en onduidelijkheid die op dat moment bestaan over de regelgeving, wordt besloten dat Afvalzorg als provinciaal nutsbedrijf wordt gehandhaafd. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de onderneming zich beperkt tot de kernactiviteit beheer en exploitatie van de stortplaatsen en dat eventuele activiteiten die geen direct verband houden met deze kerntaak worden afgestoten.

Voor de oprichting van Afvalzorg bestond naast de wens tot verzelfstandiging van de afvalverwerkingsactiviteiten, ook de wens tot het behoud van democratische controle. Hier ontstond een zeker spanningsveld. Er was een zwaardere politiek-bestuurlijke betrokkenheid nodig dan bij provinciale bedrijven als PWN en PEN (huidig NUON). Daarom werd gekozen om de zeggenschapsverhoudingen aan te laten sluiten bij de bestuurlijke structuur van de provincie. Dat betekende het volgende:

⁶⁰ Statenvoordracht 88, Verzelfstandiging stortplaatsen, 16 december 1991.

- a) Samenstelling Raad van Commissarissen: vertegenwoordigers van diverse in staten vertegenwoordigde politieke partijen.
- b) Informatievoorziening naar commissies uit PS: conform het provinciale reglement en de Provinciewet wordt informatie verschaft aan de meest betrokken commissies uit PS.
- c) Bevoegdheden: het college van GS is bevoegd tot het uitoefenen van de aandeelhoudersbevoegdheden voor wat betreft de maatschappijen waarvan de provincie aandelen bezit en waarin zij commissarissen benoemt.⁶¹

In de Raad van Commissarissen zaten oorspronkelijk twee externen en negen statenleden/gedeputeerden. In de loop van de jaren is de samenstelling van de Raad veranderd en momenteel zijn er geen commissarissen meer die tevens statenlid in Noord-Holland of Flevoland zijn.⁶² Een verklaring hiervoor is te vinden in de herijking van de relatie tussen de provincie en Afvalzorg. Door de overgang van taken die de provincie had op het gebied van afval naar het rijk was intensieve sturing minder nodig. Er is zelfs een intentiebesluit genomen om Afvalzorg te verkopen, wat uiteindelijk niet is gebeurd. Daarnaast speelt ook de herstructurering van het bedrijf mee, in de periode 2000-2003. Met die herstructurering heeft Afvalzorg een corporate *governance* code ingevoerd, wat zorgde voor professionalisering van de rolverdeling tussen directie, RvC en aandeelhouders.

Bij Afvalzorg houden de auditcommissie en beleggingscommissie controle op de beleggingen door het bedrijf. Deze commissies bestaan uit commissarissen en extern adviseurs. Het rendement bedraagt gemiddeld 4 procent. Over het dividendbeleid zijn afspraken gemaakt. Voorheen ging een deel van het dividend naar het Provinciaal Afvalstoffenfonds. Daaruit verleende de provincie subsidies. Nu is het anders geregeld. Een van de afspraken is dat het minimumdividend € 1.250.000 bedraagt (90 % van dit bedrag, € 1.125.000 is voor de provincie Noord-Holland).⁶³ In theorie kan dit in een slecht jaar betekenen dat Afvalzorg moet interen op het bedrijfskapitaal.⁶⁴ In de statuten is opgenomen dat de directie wordt benoemd door de Raad van Commissarissen. Iedere directeur kan door de RvC worden ontslagen of geschorst. Ook wordt de bezoldiging van de directie door de Raad van Commissarissen vastgesteld. De Raad van Commissarissen zelf bestaat uit vijf personen. De commissarissen worden op voordracht van de RvC benoemd door de algemene vergadering. De aandeelhouders kunnen geen kandidaat voordragen. Een benoemingsperiode duurt vier jaar en een commissaris kan maximaal twee keer herbenoemd worden.

Interne organisatie van de provincie

Binnen de ambtelijke organisatie hebben verschillende sectoren en directies te maken met Afvalzorg. Bij de sector AFD vindt de voorbereiding van de algemene vergaderingen van aandeelhouders plaats. De gedeputeerde wordt op het gebied van financiën door AFD geadviseerd over de stukken die op de agenda van de algemene vergaderingen, zoals de jaarrekening. Er vindt geen beleidsmatige advisering plaats vanuit de directie Beleid. Geïnterviewden geven aan dat Afvalzorg binnen de directie Beleid niet belegd is en dat dat wel zo zou moeten zijn. Er vindt geen inhoudelijke advisering en sturing plaats, terwijl de provincie wel grootaandeelhouder is. In het verleden was dit anders. Daarnaast heeft de sector Vergunningen te maken met Afvalzorg. De provincie is naast aandeelhouder ook vergunningverlener voor Afvalzorg. Deze taak is bij een andere directie belegd, te weten SHV. Tot slot werkt de sector Programmeren Projecten Landelijk Gebied (PPLG) veel samen

⁶¹ Statenvoordracht 17, Verzelfstandigen stortplaatsen en aanverwante privaatrechtelijke activiteiten op het terrein van afvalverwerking; fase 2, 15 maart 1993.

⁶² Een commissaris was tot 2007 statenlid in Noord-Holland en een commissaris was tot 2010 gedeputeerde in Flevoland.

⁶³ Dit dividendbeleid is vastgesteld in de aandeelhoudersvergadering van 10 mei 2005, zo blijkt uit het stuk 'Aanvullende informatie invulling dividendbeleid N.V. Afvalzorg Holding', mei 2009.

⁶⁴ In 2012 ontvangt de provincie Noord-Holland 90% van de totale dividendumuitkering van € 4.463.000: een bedrag van € 4.016.700.

met Bodemzorg, een dochteronderneming van Afvalzorg. De provincie heeft een raamcontract met Bodemzorg voor de monitoring en de nazorg van stortplaatsen en een groot aantal bodemsaneringslocaties in Noord-Holland. Tussen de verschillende sectoren is nauwelijks overleg over Afvalzorg. Betrokkenen geven aan dat hier een coördinerende rol door de directie Beleid wenselijk is.

Beheersen en verantwoorden

In de statuten zijn de doelen van Afvalzorg vastgelegd. Zoals in deel I van dit hoofdstuk al is genoemd worden deze doelen jaarlijks uitgewerkt in het bedrijfsplan. Daarin wordt ook de strategie beschreven waarmee deze doelen gehaald moeten worden. Het bedrijfsplan wordt door de Raad van Commissarissen goedgekeurd en ter kennisname aan de aandeelhouders verstuurd. De jaarlijkse strategiebijeenkomst, waaraan aandeelhouders, RvC, ondernemingsraad, directie van Afvalzorg en een extern adviseur deelnemen, vormt de basis voor het bedrijfsplan. Op dat moment kunnen aandeelhouders hun mening geven over de voorgestelde strategie. Uit de interviews blijkt dat de mate van (bij)sturing op deze strategie en de beleidsdoelen door de provincie beperkt is en dat dit per collegeperiode verschilt. Betrokkenen van Afvalzorg geven aan dat de provincie tegenwoordig een wat achteroverleunende houding hanteert. Afvalzorg zou graag willen dat de provincie wat duidelijker formuleert wat ze met Afvalzorg wil en welke richting het bedrijf in de toekomst op moet gaan.

De verantwoording richting de provincie, in de rol van aandeelhouder is tijdig en volledig. Jaarlijks worden de jaarrekening en het jaarverslag aan de aandeelhouders voorgelegd. Gedeputeerde Talsma is thans gemandateerd om de provincie te vertegenwoordigen tijdens de AvA's. De aandeelhoudersvergadering stelt de jaarrekening vast tijdens de jaarlijkse AvA. Er is sprake van een geconsolideerde balans, waarin de resultaten van de dochterondernemingen opgenomen zijn. Een groot deel van de activiteiten wordt uitgevoerd door de dochterondernemingen. De Raad van Commissarissen houdt toezicht op de prestaties van de dochterondernemingen. De directie stelt over de dochterondernemingen kwartaalrapportages op die gecontroleerd worden door de RvC. Gezien de mate van betrokkenheid door de provincie die Afvalzorg ervaart, vragen betrokkenen van Afvalzorg zich af dit voldoende is. Betrokkenen van Afvalzorg geven als mogelijke verklaring dat de provincie al jaren geen geld meer stopt in Afvalzorg en het daarom wat meer op afstand heeft gezet. Zij vragen zich af in hoeverre de provincie Afvalzorg als belegging beschouwt.

Tussen de directie van Afvalzorg en de provincie is op ad hoc basis contact. Dit is vooral het geval wanneer er enige vorm van risico is (politiek, financieel of anders). Een voorbeeld is de uitbreiding van de locatie Nauerna. In 2006 is de procedure voor uitbreiding van de stortlocatie gestart en in 2009 is de uitbreidingsvergunning verleend door de gemeente Zaanstad. In de buurt is een belangengroep actief die tegen de uitbreiding is en de vergunning succesvol heeft aangevochten waardoor de Raad van State de vergunning in 2010 vernietigde. De belangengroep zoekt vaak de publiciteit waardoor de uitbreiding van Nauerna (in de regio) inmiddels een bekend issue is. Over dit onderwerp is regelmatig overleg tussen de directie van Afvalzorg en de gedeputeerde. Ook worden bijvoorbeeld persberichten over dit onderwerp afgestemd met de provincie. Naast deze ad hoc overleggen zijn er geen structurele overleg- of verantwoordingsmomenten tussen de directie en de gedeputeerde of het college.

Rollen provincie

Afvalzorg is een structuurvennootschap. Bij een structuurvennootschap is wettelijk voorgeschreven dat er een Raad van Commissarissen moet zijn. In vergelijking met andere vennootschappen heeft de algemene vergadering van aandeelhouders bij een structuurvennootschap minder bevoegdheden. In de wet zijn de volgende criteria opgenomen waaraan een structuurvennootschap moet voldoen:

1. Het geplaatste kapitaal samen met de reserves volgens de balans met toelichting bedraagt ten minste € 16,0 miljoen;
2. de vennootschap of een afhankelijke maatschappij heeft krachtens wettelijke verplichting (WOR) een ondernemingsraad (OR) ingesteld;
3. bij de vennootschap en haar afhankelijke maatschappijen samen, zijn in de regel ten minste 100 werknemers in Nederland werkzaam.

Als aan de bovenstaande voorwaarden wordt voldaan, moet een vennootschap als een structuurvennootschap worden aangemerkt en zijn derhalve de wetten en regels aangaande een structuurvennootschap op de vennootschap van toepassing. Een vennootschap die niet aan de voorwaarden voldoet kan zich echter ook vrijwillig als een structuurvennootschap aanmerken. In de statuten van de vennootschap moet dit dan verder worden uitgewerkt.

In de door de provincie Noord-Holland vastgestelde beleidsregels inzake verbonden partijen wordt geen onderscheid gemaakt tussen structuurvennootschappen en overige vennootschappen. Dit onderscheid is van belang omdat de provincie in de eigenaarsrol bij een structuurvennootschap minder bevoegdheden heeft om het beleid van de vennootschap te beïnvloeden. Bij een structuurvennootschap kunnen de aandeelhouders alleen ingrijpen op het beleid van de vennootschap door het beleid van de Raad van Commissarissen en bestuur af te keuren. De wijze waarop dit procedureel moet gebeuren is vastgelegd in de wet en nader uitgewerkt in de statuten van de vennootschap. Complicerende factor hierbij is dat het de primaire verantwoordelijkheid van het bestuur en de raad van commissarissen is de belangen van de vennootschap te behartigen. De belangen van de vennootschap hoeven niet altijd volledig parallel te lopen met de beleidsdoelstellingen die de provincie Noord-Holland heeft.

De provincie heeft, zoals in bovenstaande is beschreven, als aandeelhouder geen toezichhoudende rol. Dat doet de RvC. Wel is de provincie, naast eigenaar, ook vergunningverlener en handhaver. Deze diverse rollen zijn bij een en dezelfde gedeputeerde belegd. Dus zowel de eigenaarsrol als de rol van vergunningverlener en handhaver. Bestuurlijk zijn de verschillende taken en rollen die de provincie heeft belegd bij één gedeputeerde. Dus zowel de eigenaarsrol als de vergunningverleners- en handhavingsrol. Dit is voor de buitenwereld soms moeilijk te begrijpen. Het idee bestaat dat de provincie strenger is in de vergunningverlening en handhaving richting Afvalzorg dan richting vergelijkbare bedrijven. Betrokkenen vanuit de provincie en Afvalzorg geven beide aan dat dat niet het geval is.

Ambtelijk zijn deze rollen wel gescheiden, zoals eerder in dit hoofdstuk al werd beschreven. Welke rol momenteel ambtelijk niet duidelijk is belegd, is de rol van opdrachtgever. Dat betekent dat er beperkt wordt gestuurd op de beleidsinhoudelijke doelen van Afvalzorg. Een verklaring hiervoor kan zijn dat, zoals eerder in dit hoofdstuk is opgemerkt, afval geen speerpunt is van het huidige provinciale beleid en de wettelijke taken ten aanzien van afval beperkt zijn.

Deel IV Conclusies en effectiviteit

Samenvattende tabel bevindingen

Onderdeel	Aspecten	Globale uitwerking
Planevaluatie (waarom en hoe)	Maatschappelijke opgave	<ul style="list-style-type: none"> • Opgericht om afvalstromen te reguleren en goede zorgtaken voor stortplaatsen te waarborgen. • Het provinciaal belang is door vermindering van het aantal wettelijke taken veranderd. • Provincie en Afvalzorg delen (grotendeels) dezelfde visie en kennen overeenstemming over de doelstellingen. Input komt vooral vanuit Afvalzorg.
	Doel-middel relatie	<ul style="list-style-type: none"> • Bij oprichting zijn twee instrumenten overwogen. • Het gekozen instrument, N.V. blijkt geschikt te zijn voor het type activiteiten die het bedrijf uitvoert en voor de bij oprichting gestelde doelen. • De gestelde doelen worden gehaald.
	Context	<ul style="list-style-type: none"> • Afvalzorg opereert al sinds oprichting op een markt die aan een aantal externe invloeden onderhevig is zoals veranderende wet- en regelgeving, economische fluctuaties en technologische ontwikkelingen. Deze waren vooraf geïdentificeerd.
Procesevaluatie (werking)	Sturen en Toezicht	<ul style="list-style-type: none"> • Vóór de herijking van de relatie stuurde de provincie intensief via de RvC (leden van GS en PS hadden zitting in de RvC). • Sinds invoering van corporate governance wordt toezicht op Afvalzorg door een onafhankelijke RvC gehouden. • Afvalzorg is een structuurvennootschap, dat betekent dat aandeelhouders beperkte invloed hebben. • De provincie heeft sturing via de jaarlijkse strategiebijeenkomst en de AvA. • De diverse rollen die de provincie heeft zijn binnen de ambtelijke organisatie gescheiden. Bestuurlijk gezien is dat niet het geval: eigenaarsrol en vergunning/handhavingsrol bij zelfde gedeputeerde. • Afvalzorg is bij de directie Beleid niet belegd. Er is nu nauwelijks sprake van beleidsinhoudelijke bijsturing.
	Beheersen	<ul style="list-style-type: none"> • Binnen Afvalzorg is het risicomanagement geregeld. Dit vindt plaats tussen directie en RvC. • Provincie ontvangt naast de jaarverslagen geen periodieke tussenrapportages over de realisatie van de beleidsdoelstellingen.
	Verantwoorden	<ul style="list-style-type: none"> • Afvalzorg legt verantwoording af in de jaarverslagen en jaarrekening. Hiermee wordt verantwoording afgelegd over de behaalde resultaten. • Er zijn duidelijke afspraken gemaakt over de informatievoorziening. Dit gebeurt regelmatig en adequaat.

Effectiviteit Afvalzorg

Afvalzorg is een effectief instrument voor de oorspronkelijke doelen die bij oprichting door de provincie zijn meegegeven. De keuze voor een N.V. lijkt een goede keuze te zijn geweest. Door de N.V.-vorm kon (en kan) Afvalzorg een goede speler en concurrent zijn op de afvalmarkt. Het provinciaal belang is door de jaren heen echter veranderd. Waar de provincie tot de eeuwwisseling een aantal belangrijke wettelijke taken en bevoegdheden had, is dat sinds de centralisatie van deze bevoegdheden naar het rijk niet meer zo. De provincie is wel nog steeds verantwoordelijk voor de nazorg van stortplaatsen. In 2000 besloten provinciale staten dat het mogelijk was om Afvalzorg, net als in die tijd met veel andere provinciale nutsbedrijven gebeurde, te verkopen. Hoewel dat besluit een aantal jaar later is teruggedraaid is, is het bedrijf vanaf dat moment veranderd en is ook de relatie tussen Afvalzorg en de provincie veranderd. Afvalzorg is geprofessionaliseerd en de provincie heeft meer afstand genomen. De provincie stuurt weinig, maar lijkt in sommige opzichten wat terughoudend om Afvalzorg bepaalde vrijheid te geven, zoals verdere uitbreiding buiten de provinciegrenzen en meer risicovolle beleggingen. Dat is te verklaren doordat de bevoegdheid van de provincie zich als overheid beperkt tot de eigen provinciegrenzen.

In het Provinciaal Milieubeleidsplan 2009-2013 geeft GS aan dat afval voor de provincie geen speerpunt is. Beleidsmatig lijkt Afvalzorg dan ook niet altijd veel prioriteit te krijgen. Binnen de directie Beleid is Afvalzorg nergens belegd. Hierdoor vindt geen beleidsinhoudelijke sturing plaats. Omdat Afvalzorg een professionele organisatie is, lijkt deze sturing ook niet zo nodig. Wel is het gezien de onzekere toekomst van de afvalmarkt, volgens betrokkenen bij Afvalzorg belangrijk dat de provincie een visie ontwikkelt over afval en de rol die Afvalzorg daarin kan spelen.

Deel V Leerpunten

- Bij oprichting van een verbonden partij is het belangrijk om de mogelijke instrumenten te inventariseren en deze af te wegen tegen de argumenten voor de oprichting van een verbonden partij, zoals bij Afvalzorg is gebeurd.
- Wanneer wordt gekozen om een N.V. (in dit geval een structuurvennootschap) op te richten is het goed om af te wegen of deze rechtsvorm past bij de gewenste mate van sturing en toezicht.
- De mogelijke schijn van belangenverstremgeling zou kunnen worden voorkomen door de rol van eigenaar en de rol van vergunningverlener en toezichthouder niet bij een en dezelfde gedeputeerde te beleggen.
- Het is vaak nuttig om een verbonden partij binnen de ambtelijke organisatie bij een sector (binnen de directie Beleid) te beleggen.
- Afstemming tussen de diverse betrokken directies en sectoren bijvoorbeeld ter voorbereiding op een AvA is wenselijk.
- Het periodiek bepalen en eventueel opnieuw vaststellen van het provinciaal belang in een verbonden partij is wenselijk.

Hoofdstuk 4. Life Sciences Fund Amsterdam B.V.

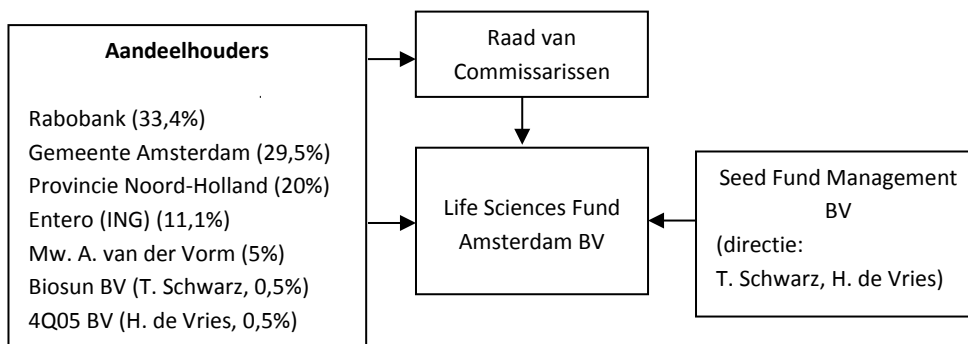
• Nominale waarde aandelen:	€36.038	• Eigen vermogen begin/einde 2012:	€ 2.900.080 / 4.111.680
• Percentage belang:	16,19 % gewone en 20,07 % preferente aandelen	• Vreemd vermogen begin/einde 2012:	€ 136.588 / 33.147
• Invulling bestuurlijk belang:	Stemrecht AvA	• Verstreckte leningen eind 2012:	€ 0
• Publiek doel:	Ontwikkeling economie	• Dividend ontvangen in 2012:	€ 0

Deel I Profielschets: *Uitgangssituatie van de verbonden partij met specifieke kenmerken als de taak, structuur en financiën*

Inleiding

De B.V. Life Sciences Fund Amsterdam⁶⁵ (LSFA) is een fonds met als doel het oprichten van, het deelnemen in, het besturen van en het toezicht houden op ondernemingen en vennootschappen die betrokken zijn bij biomedische wetenschappen. Het beleidsdoel dat de provincie Noord-Holland nastreeft met LSFA is het stimuleren van meer innovatieve bedrijvigheid, samenwerking in de regio en versterking van de regionale economie: Het fonds is opgericht in februari 2009. De provincie is vanaf september 2009 deelnemer in het fonds.

LSFA heeft thans zeven aandeelhouders. De provincie houdt 20% van de aandelen. De aandeelhouders mogen een lid van de RvC voordragen.⁶⁶ De provincie wordt in de Algemene vergadering van de Aandeelhouders (AvA) vertegenwoordigd door een gedeputeerde. De managementtaken van LSFA worden verricht door Seed Fund Management B.V. (SFM). De directieleden van SFM houden via eigen B.V.'s elk een aandeel van 0,5% in LSFA.



Figuur 4.1. Relatiestructuur LSFA B.V.

⁶⁵ Life sciences zijn technieken of processen waarbij levende organismen (bacteriën, virussen, planten) of vormen van biologisch leven (enzymen, DNA) worden onderzocht en/of gebruikt voor nieuwe producten of productieprocessen. Dit leidt bijvoorbeeld tot nieuwe medicijnen, diagnostiek of duurzame processen. (bron: PS voordracht 14, 20 januari 2009)

⁶⁶ Statenvoordracht 14, deelneming Life Science Fonds Amsterdam, 20 januari 2009. De intentie is dat de provincie via deze constructie controle kan houden op de te bereiken resultaten en investeringsrichtlijnen, zoals verwoord in de fondsovereenkomst.

Financiële gegevens

LSFA heeft bij de start een vermogen van ongeveer € 8,8 miljoen. De provinciale bijdrage is € 2 miljoen.⁶⁷ Nieuwe deelnemers kunnen toetreden tot het fonds, maar de publieke investeerders houden samen minder dan 50% van de fondsaandelen. Er is namelijk in het geval van LSFA geen sprake van staatssteun wanneer er gegarandeerd is dat de bijdrage van de overheid minder is dan 50% en de particuliere en publieke investeerders dezelfde risico's en vergoedingen delen.⁶⁸ LSFA investeert in startende en doorgroeïende *life science* bedrijven en biedt daarnaast ondersteuning op het gebied van management, marketing en productontwikkeling. LSFA richt zich op investeringen tussen de € 500.000 en € 1.500.000. Het fonds wordt beëindigd aan het einde van het achtste jaar na het eerste kapitaalafroep,⁶⁹ met mogelijkheid tot verlenging met drie jaar.⁷⁰

⁶⁷ De provinciale bijdrage wordt niet ineens gestort, maar verspreid over de acht jaar dat het fonds bestaat en wanneer een investering wordt gedaan.

⁶⁸ Brief van de Europese Commissie betreft staatssteun, 18 december N 344/2008, par. 3.1.1

⁶⁹ Verzoek om storting van het kapitaal

⁷⁰ Fonds- en managementovereenkomst Life Sciences Fund Amsterdam B.V., art. 1.6

Deel II Planevaluatie: *aandacht voor de maatschappelijke opgave / beleidsprobleem, de relevante beleidskaders, de doel-middel relatie en de context waarbinnen de LSFA functioneert*

Achtergrond

Het Ministerie van Economische Zaken presenteert in maart 2004 het Actieplan Life Sciences. Dat plan bevat een samenhangende aanpak van de knelpunten in dit innovatiegebied. Het doel ervan is het versterken van het Nederlandse innovatievermogen en de concurrentiekracht van de *life sciences*. In hetzelfde jaar laat de provincie Noord-Holland een sterkte-zwakte analyse van de *life sciences* sector in Noord-Holland⁷¹ verrichten. Een van de conclusies is dat de provincie Noord-Holland een rol kan spelen in de (vervolg)financiering van innovatie op het gebied van *life sciences* voor startende bedrijven. Er is geen documentatie aangetroffen waaruit blijkt dat de provincie actie heeft ondernomen op basis van deze analyse.

In 2007 neemt de gemeente Amsterdam het initiatief voor het oprichten van LSFA. Op verzoek en op basis van mondelinge toelichting van de wethouder EZ van de gemeente Amsterdam ondertekent de gedeputeerde Financiën van de provincie Noord-Holland in mei 2007 de Intentieverklaring tot deelname aan LSFA, onder voorbehoud van verdere besluitvorming door het provinciaal bestuur.⁷² In november 2007 laat de provincie de gemeente Amsterdam per brief weten dat provinciale deelneming in het fonds niet voor de hand ligt.⁷³ De belangrijkste overweging daarbij is het grote bedrag dat daarmee gemoeid is in verhouding tot andere projecten in Noord-Holland op het gebied van de kenniseconomie. Ook vanuit juridisch oogpunt bestaat nog onduidelijkheid over vermeende staatssteun.

Medio 2008 spreken de bestuurders van de gemeente Amsterdam met de bestuurders van de provincie Noord-Holland over nut en noodzaak van het fonds en verzoeken GS de deelname te heroverwegen. De contouren van het fonds zijn dan inmiddels verder uitgekristalliseerd. Medio december 2008 geeft de Europese Commissie goedkeuring voor de oprichting van het LSFA in het kader van de staatssteun regelgeving.⁷⁴ Gedeputeerde Staten doen op basis van de gewijzigde inzichten een heroverweging en besluiten in januari 2009 tot deelname.⁷⁵ In maart 2009 keuren Provinciale Staten de provinciale toetreding tot LSFA goed en in oktober 2009 treedt de provincie officieel toe tot het fonds door middel van verwerving van aandelen.⁷⁶

Beleidsprobleem

De provincie Noord-Holland verwacht dat het LSFA een bijdrage levert aan meer innovatieve bedrijvigheid, aan samenwerking in de regio en aan versterking van de regionale economie waarvan *life sciences* een belangrijke pijler is.⁷⁷ De provincie verwacht verder dat het inzetten van LSFA een algemeen en economisch belang, zoals verwoord in de Economische Agenda 2008-2011, kan dienen en daarmee ook de internationale concurrentiepositie van Noord-Holland kan vergroten. Het college van Gedeputeerde Staten voert in de vergadering voor besluitvorming een discussie over de invulling van het begrip publiek belang in relatie tot een deelneming en over de honorering van

⁷¹ Zernike Group B.V., Een sterkte-zwakte analyse van de life sciences sector in Noord-Holland, september 2004

⁷² GS-nota 2007-67806, deelname Provincie aan het Life Sciences Fonds Amsterdam, 14 november 2007

⁷³ Verzonden naar de gemeente Amsterdam d.d. 29 november 2007

⁷⁴ Brief van de Europese Commissie betreft staatssteun, 18 december 2008

⁷⁵ GS-nota 2008-53600, deelneming Life Sciences Fonds Amsterdam, 20 januari 2009

⁷⁶ GS-nota 2009-57287, documenten toetreding LSFA, 29 september 2009

⁷⁷ GS-nota 2008-53600, deelneming Life Sciences Fonds Amsterdam, 20 januari 2009

het management van het fonds (waarover later meer).⁷⁸⁷⁹ De argumenten van bijdrage aan werkgelegenheid en de regionale uitstraling van het fonds spelen een prominente rol in de provinciale besluitvorming, naast het versterken van het cluster *life sciences*. Uiteindelijk besluit het college van Gedeputeerde Staten tot deelname onder de volgende voorwaarden:

- De provincie Noord-Holland krijgt zeggenschap in de participaties die gedaan worden uit LSFA en over de management fee van de directie van LSFA;
- De directie van LSFA richt zich bij het screenen en aangaan van participaties uit het fonds ook op de regio Noord-Holland Noord, met name het medische cluster in Alkmaar.⁸⁰

Uit de analyse van documenten en op basis van de gesprekken met betrokkenen blijkt dat de provinciale doelen noch verder zijn gespecificeerd noch zijn er normen gesteld t.a.v. het scheppen van werkgelegenheid, regionale samenwerking, versterken van internationale concurrentiepositie e.d.. Verder moet worden opgemerkt dat het krijgen van zeggenschap door de provincie Noord-Holland in de huidige structuur van LSFA niet mogelijk is. De directie van LSFA beslist, na toestemming van de RvC, waarin wordt geïnvesteerd. Dit geldt ook voor de managementvergoeding: de provincie heeft daar geen directe zeggenschap over (in Deel II, onderdeel planevaluatie komen we daarop terug).

Doel-middel relatie

Gezamenlijke visie?

De visie van de provincie en de focus van LSFA blijken niet overeen te komen. In de visie van de provincie ten tijde van het besluit tot deelname zijn bijdrage aan werkgelegenheid en regionale uitstraling belangrijke elementen. Een voorwaarde tot deelname was immers dat de regio Noord-Holland Noord betrokken zou worden bij screenen en aangaan van participaties. Bijdrage aan werkgelegenheid en regionale uitstraling zijn echter niet verder geconcretiseerd noch is er een verwijzing opgenomen naar deze provinciale kernpunten in de formele documenten. Weliswaar wordt in het Addendum (de bijlage bij de fonds- en managementovereenkomst) in de aanvullende voorwaarde verwezen naar Alkmaar, maar in die formulering wordt deze stad als onderdeel van de Amsterdamse regio beschouwd. Hiermee komt de expliciete investeringsplicht in de regio Noord-Holland Noord de facto te vervallen.

In de visie van het fondsmanagement bevinden startende bedrijven zich in de buurt van kennisinstellingen zoals de universiteiten. Het is uit de interviews niet gebleken dat werkgelegenheid een selectiecriteria is voor management voor mogelijke investeringen.⁸¹ Alhoewel de provincie dit een belangrijk doel vindt van de investeringen kan in de praktijk niet worden vastgesteld in hoeverre er wordt voldaan aan deze voorwaarde, mede doordat er geen normen zijn gesteld aan deze doelstelling.⁸²

Keuze voor het fonds

⁷⁸ GS-nota 2008-53600, deelneming Life Sciences Fonds Amsterdam, 20 januari 2009

⁷⁹ De provincie Noord-Holland had destijds een start gemaakt met de voorbereidingen voor een Kadernota verbonden partijen.

⁸⁰ Deze voorwaarde is opgenomen in het Addendum bij het Fund and Management Agreement, art. 3.1

⁸¹ Ook voor de gemeente Amsterdam is dit niet verder geoperationaliseerd. LSFA past binnen beleid t.a.v. Kennis en innovatie van de gemeente en als zodanig draagt het volgens de gemeente bij aan werkgelegenheid.

⁸² De gegevens van Kamer van Koophandel geven geen inzicht in het aantal werkzame personen. Volgens de opgave van de directie van LSFA schommelt het aantal arbeidsplaatsen bij de portfoliobedrijven tussen de 30 en 40. Voordat LSFA in deze ondernemingen investeerde, waren dat er zo'n 10, aldus de directie.

Ten aanzien van de onderbouwing van de keuze voor een fonds valt op te merken dat deze een empirische basis mist. De provincie baseert zich voor besluitvorming tot deelname in het fonds op de veronderstelling dat het fonds een nuttig instrument is om het investeringsgat te vullen bij jonge, innovatieve bedrijven in de *life science* sector in Noord-Holland.⁸³ Door middel van risicodragende deelnemingen krijgen deze bedrijven steun op basis van marktconforme criteria en overlevingskansen. Dit werkt volgens de provincie voor bedrijven beter dan subsidies. Daarbij zou, zo wordt beargumenteerd, namelijk het risico bestaan dat een bedrijf een 'eenzijdige' geldstroom ontvangt, zonder dat daar bedrijfsmatig vertrouwen aan ten grondslag ligt.

Een daadwerkelijke vergelijking van het fonds met andere beleidsinstrumenten ontbreekt waardoor niet kan worden beoordeeld of de keuze daarvoor terecht is geweest. Het afzetten van het fonds tegen een instrument als subsidie lijkt zinvol, echter de vergelijking mist de onderliggende analyse. De stelling dat het fonds beter zal werken dan subsidies wordt niet onderbouwd in de nota voor besluitvorming.

Voor de onderbouwing van de keuze voor het fonds merkt de provincie verder op dat met een deelname van € 2 miljoen een *multiplier*-effect wordt bereikt van € 6,8 miljoen vanwege de totale fondsgrootte bij oprichting van € 8,8 miljoen.⁸⁴ Er kan worden vastgesteld dat er geen sprake is van een *multiplier* (=vermenigvuldigingsfactor) van de investering door de provincie Noord-Holland in de zin dat het ingebracht bedrag een veelvoud daaraan tot gevolg heeft. Er is eerder sprake van een *verhoging* van het beschikbare budget met de provinciale bijdrage van € 2 miljoen.⁸⁵ De deelname van de provincie heeft uiteindelijk het investeringsbedrag doen toenemen tot € 8,8 miljoen. Provinciale deelname lijkt vanuit deze notie geen noodzakelijke voorwaarde voor het oprichten van het fonds.

Keuze voor het management van het fonds: Seed Fund Management B.V.

De provincie is betrokken geweest bij de selectie van het fondsmanagement.⁸⁶ De Seed Fund Management B.V. (SFM) werd via een openbare aanbestedingsprocedure geselecteerd. Bij de indiening van offerte moesten geïnteresseerde partijen ook een voorstel doen met betrekking tot de beloning.

De managementvergoeding van LSFA bestaat uit een jaarlijkse vergoeding die berekend wordt als een percentage (2,5%) van het gecommitteerde kapitaal met een minimumbedrag van € 330.000. Deze vergoeding zou zoals vermeld in punt 2.5.3 van de brief van de Europese Commissie (EC) inzake staatssteun, vergelijkbaar zijn met de vergoeding die gegeven wordt aan het management van vergelijkbare en relatief kleine investeringsfondsen.⁸⁷

Ten aanzien van de managementvergoeding is herhaaldelijk discussie geweest binnen de provincie Noord-Holland. Telkens wordt gemeld dat die vergoeding te hoog zou zijn in relatie tot de inspanningen. Volgens de provincie is, blijkens de aanvraag bij de Europese Commissie in het kader van staatssteunanalyse, de vergoeding vergelijkbaar met de vergoeding die gegeven wordt aan het management van vergelijkbare en relatief kleine investeringsfondsen.⁸⁸ Er wordt verwezen naar

⁸³ GS-nota 2008-53600, deelneming Life Sciences Fonds Amsterdam, 20 januari 2009

⁸⁴ Statenvoordracht 14, deelneming Life Science Fonds Amsterdam, 20 januari 2009

⁸⁵ Maar een startkapitaal van € 10 tot € 15 miljoen wordt in eerdere analyses t.b.v. de Intentieovereenkomst noodzakelijk geacht om een serie investeringen te doen.

⁸⁶ De provincie nam deel aan een commissie die de voorstellen van verschillende kandidaten beoordeelde, ook al had de provincie formeel nog geen aandelen of een besluit genomen voor deelname.

⁸⁷ Par. 2.5.3. van het document Europese Commissie, staatssteun N 344/2008 - Nederland

⁸⁸ Volgens de opgave van de Nederlandse Vereniging van Participatiemaatschappijen (NVP) is managementvergoeding van 2 % of meer gebruikelijk bij kleinere fondsen.

internationale studies om dit te staven. Volgens die studies heeft de grootte van het fonds een aanzienlijke invloed op de formule voor de managementvergoeding. Overigens lijkt het in de praktijk niet mogelijk om de vergoeding tussentijds te wijzigen. Er ligt een fonds en managementafspraken waarin de rechten en plichten zijn opgenomen. In de AvA kunnen de aandeelhouders door hun agenderingsrecht dit punt op de agenda zetten. De provincie heeft van dit recht gebruik gemaakt. Maar de bereidheid van andere aandeelhouders om mee te werken aan wijziging van managementvergoeding blijkt niet aanwezig.

Uitvoering doelen

Eerder in deze rapportage is opgemerkt dat de provinciale doelen niet in de formele documenten van LSFA zijn geborgd. Het fonds investeert in kleine ondernemingen die voldoen aan de KMO-definitie⁸⁹ van de Europese Gemeenschap en actief zijn in de *life sciences*-sector (biotechnologie, medische technologie en zorgsector), in de regio Amsterdam. De investeringscriteria zijn dat het fonds niet meer dan 15% van het startkapitaal mag investeren in één bedrijf.⁹⁰ De totale investering in een bedrijf mag € 2 miljoen niet overschrijden.

Het management van het fonds selecteert de ondernemingen en legt de investeringsbeslissing voor ter goedkeuring aan de Raad van Commissarissen (RvC). Er is een investeringskader dat als bijlage is toegevoegd aan het fonds- en managementovereenkomst waarin de richtlijnen zijn geformuleerd voor investeringen. Uit de interviews komt het beeld naar voren dat de keuze voor investeringen in de farmaceutische industrie⁹¹ niet unaniem wordt gedeeld binnen de RvC. Enerzijds wordt gesteld dat voor deze sector een veel groter bedrag nodig zou zijn ("een miljarden *business*"), de innovatie een gering slagingskans zou hebben en de concurrentie wereldwijd zou zijn. Om deze redenen is volgens een deel van de RvC de keuze voor het investeren in ondernemingen in de farmaceutische industrie niet te verdedigen. Anderzijds geniet het management het vertrouwen van het andere deel van de RvC. Doordat het management over het algemeen kan rekenen op de steun van de meerderheid van de RvC, wordt dan ook geïnvesteerd conform het voorstel van het management.

Uit de interviews blijkt dat het fonds niet geheel werkt conform de voorwaarden die voor de oprichting door de provincie zijn gesteld. Een van de voorwaarden was dat de provincie zeggenschap krijgt in de participaties die worden gedaan uit het fonds.⁹² Directe zeggenschap door de provincie is in de huidige structuur van LSFA niet mogelijk.⁹³ Bovendien heeft de provincie geen meerderheidsaandeel waardoor het evenmin mogelijk is in de Algemene Vergadering van de Aandeelhouders (AvA) direct sturing te geven aan de keuzes die worden gemaakt door het management. De tweede voorwaarde was dat het fonds zich ook richt op de regio Noord-Holland Noord, met name op het medische cluster in Alkmaar. Uit de kwartaalrapportages van het LSFA blijkt dat er geen bedrijven zijn uit Noord-Holland Noord waarin door het fonds wordt geïnvesteerd.⁹⁴ Nu is het niet duidelijk in hoeverre bedrijven uit de regio Noord-Holland Noord in de (pré)selectie worden betrokken.⁹⁵ In het investeringskader wordt de regio Amsterdam expliciet genoemd als

⁸⁹ Kleine – en middelgrote ondernemingen. Klein: minder dan 50 werknemers en een jaaromzet hebben van maximum 10 miljoen euro of een jaarlijks balanstotaal van maximum 10 miljoen euro. Middelgroot: minder dan 250 werknemers tewerkstellen en een jaaromzet hebben van maximum 50 miljoen euro of een jaarlijks balanstotaal van maximum 43 miljoen euro.

⁹⁰ Tenzij anders wordt besloten door de RvC

⁹¹ Farmaceutische industrie maakt deel uit van *life sciences*, specifiek gericht op de productie van geneesmiddelen.

⁹² Deze voorwaarde is overigens in het Managementovereenkomst of in het Addendum niet aangetroffen.

⁹³ RvC functioneert zonder last of ruggenspraak.

⁹⁴ De inschrijving van vier bedrijven waarin wordt geïnvesteerd valt onder het beheer van Kamer van Koophandel Amsterdam. Van één bedrijf waarin wordt geïnvesteerd (ACS Biomarker) valt de inschrijving onder het beheer van Kamer van Koophandel Limburg, maar heeft een ook een kantoor in Amsterdam.

⁹⁵ De directie geeft aan op de volgende wijze potentiële bedrijven te zoeken: 1) aanwezig zijn op relevante congressen in Nederland (en soms ook in het buitenland). Hierdoor weten de *life sciences* ondernemingen ons te vinden indien ze op zoek

vestigingslocatie van bedrijven. Alhoewel wordt aangegeven dat deze bedrijven ook een vertegenwoordiging in de Amsterdamse regio kunnen hebben, lijkt het niet aannemelijk dat deze bedrijven de hoofdlocatie in de regio Noord-Holland Noord hebben.

Uit de interviews blijkt verder dat deze regio niet voor de hand ligt om in de afweging te betrekken daar het gaat om ondernemingen die fundamenteel onderzoek doen. Die ondernemingen bevinden zich in de buurt van academische centra. Het is derhalve aannemelijk dat de regio Noord-Holland Noord helemaal niet in de *picture* is bij de selectie van ondernemingen. De voorwaarde die de provincie Noord-Holland heeft gesteld aan deelname lijkt derhalve geen invulling te krijgen in de praktijk.

Rendement van het fonds

Sinds de oprichting in 2009 heeft het LSFA in vijf ondernemingen geïnvesteerd (zie tabel).

	Investing op	Geïnvesteerd door LSFA (€)	Aandeel LSFA (%)
AIMM Therapeutics BV	17-04-2009	1.120.365	16,4
Sigmascreening BV	28-07-2010	1.300.000	63,23
Regenesance BV	23-11-2010	899.998	40,8
ACS Biomarker BV	28-04-2011	420.000	25,9
Mirnext BV	16-04-2012	280.000	25,9
Totaal		4.020.363	

Tabel 4.1: Investerings door LSFA⁹⁶

Eén van de beleidsdoelstellingen die de provincie Noord-Holland beoogde met het verkrijgen van een deelneming in LSFA was het bevorderen van de werkgelegenheid in de hoogwaardige medische *research & development* (R&D) sector in Noord-Holland. Deze beleidsdoelstelling is niet specifiek benoemd en uitgewerkt in het investeringskader van LSFA. Alhoewel de regio Alkmaar is benoemd in het Addendum, kunnen de effecten van de investeringen door LSFA op de werkgelegenheid in deze regio niet worden vastgesteld.

De vennootschappen waarin LSFA deelneemt maken in de R&D fase voornamelijk kosten. Opbrengsten kunnen pas worden gerealiseerd wanneer een product succesvol naar de markt kan worden gebracht. Op dit moment zijn alle vijf de deelnemingen van LSFA nog in de R&D fase. Derhalve is het op dit moment niet mogelijk om de waarde te bepalen van de deelnemingen waarin LSFA heeft geïnvesteerd.⁹⁷ Bij één participatie heeft in 2012 een waardestijging van 6,8% plaatsgevonden. Uit de vierde kwartaalrapportage 2012 van LSFA komt naar voren dat er ultimo 2012 door de investeerders een bedrag van € 5,6 miljoen aan kapitaal aan LSFA ter beschikking is gesteld en dat het eigen vermogen ultimo 2012 van LSFA € 4,1 miljoen is. Dit betekent een totaal verlies in de periode 2009 tot en met 2012 van € 1,5 miljoen.⁹⁸ Dit verlies bestaat uit de eigen

zijn naar geld. 2) regelmatig contact met de Technology Transfer Offices (TTO's) van de academische instellingen in Amsterdam, 3) in een enkel geval (bijvoorbeeld bij Sigmascreening) zelf besluiten met een wetenschapper een nieuwe onderneming op te zetten, 4) investeerders die LSFA benaderen wanneer ze een deal hebben waarin ze willen investeren met een fonds als LSFA.

⁹⁶ LSFA Quarterly report, Q4, 2012

⁹⁷ De waarde van de deelnemingen in de boeken is gelijk aan de kostprijs. De waardebepaling vindt plaats op basis van de Valuation Guidelines van de European Venture Capital Association (EVCA). De waardering wordt alleen naar boven bijgesteld indien de waardering in een nieuwe financieringsronde door externe investeerders wordt bepaald. Op dit moment heeft de directie om die reden alle ondernemingen tegen kostprijs gewaardeerd.

⁹⁸ Volgens de techniek van verslaggeving moeten de eigen kosten van LSFA in de eerste jaren van zijn bestaan als 'verlies' in de jaarrekeningen worden verantwoord.

apparaatskosten van LSFA in de periode 2009 tot en met 2012 waarvan de jaarlijkse management fee van € 330.000 de grootste kostenpost is. Om dit cumulatieve verlies goed te kunnen maken moeten de deelnemingen van LSFA een waarde stijging van minimaal 41,7% realiseren in de komende jaren. Het is onzeker om hierover uitspraken te doen daar het hier niet gaat om “reguliere” beleggingen maar om innovatieve bedrijven.

Deel III: Procesevaluatie: *met aandacht voor de uitwerking van kaders en afspraken via sturing, beheersing en toezichtactiviteiten en de verantwoording door verbonden partijen*

Sturen

De provincie Noord-Holland heeft geen directe sturingsmogelijkheden als aandeelhouder ten aanzien van LSFA. De bevoegdheden van de aandeelhouders zijn beperkt tot de in de statuten van LSFA opgenomen onderwerpen. In de statuten van LSFA is niet opgenomen dat de AvA de begroting van de LSFA en de strategie van LSFA moet goedkeuren. Invloed op de strategie en de vertaling van de strategische keuzes in de begroting van LSFA kunnen de aandeelhouders alleen hebben door het ontslaan van de directie en/of de (leden van de) RvC. Om deze invloed te kunnen uitoefenen kan de provincie Noord-Holland een coalitie sluiten met andere aandeelhouders voor het verkrijgen van de benodigde meerderheid in de AvA, naast andere wettelijke mogelijkheden zoals enquêterecht en agenderingsrecht. Hierbij komt dat in de fonds- en managementovereenkomst twee bepalingen zijn opgenomen op basis waarvan de RvC de overeenkomst met de directie kan beëindigen.⁹⁹ Deze twee bepalingen hebben geen betrekking op de beleidsinhoudelijke keuzes.

De RvC is niet altijd eensgezind over de investeringsbesluiten van de directie van LSFA. De RvC moet een besluit nemen op een voorstel van de directie binnen vijf werkdagen volgend op de dag dat de directie het investeringsbesluit voorlegt aan de RvC. De RvC kan zich door deskundigen laten bijstaan.¹⁰⁰ Alhoewel een RvC-lid aangeeft dat de directie ruim van tevoren de documenten doet toekomen, is een ander lid van mening dat er toch te weinig tijd is inlichtingen bij deskundigen in te winnen en voor het ontvangen van adequate adviezen over de investeringsvoorstellen. Bij meningsverschillen binnen RvC wordt uiteindelijk gestemd en de meerderheid beslist. De directie van het fonds stelt het vertrouwensbeginsel in de relatie met de RvC te hanteren en gaat uit van een open en transparante communicatie. De RvC moet er in de optiek van de directie van uit kunnen gaan dat zij voldoende deskundig is om alleen die investeringsvoorstellen aan de RvC voor te leggen die in het belang van LSFA zijn. De opmerking over de geringe mogelijkheid om de investeringsvoorstellen te laten toetsen door externe deskundigheid illustreert de niet altijd aanwezige draagvlak voor een investering.

Het belang dat individuele leden van de RvC aan LSFA hechten is verschillend. De RvC van LSFA bestaat voor de helft uit commissarissen die door de private partijen is voorgedragen en voor de andere helft uit commissarissen die voorgedragen zijn door de publieke partijen (vier in totaal). Uit de interviews komt het beeld naar voren dat de focus van de commissarissen verschillen: enerzijds het realiseren van een zo'n groot mogelijke aandeelhouderswaarde binnen het fonds en bijdragen aan het realiseren van maatschappelijke doelstellingen. Doordat de maatschappelijke doelstellingen niet volledig zijn uitgewerkt is het lastig om in de praktijk aan te geven wordt bijgedragen aan het realiseren van de maatschappelijke doelstellingen van het fonds. Het blijkt overigens dat niet ieder lid van de RvC het strikt noodzakelijk vindt om een hoge prioriteit te geven aan de maatschappelijke doelstellingen.

Beheersen

Het hebben van een meerderheidsbelang door de provincie maakt bijsturing van LSFA gemakkelijker. Dit is echter niet het geval. Een andere mogelijkheid voor bijsturing is dat de provincie een meerderheid vormt met andere aandeelhouders. In de praktijk blijkt echter dat de belangen van de aandeelhouders verschillend zijn waardoor het vormen van een meerderheid niet mogelijk is. De

⁹⁹ artikel 4.6

¹⁰⁰ Artikel 22 van de statuten van LSFA, lid 4

provincie kan hierdoor niet direct sturing geven aan LSFA op zaken die voor de provincie relevant zijn, namelijk managementvergoeding en investeringsbesluiten. Deze zaken blijken voor de gemeente Amsterdam niet even belangrijk als voor de provincie waardoor gezamenlijk optrekken niet altijd mogelijk is.¹⁰¹ LSFA is een kleine organisatie en heeft geen eigen medewerkers in dienst. De directie van LSFA wordt gevormd door twee personen die ieder via hun personal holding een belang van 0,5% in LSFA hebben.¹⁰²

Het kader voor de sturing en beheersing van LSFA is de fonds- en managementovereenkomst. Uit de analyse van documenten en interviews voor dit evaluatieonderzoek is niet naar voren gekomen dat er naast de fonds- en managementovereenkomst nog andere beheersingsinstrumenten binnen het LSFA aanwezig zijn, naast de toezichthoudende taak van de RvC. De RvC dient inzicht te krijgen in een aantal zaken om het fonds indien nodig te beheersen. In het analysekader voor dit onderzoek is een aantal aspecten genoemd op grond waarvan het aspect beheersen kan worden beoordeeld.

Ten eerste is al dan niet aanwezig zijn van risicomangement. Binnen LSFA wordt dit aspect binnen de fonds- en managementovereenkomst een plaats gegeven.¹⁰³ Het betreft het beheersen van financieel risico: het fonds investeert maximaal 15% van het kapitaal in een onderneming, tenzij de RvC uitdrukkelijk instemt met een hoger percentage. Hiermee wordt financieel risico gelimiteerd. Het financiële risico van LSFA is even groot als tot het bedrag waarmee zij deelneemt in de vennootschappen. In het algemeen geldt dat investeringen in R&D activiteiten in de medische sector een hoog risicoprofiel hebben en dat het ontwikkelen van nieuwe producten relatief lang duurt. LSFA is voor wat betreft de financiële omvang van circa € 10,0 miljoen een klein fonds en heeft beperkte mogelijkheden om een investeringsportefeuille samen te stellen waarmee op het totaalniveau van het fonds sprake is van voldoende risicospreiding en een evenwichtige verhouding tussen het risicoprofiel van individuele investeringen.

Ten tweede is het van belang het aspect mandaat te bezien. Zijn er duidelijke mandaten voor management van LSFA? Zo ja, in welke vorm? Het is eerder in deze rapportage aangegeven dat in de fonds- en managementovereenkomst de rechten en plichten van het management zijn vastgelegd. In die zin kan worden gesproken van duidelijke mandaten. Eerder is ook aangegeven dat er juist door deze overeenkomst interventie in het handelen van management door de provincie Noord-Holland niet goed mogelijk is, zonder de steun van een meerderheid in de AvA.

Ten derde is van belang voor het aspect beheersen dat de provincie beschikt over adequate informatie over LSFA. De provincie ontvangt periodieke (tussen)rapportages waarin de investeringen in ondernemingen staan en de waardeontwikkeling ervan. Door gebrek aan normstelling aan de verstrekte informatie kan in dit onderzoek geen uitspraak worden gedaan over of de informatie adequaat is. De rapportages gaan niet in op de realisatie van beleidsdoelstellingen (zoals scheppen van werkgelegenheid en investeringen in de regio Noord-Holland Noord).

Verantwoorden en toezicht

De schriftelijke verantwoordingsinformatie door het LSFA kan deels als ontoereikend worden gekwalificeerd. De kwartaalrapportages en de jaarrekeningen geven namelijk slechts cijfermatige informatie op basis waarvan niet kan worden vastgesteld of er sprake is van een bijdrage aan provinciale beleidsdoelstellingen. De jaarrekening van LSFA wordt gecertificeerd door een externe accountant die toetst op juistheid en volledigheid van cijfers.¹⁰⁴

¹⁰¹ Ook al zouden de provincie en de gemeente Amsterdam samen optrekken, dan nog is er geen sprake van een meerderheid (want 49,5% van de aandelen).

¹⁰² Dit is zowel de gewone aandelen als de preferente aandelen bij elkaar opgeteld.

¹⁰³ Deze beperking maakt deel uit van de investeringsrichtlijnen.

¹⁰⁴ Voor de jaarrekening 2012 is er door de externe accountant een goedkeurende controleverklaring afgegeven.

De RvC is verdeeld over de kwaliteit van de verantwoording door de directie van LSFA. Enerzijds wordt gesteld dat de RvC alleen samengevatte informatie verstrekt krijgt van de ondernemingen waarin is geïnvesteerd. De RvC ontvangt van de ondernemingen waarin is geïnvesteerd geen documenten, zoals jaarrekeningen, liquiditeitsplanningen en begrotingen etc. Een deel van de RvC is van mening onvoldoende in staat te zijn uit deze informatie op te maken hoe de prestaties van het fonds moeten worden gewaardeerd. Anderzijds geeft een ander deel van de RvC over voldoende informatie te beschikken en dat de directie van LSFA het vertrouwen geniet. Er blijkt geen overeenstemming te zijn over de normen¹⁰⁵ waaraan de verantwoordingsplicht van de directie moet voldoen. Daardoor is het niet mogelijk om een kwalificerende uitspraak te doen over de verstrekte informatie.

De provincie Noord-Holland is niet direct vanaf de start van LSFA (per september 2009) vertegenwoordigd geweest in de RvC. De commissaris - op voordracht van de provincie - is in januari 2010 in functie getreden. Hierdoor is het niet mogelijk geweest vanaf de oprichting mede invloed te hebben op de opzet en de verdere uitwerking van een toezichtskader. Overigens moet de commissaris zonder last of ruggenspraak kunnen functioneren en moet deze zijn toezichthoudende rol primair invullen vanuit het belang van de vennootschap. Daarnaast was de fonds- en managementovereenkomst reeds ondertekend door de betrokken partijen, waardoor het niet verder mogelijk was om nieuwe richtlijnen vast te stellen. De andere deelnemers zien geen aanleiding om de overeenkomst open te breken.

Rollen provincie Noord-Holland

De provincie is de mede-eigenaar van LSFA. Vanuit deze rol is het voorstelbaar dat de provincie invloed heeft op LSFA (al dan niet via AvA). Eerder is onder paragraaf sturing aangegeven dat het hebben van een meerderheidsbelang bijsturing gemakkelijker maakt. Een andere mogelijkheid voor bijsturing is dat de provincie een meerderheid vormt met andere aandeelhouders.

¹⁰⁵ Zoals transparantie, doelen, output en middelen.

Deel IV Conclusies en effectiviteit

Samenvattende tabel LSFA

Onderdeel	Aspecten	Globale uitwerking
Planevaluatie (waarom en hoe)	Maatschappelijke opgave	<ul style="list-style-type: none"> • Het provinciaal belang is het creëren van hoogwaardige, innovatieve bedrijvigheid en daarmee ook het aantrekken van nieuwe biomedische initiatieven. Op basis van de Economische Agenda 2012-2015 kan worden gesproken van provinciaal belang. • Beleidsdoelen zijn het creëren van werkgelegenheid en het simuleren van economische innovatieve bedrijvigheid, ook in de regio Noord-Holland Noord (Alkmaar) . • In eerste instantie geen deelname (voornamelijk wegens het grote bedrag dat daarmee gemoeid is, in relatie tot andere projecten in Noord-Holland op het gebied van kenniseconomie), in tweede instantie deelname (20% aandelen) naar aanleiding van gewijzigde inzichten en bestuurlijk overleg tussen de provincie en de gemeente Amsterdam.
	Doel-middel relatie	<ul style="list-style-type: none"> • Er is geen overeenstemming in visie tussen de provincie en LSFA. Voor de provincie zijn werkgelegenheid en regionale uitstraling van bedrijvigheid van belang, voor LSFA is financieel rendement leidend. • De keuze voor het instrument is gebaseerd op de veronderstelling dat een fonds effectiever is dan subsidies, deze veronderstelling is niet onderbouwd. De provincie is later als aandeelhouder toegetreden waardoor geen mogelijkheid meer bestond tot keuze van een ander instrument voor beleidsdoelstellingen noch in de keuze van fondsmanagement.
Procesevaluatie (werking)	Sturen en Toezicht	<ul style="list-style-type: none"> • De provincie heeft geen directe sturingsmogelijkheid. Er zijn geen afspraken tussen de provincie en LSFA over prestaties / rendement. RvC is bevoegd de besluiten vd directie goed te keuren. Ook de RvC kan in de praktijk niet toetsen aan afspraken bij gebrek aan normstelling. • De provincie heeft geen mogelijkheid en bevoegdheid tot het geven van directe aanwijzing bij de uitvoering, tot het geven van opdrachten of om een bestuurder te benoemen of te ontslaan. De provincie kan via AvA invloed uitoefenen als er meerderheid wordt gerealiseerd. • Er is een RvC, één lid is voorgedragen door de provincie. De RvC fungeert zonder last of ruggenspraak. • RvC geeft goedkeuring aan investeringen. • In de statuten van LSFA en in de fonds- en managementovereenkomst zijn de tvb's aangegeven van verschillende organen zoals de directie, de RvC en de AvA. Deze formele bases bieden echter geringe mogelijkheden

		<p>voor interventie door de provincie.</p> <ul style="list-style-type: none"> • De RvC heeft mogelijkheden tot het goedkeuren van jaarrekeningen en begrotingen, tot het goedkeuren van investeringsbesluiten en tot het schorsen van de directie van LSFA. • Financieel risico beperkt zich tot het bedrag dat er wordt geïnvesteerd in een onderneming. Directie van LSFA mag max 15% van het kapitaal van het fonds investeren in een onderneming tenzij RvC uitdrukkelijke instemt met een hogere investering. • Directie heeft ruime actieradius op grond van de statuten en fonds- en managementovereenkomst. • De provincie en de RvC hebben geen inzicht in hoe LSFA presteert in vergelijking met andere vergelijkbare fondsen.
	Beheersen	<ul style="list-style-type: none"> • Prestaties van LSFA worden niet gemeten. Inzicht in ontwikkelingen wordt verkregen slechts op basis van financiële indicatoren. Er is geen koppeling met beleidsdoelstellingen opdat de provincie LSFA kan bijsturen. • De provincie ontvangt kwartaal rapportages en jaarrekeningen. De directie van LSFA geeft, indien gewenst, de provincie tussendoor mondelinge informatie. • Binnen de provincie is een beleidsadviseur die het dossier beheert binnen de sector Economie. Verder is er sprake van functiescheiding tussen degene die beleidsmatig het dossier beheert en degene die de rapportages vanuit financieel oogpunt beoordeelt en het bestuur adviseert. Uiteindelijk zijn er geringe mogelijkheden om bij te sturen of nieuwe richtingen te bepalen. • LSFA heeft geen personeel, slechts een directie (bestaande uit twee personen). Fonds- en managementovereenkomst beschrijft de procedures en geeft richtlijnen voor investeringen.
	Verantwoorden	<ul style="list-style-type: none"> • LSFA verantwoordt resultaten d.m.v. kwartaalrapportages en jaarrekening. De resultaten hebben betrekking op zaken zoals selectie en financiering van ondernemingen. De verantwoordingsinformatie bevat onvoldoende handvatten voor bijsturing. • Er zijn geen afspraken over de inhoud van de verantwoording gemaakt. De directie van LSFA rapporteert over in welke ondernemingen wordt geïnvesteerd en voor hoeveel. • Er vindt geen verantwoording plaats omtrent efficiëntie en effectiviteit van de uitvoering d.m.v. <i>benchmarks</i> of audits. • Er zijn geen normen afgesproken m.b.t. tijdigheid en volledigheid (jaarrekening wordt wel jaarlijks beschikbaar gesteld).

Effectiviteit LSFA

De provincie Noord-Holland heeft in de beleidsonderbouwing het niet aannemelijk kunnen maken dat LSFA een publiek belang dient. Daarnaast kan worden vastgesteld dat er tussen de provincie en het management van LSFA geen gezamenlijke visie is over de focus van investeringen. De bijdrage van investeringen van LSFA aan werkgelegenheid is onduidelijk, zeker in regionaal verband. Bedrijven waarin wordt geïnvesteerd bevinden zich in de regio Amsterdam. Het is onduidelijk of en zo ja in hoeverre het medisch cluster in Alkmaar wordt betrokken in de afweging voor investeringen. Samenwerking in de regio en versterking van de regionale economie kunnen niet aangetoond worden op de korte termijn waarop de bedrijven actief zijn. Wat betreft het financieel rendement van de investeringen zal pas op lange termijn duidelijk worden in hoeverre winst zal worden gemaakt voordat de provincie Noord-Holland haar investering terugverdient. Directe sturingsmogelijkheden van de provincie zijn beperkt. Voor bijsturing is de provincie genoodzaakt coalities te zoeken in de AvA. Echter, vanwege het verschil in belangen blijkt het vormen van een coalitie geen eenvoudige opgave. Voor het goed kunnen uitoefenen van toezichthoudende taken is het van belang dat de directie van LSFA relevante informatie deelt met de RvC. Doordat er echter geen normen zijn gesteld aan deze informatievoorziening, is het niet mogelijk om hierover kwalificerend uitspraken te doen.

De effectiviteit van LSFA als middel voor het beleidsdoel waarvoor het is opgericht kan niet worden aangetoond. Daarvoor is het noodzakelijk om de beleidsdoelen te expliciteren, daarop te sturen en de effecten van investeringen te monitoren.

Deel V Leerpunten

- De visie en de beleidsdoelstellingen van de provincie Noord-Holland worden niet geheel gedeeld door LSFA. Een voorwaarde voor het borgen van provinciale doelstellingen is die te borgen in statuten en/of managementovereenkomst.
- Doordat de provincie Noord-Holland later is toegetreden in een reeds door andere partijen opgezette structuur, zijn de sturingsmogelijkheden veel beperkter geweest dan wanneer wordt deelgenomen vanaf de oprichting.
- De sturingsmogelijkheden voor de provincie zijn verder ingeperkt door het minderheidsbelang. Het zicht op dochterondernemingen door de AvA kan zo niet via de statuten tot stand komen.
- De provincie heeft geen inzicht in hoeverre de prestaties van LSFA een bijdrage leveren aan beleidsdoelstellingen. Het maken van afspraken over verantwoordingsinformatie (zowel frequentie als inhoud) is nodig om de meerwaarde van LSFA voor de provincie te kunnen duiden.

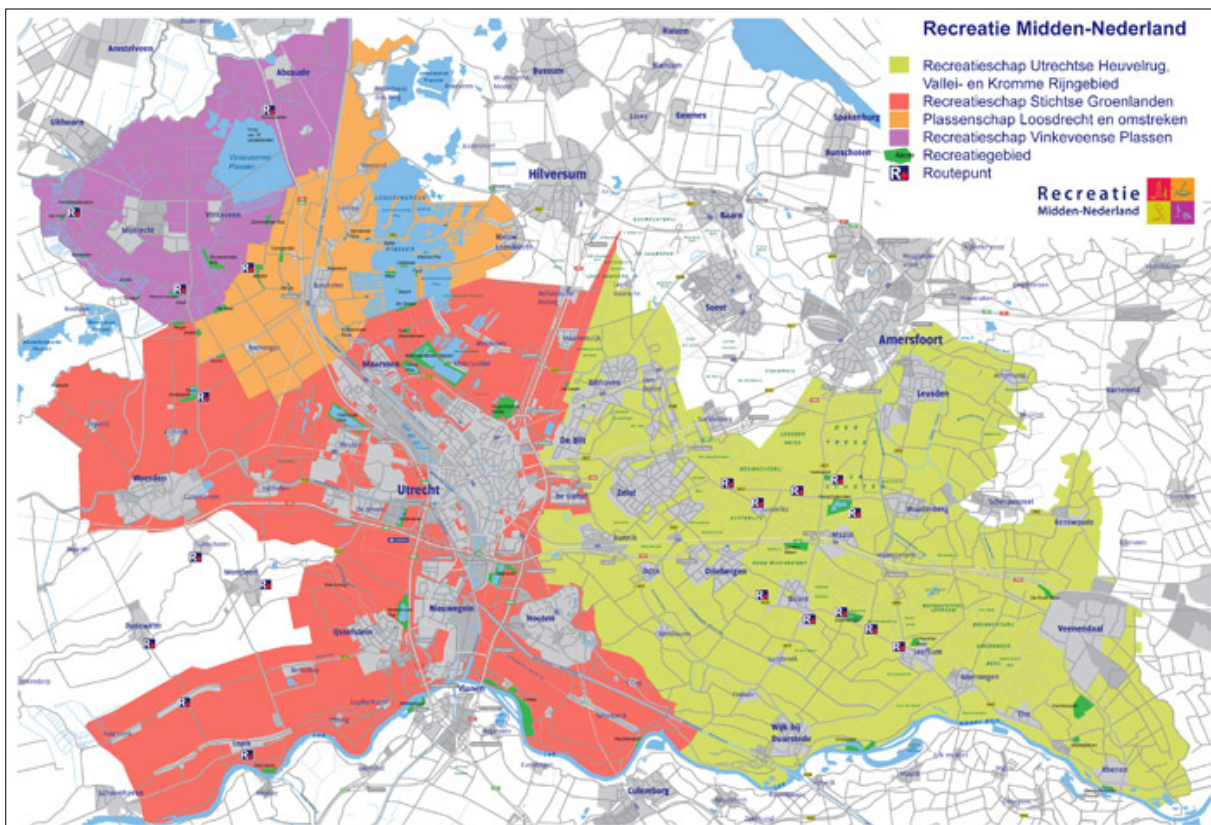
Hoofdstuk 5. Recreatieschap Plassenschap Loosdrecht e.o.

• Publiek doel:	Behartigen belangen recreatiegebied
• Bestuurders PNH:	
Algemeen Bestuur:	J. Bond en P.A.M. Hoog
Dagelijks bestuur:	J. Bond
• Provinciale bijdrage:	€ 373.800

Deel I Profielschets: *Uitgangssituatie van de verbonden partij met specifieke kenmerken als de taak en de structuur*

Inleiding

Het recreatieschap Plassenschap Loosdrecht e.o. (het Plassenschap) is een gemeenschappelijke regeling die opgericht is in 1957. De provincie Noord-Holland is deelnemer in deze gemeenschappelijke regeling sinds 2007. Deze regeling is getroffen ter behartiging van de belangen van de openluchtrecreatie, de bescherming van natuur en landschap voor zover samenhangend met de recreatiekwaliteit en het nautisch beheer van het openbaar water binnen het gebied (groot 660 ha grond en water).¹⁰⁶



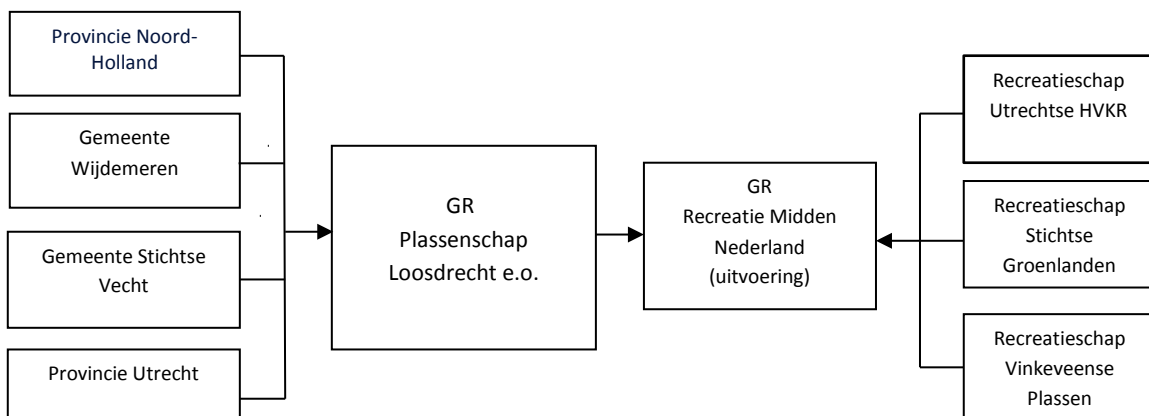
Figuur 5.1. Werkingsgebied Plassenschap Loosdrecht

¹⁰⁶ Gemeenschappelijke Regeling Plassenschap e.o., art. 3.

De structuur

De deelnemers in het Plassenschap zijn de gemeente Stichtse Vecht, de gemeente Wijdmeren, de provincie Utrecht en de provincie Noord-Holland. Deze partijen dragen elk financieel bij aan het budget van het recreatieschap. De provincie Noord-Holland levert daarbij veruit het grootste deel van het budget (33,58%, € 360.000). De stemverdeling is echter niet gebaseerd op ieders financieel belang. De gemeente Utrecht is formeel geen deelnemer maar betaalt wel mee.

Het Plassenschap heeft een Algemeen Bestuur (AB), de Plassenraad. De leden worden aangewezen voor een periode van vier jaar. De provincie wordt vertegenwoordigd door zowel een lid van Gedeputeerde Staten als een van Provinciale Staten. Een lid van de Plassenraad geeft inlichtingen als door een of meer leden van PS daarom wordt gevraagd. Bovendien kan het lid door Provinciale Staten ter verantwoording worden geroepen voor het door hem in het bestuur gevoerde beleid.¹⁰⁷ Het Plassenschap heeft voorts een Dagelijks Bestuur (DB), bestaande uit de burgemeester van Wijdmeren (voorzitter), de gedeputeerde Bond van de provincie Noord-Holland, de gedeputeerde de Vries van de provincie Utrecht en de wethouders Abrahamse (gemeente Wijdmeren) en Helling-Zeisseink (gemeente Stichtse Vecht).¹⁰⁸ Het Plassenschap heeft een vertegenwoordiging in de gemeenschappelijke regeling Recreatie Midden Nederland die de uit te voeren taken voor haar rekening neemt. De provincie Noord-Holland is niet vertegenwoordigd in deze regeling, de andere recreatieschappen in de provincie Utrecht wel.



Figuur 5.2. Relatiestructuur Plassenschap

De taken

De taken van het Plassenschap zijn o.m.:¹⁰⁹

- het aanleggen, onderhouden en eventueel exploiteren van recreatieve voorzieningen¹¹⁰ en het uitvoeren van andere werken verband houdend met het te behartigen belang;
- het instandhouden en verbeteren van het natuur- en landschapsschoon voor zover samenhangend met de recreatiekwaliteit.

Om die taken te kunnen vervullen, worden o.m. de onderstaande acties ondernomen:

- het instandhouden van sluzen, infrastructuur en gebouwen;

¹⁰⁷ Memo aan het presidium van Provinciale Staten, aanwijzen vertegenwoordigers Plassenschap Loosdrecht e.o., 16 augustus 2008

¹⁰⁸ Website Recreatie Midden-Nederland: <http://www.recreatiemiddennederland.nl/organisatie/plassenschap-loosdrecht-e.o./bestuur.html>

¹⁰⁹ Gemeenschappelijke Regeling Plassenschap Loosdrecht e.o., art. 4

¹¹⁰ Zie bijlage 4 voor een overzicht van de recreatieve voorzieningen.

- uitgifte van jaarsnelvaarontheffingen en dagsnelvaarontheffingen;
- uitgifte van woonschipontheffingen in het werkgebied;
- aanbieden van ruim 200 aanlegplaatsen bij de eilanden en legakkers.¹¹¹

In de bijlage 5 is een overzicht van taken en bevoegdheden van het Plassenschap opgenomen, conform de vermelding in de regeling.

¹¹¹ Website Recreatie Midden-Nederland: <http://www.recreatiemiddennederland.nl/organisatie/plassenschap-loosdrechte.o./bestuur.html>

Deel II Planevaluatie: *aandacht voor het beleidsprobleem, de relevante beleidskaders, de doel-middel relatie en de context waarbinnen het Plassenschap functioneert*

Beleidsprobleem

De belangen van openluchtrecreatie en natuur- en landschapsbescherming in het plassegebied gebied zijn bovengemeentelijk en provinciegrensoverschrijdend van aard. Vanuit deze notie is het te verklaren dat de provincie Noord-Holland samenwerkt in een gemeenschappelijke regeling met de betrokken gemeenten in het gebied.¹¹² Zo is bijvoorbeeld samenwerking op verschillende niveaus noodzakelijk om de landschappelijk waardevolle legakkers te herstellen en te behouden.

Het beleidskader voor deze gemeenschappelijke regeling wordt verwoord in verschillende documenten. Het Coalitieakkoord 2011-2015 “Verantwoord en duidelijk gericht op de toekomst” doet uitspraken over het belang van recreatie voor Noord-Holland: “Wij zien recreatie en toerisme ook als een belangrijke bedrijfstak die van groot belang is voor de economie en werkgelegenheid van Noord Holland...” Daarnaast staat in het meerjarenprogramma Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) 2007-2013: “Landelijk gebied aantrekkelijk en toegankelijk maken voor dagrecreatie. Goed bereikbaar grootschalig groen voor recreatie om de stad”.

Tot 2007 had de provincie Noord-Holland een subsidierelatie met het Plassenschap vanwege het belang van het gebied voor Hilversum en Amsterdam.¹¹³ De toetreding van de provincie tot de gemeenschappelijke regeling speelt vanaf het moment dat de gemeente Wijdmeren in 2002 aan de provincie Noord-Holland werd gevoegd. Destijds bleek dat er bij het Plassenschap sprake was van ernstig achterstallig onderhoud. Dit was moeilijk aan te pakken omdat veel oevers particulier of gemeentelijk eigendom bleken. Bovendien werd het Plassenschap geconfronteerd met de uittreding van de gemeente Utrecht uit de gemeenschappelijke regeling. Dat betekende minder inkomsten voor het Plassenschap. Uiteindelijk heeft de provincie besloten toe te treden tot de regeling,¹¹⁴ mede door de betekenis van de plassen voor de watersport en natuur- en landschapswaarde van het plassegebied voor de provincie.¹¹⁵

Doel-middel relatie

Gezamenlijke visie?

De provincie Noord-Holland en de deelnemende gemeenten hebben als gezamenlijke visie dat de openluchtrecreatie bevorderd dient te worden. Deze visie is verwoord in de gemeenschappelijke regeling die voor elk recreatieschap is opgesteld en ondertekend door de deelnemers. Het Plassenschap was oorspronkelijk een publieke organisatie met verantwoordelijkheid voor de beleidsbepaling en - uitvoering op zowel het terrein van openluchtrecreatie als van natuur - en landschapsbehoud. Deze positie is in de loop der tijd uitgehold. Het ontwikkelen van integrale beleidsvisies op het plassegebied Loosdrecht e.o. lukt het Plassenschap - mede ten gevolge van het afschaffen door de rijksoverheid van het subsidie-instrumentarium voor openluchtrecreatie –steeds minder goed.¹¹⁶

De belangen van deelnemers blijken niet altijd in elkaars verlengde te liggen. De gemeente Wijdmeren is bijvoorbeeld voorstander van snelvaren (intensieve recreatie) terwijl aan de andere

¹¹² Dit aspect doet zich ook voor bij andere recreatieschappen waar de provincie bij betrokken is (zie evaluatie verbonden partijen fase I).

¹¹³ Op het moment van oprichting lag er geen Noord-Hollandse grond in het werkgebied van het Plassenschap

¹¹⁴ Vergaderverslag Provinciale Statencommissie 2007-6221

¹¹⁵ Besluitenlijst vergadering Gedeputeerde Staten, Besluit 2013-45416, Toekomst Plassenschap e.o.

¹¹⁶ Plassenschap Jaarrekening 2011; Programmabegroting en productenbegroting 2013, 2^e versie 30 maart 2012

kant de gemeente Stichtse Vecht een rustiger (want natuur) gebied heeft. Verder valt het op dat het belang die de plassen hebben voor een gemeente als Wijdmeren niet terug te vinden zijn in gemeentelijk beleid.¹¹⁷ De versmalling van de rol van het Plassenschap wordt nog verder in de hand gewerkt door de financiële situatie waarin het zich bevindt.¹¹⁸ Het wordt geconfronteerd met een gestage afname van de deelnemersbijdragen, waardoor de noodzakelijke vervanging van beschoeiingen van legakkers, vaarwegen, eilanden en recreatieterreinen niet kan plaatsvinden. Een verdere aantasting van het investeringsniveau en van het reguliere en groot onderhoud lijkt verder in het verschiet te liggen. De recente beslissing van de deelnemers om hun jaarlijkse bijdragen structureel met 5% te verlagen, versnelt dat nog (zie intermezzo financiën).

Intermezzo Financiën Plassenschap

De historie van het Plassenschap wordt gekenmerkt door veelvuldige (dreigingen) met uittreden uit de gemeenschappelijke regeling of verlaging van de medefinanciering. Eind jaren '80 trok de provincie Noord-Holland haar subsidie in. In de jaren '90 traden Hilversum en Amsterdam uit.

In 2004 trad de gemeente Utrecht uit om uiteindelijk in 2011 weer deelnemer te worden onder halvering van haar jaarlijkse financiële bijdrage (€ 150.000 per jaar, geïndexeerd). In 2010 hebben de provincie Noord-Holland en de gemeente Wijdmeren te kennen gegeven hun deelnemersbijdrage met 10% te willen verlagen. Uiteindelijk werd besloten alle bijdragen in 2011 met 5% te korten; in absolute getallen leidde dat tot een verlaging van de financiering van het Plassenschap met rond € 65.000.

In 2011 dragen de provinciale en gemeentelijke overheden in totaal € 1.231.000 bij aan de instandhouding van het Plassenschap. Dit bedrag is aldus opgebouwd op basis van de verdeelsleutel:

- Provincie Noord-Holland € 361.000 [33,58%]
- Provincie Utrecht 158.500 [14,74%]
- Gemeente Wijdmeren € 336.800 [31,32%]
- Gemeente Stichtse Vecht € 218.900 [20,36%]
- Gemeente Utrecht € 155.800

Er vindt op dit moment een toekomstdiscussie plaats door het Plassenschap.¹¹⁹ Aanleiding is de stand van de recreatievoorzieningen en de achterblijvende investeringen. Er wordt gekeken naar verschillende aspecten: de toekomst van het plassengebied, de samenwerking, het takenpakket, de financiën en de structuur. Daarnaast heeft de provincie Noord-Holland zelf ook in de Agenda Groen aangegeven zich her te bezinnen op de bestuurlijke organisatie van de recreatieschappen.

Keuze voor het instrument gemeenschappelijke regeling Plassenschap

Het Plassenschap is opgericht om een gezamenlijk bestuursprobleem op te lossen en om budgetten te bundelen.¹²⁰ In de jaren 50 werd veel grond rond de Loosdrechtse plassen door recreanten gekocht en ontstond een wildgroei aan recreatie waar de gemeenten in de regio geen grip meer op hadden. Dit kwam onder andere door de beperkte bestuurskracht van de veelal kleine gemeenten.

¹¹⁷ Rekenkamercommissie Wijdmeren, Vooronderzoek Plassenschap Loosdrecht e.o., 2011

¹¹⁸ Ibidem

¹¹⁹ Notiediscussie Plassenschap Loosdrecht e.o., Een nieuwe koers voor het Plassenschap, maart 2012

¹²⁰ De oprichting van het openbaar lichaam Plassenschap Loosdrecht e.o. vond plaats in 1957. Deelnemende gemeenten waren toen Amsterdam, Breukelen, Hilversum, Loenen, Loosdrecht, Utrecht en Vreeland. De provincies Utrecht en Noord-Holland leverden financiële bijdragen (in totaal rond een kwart van de begroting). Van de gemeenten was destijds Hilversum (22%) de grootste contribuant, gevolgd door Loosdrecht (15%). Een prominente taak vormde in de pioniersperiode van het Plassenschap de aankoop van water, gronden, legakkers en eilanden.

Het Plassenschap werd, in de vorm van een gemeenschappelijke regeling opgericht om de belangen van de recreatie in het gebied gezamenlijk te behartigen.

Het besluit van de provincie Noord-Holland om in 2007 deelnemer te worden in de gemeenschappelijke regeling heeft beargumenteerd plaatsgevonden. De financiële voors- en tegens worden afgewogen. De provincie geeft aan dat men met deelname structureel vastzit aan de financiële bijdrage.¹²¹ Een subsidierelatie is makkelijker stop te zetten. Toetreden maakt daarentegen het draagvlak voor de gemeenschappelijke regeling groter waardoor de financiële stabiliteit toeneemt. Toetreden heeft bovendien een direct financieel voordeel boven subsidies omdat de provincie haar BTW-bijdrage terug kan krijgen uit het BTW-compensatiefonds.

Uit het bovenstaande blijkt dat aan de keuze tot het deelnemen aan de gemeenschappelijke regeling ook financiële motieven ten grondslag liggen. Het alternatieve instrument, namelijk de subsidierelatie, is door de provincie Noord-Holland wel overwogen, maar er is uiteindelijk gekozen voor de aansluiting bij een structuur die al tientallen jaren bestond (en bestaat).

De keuze voor gemeenschappelijke regeling als instrument lijkt logisch. Immers, het is een middel om de deelnemers op één lijn te krijgen voor het bovengemeentelijk belang. Recreatief gedrag van mensen houdt namelijk niet op bij de gemeentegrenzen. Door het samenwerken in de recreatieschappen worden zaken die zich op bovengemeentelijk niveau afspelen gezamenlijk beschouwd. Verder blijken recreatieschappen in sommige gevallen als een rem op verdere verstedelijking te fungeren vanwege de groene functie. Ook met dit soort processen is gemeenschappelijkheid in het aanpakken van de problemen noodzakelijk.

Uitvoering doelen

Uitvoeringsorganisatie

De uitvoering van daadwerkelijke activiteiten en de bedrijfsvoering van het Plassenschap is overgedragen aan de Gemeenschappelijke Regeling Recreatie Midden Nederland (RMN). RMN vervult de rol van werkgever ten behoeve van het voor de recreatieschappen benodigde personeel. Daarnaast coördineert RMN op ambtelijk en bestuurlijk niveau de taakuitoefening van de recreatieschappen.

Intermezzo: Recreatie Midden-Nederland (uit Vooronderzoek Rekenkamercommissie Wijdmeren, 2011)

De gemeenschappelijke regeling Plassenschap Loosdrecht e.o. neemt deel aan de gemeenschappelijke regeling Recreatie Midden-Nederland (RMN). RMN overkoepelt - naast het grotendeels in Noord-Holland werkzame Plassenschap - drie recreatieschappen in de provincie Utrecht. Van oorsprong is RMN een facilitaire dienst van de provincie Utrecht. Zij bundelt het beheer van rond 60 recreatiegebieden, 200 ha. water en honderden kilometers fiets- en wandelpaden. Primair treedt RMN op als gezamenlijke uitvoeringsdienst voor de vier recreatieschappen, omdat de schaal van de afzonderlijke schappen te beperkt is voor een eigen dienst. Afhankelijk van de behoefte stelt RMN expertise ter beschikking, van cultuurtechniek tot beleidsadvisering en van financiën tot vergunningverlening en juridische aangelegenheden. Verder verzorgt RMN de bestuursondersteuning en advisering, begeleiding en toezicht op particuliere exploitatie, PR en marketingactiviteiten en toezichtwerkzaamheden en natuurbeheer. Directeur van de RMN is tevens secretaris van het Plassenschap Loosdrecht e.o. Het personeel van de deelnemende recreatieschappen is in dienst van RMN. De totale personeelsomvang van RMN bedraagt in 2011 rond 56,5 fte., waarvan 13,7 fte werkzaam is ten behoeve van het Plassenschap. Het jaarverslag en de jaarrekening worden vastgesteld door het bestuur waarin de recreatieschappen, de provincie Utrecht en de gemeente Utrecht vertegenwoordigd zijn. Aanbestedingen voor door de deelnemende recreatieschappen uit te besteden werkzaamheden vinden plaats onder regie van RMN. Ook het aanschaffen en beheren van materieel dat structureel door meer dan één recreatieschap wordt gebruikt behoort tot haar verantwoordelijkheid.

¹²¹ Statenvoordracht 13, Toetreding tot Gemeenschappelijke regeling Plassenschap Loosdrecht e.o. 2007, 23 januari 2007

Wat zijn de resultaten?

RMN voert voor het Plassenschap taken uit die betrekking hebben op het beheer en onderhoud van recreatiegebieden. Door middel van jaarverslag en jaarrekening legt RMN verantwoording af van aan het bestuur. Het jaarverslag 2011 geeft inzicht in de gerealiseerde taken. Zoals eerder vermeld zijn beheer en onderhoud van voorzieningen een belangrijke taak van RMN. In 2011 is onderhoud uitgevoerd o.m. aan een dijk, aan wegen, aan gebouwen en riolering, aan watergangen (bijv. uitmaaien oevervegetatie) en aan groen (bijv. bestrijden iepenziekte). In de verantwoording geeft RMN, naast onderhoud aan voorzieningen, ook dat de terreinen worden schoongehouden en onderdelen van inventaris gerepareerd die kapot zijn gegaan. In 2011 heeft RMN ca. € 470.000 aan beheer en onderhoud uitgegeven (begroot was ca. € 400.000). RMN verleent ontheffingen voor snelvaren. In 2011 zijn 600 jaarontheffingen verleend en 750 dagontheffingen. De regels voor het snelvaren staan in het Besluit Motorboten, een verkeersbesluit dat wordt vastgesteld door het dagelijks bestuur. Het gaat in het kader van deze evaluatie te ver om hier alle verrichte taken en de bereikte resultaten op te sommen. Korthedshalve wordt verwezen naar de jaarrekening 2011 van de RMN. Uit de bovenstaande weergave blijkt dat RMN uitvoerend werk verricht voor Plassenschap en dat er nauwelijks ontwikkelingsgerichte initiatieven een plaats hebben in de werkzaamheden. Dit heeft, zoals eerder vermeld, mede te maken met de afname van financiële mogelijkheden.

Haperende samenwerking

Het behartigen van belangen van recreatie, één van de hoofddoelen van Plassenschap, is in de loop der jaren steeds meer in de achtergrond geraakt. Mede op grond van interviews kan gesteld worden dat het behartigen van belangen van recreatie in het plassengebied niet optimaal verloopt. Het ontwikkelen van integrale beleidsvisies voor het plassengebied Loosdrecht e.o. blijft achterwege - mede door het afschaffen door de rijksoverheid van het subsidie-instrumentarium voor openlucht recreatie. Ook de provincies en gemeenten zien zich genoodzaakt te bezuinigen. Het investeringsprogramma wordt van jaar tot jaar uitgesteld om een sluitende begroting te krijgen. Tot nu toe behoeven "slechts" de vervangingsinvesteringen te worden getemporeerd. Nu de deelnemers met ingang van 2011 hebben besloten hun jaarlijkse bijdragen met 5% te verlagen, ligt een aantasting van het niveau van het reguliere onderhoud en het groot onderhoud in het verschiert.

Er liggen verschillende, deels met elkaar samenhangende, oorzaken ten grondslag aan de haperende samenwerking binnen Plassenschap. Ten eerste is er sprake van verschillende belangen van deelnemers en er is onduidelijkheid over wie verantwoordelijk is voor bepaalde zaken. Dit wordt geïllustreerd door het baggerprobleem.

Al jaren is (zwevend) slib een groot probleem in de Loosdrechtse plassen. Er moet gebaggerd worden maar er bestaat discussie over wie verantwoordelijk is. De gemeente Wijdmeren, Hoogheemraadschap Amstel Gooi en Vecht, Waternet en het Plassenschap zijn hierbij betrokken. Het Plassenschap (en dus de provincie) heeft hierin wel belangen (bevaarbaarheid van de plassen) maar geen verplichting. Volgens de Waterwet moest de provincie voor 2013 een beheerder aanwijzen maar het Rijk heeft hiervoor uitstel gegeven. Daardoor bestaat nog steeds geen duidelijkheid over de techniek van het baggeren. Dit is niet bevorderlijk voor de waterkwaliteit en de bevaarbaarheid. Bovendien is het baggeren erg kostbaar en weet niemand wie uiteindelijk voor de kosten (€ 12 miljoen) op moet draaien.

Ten tweede is er sprake van beperkte planologische ruimte. De deelnemende gemeenten willen meer inkomsten uit de markt, maar kunnen geen overeenstemming bereiken welke planologische ruimte dan gegeven kan worden en hoe ondernemers betrokken kunnen worden. Dit wordt geïllustreerd door het probleem van legakkers.

Het Plassenschap bezit veel areaal waaronder een groot aantal legakkers. Deze unieke eilandjes van veen zijn in onderhoud zeer kostbaar. Dit komt vooral door de beschoeiing. In het verleden werd dit onderhoud bekostigd met behulp van subsidies vanuit het Rijk. Ecologen hebben de laatste jaren vastgesteld dat de legakkers weinig bijdragen aan de natuurlijke

waarden van het gebied. Het Plassenschap vindt de legakkers wel van landschappelijk groot belang en wil ze graag behouden, maar heeft daar niet voldoende geld voor. Er wordt thans bezien of een deel van de legakkers kan worden verkocht of verpacht aan particulieren die er dan een vakantiewoning op kunnen neerzetten. Maar omdat een groot deel van de legakkers in Natura 2000-gebied ligt is dat erg lastig en is deze 'rood voor groen' constructie in veel gevallen niet mogelijk.

Ten derde is er sprake van gebrek aan geld door bezuinigingen van overheden. Alhoewel dit een chronisch probleem is van het Plassenschap, dreigt het minimum niveau van onderhoud steeds meer in gevaar te komen, bijvoorbeeld het openhouden van watergangen.

Een probleem is de explosieve groei van *cabomba*. Dit tropische waterplantje is sinds een aantal jaren aanwezig in de Loosdrechtse plassen en vormt een risico voor de biodiversiteit en voor de recreatie. De plant is zeer moeilijk te bestrijden omdat hij met wortel en al geoogst moet worden dat veel geld kost. Het verspert de doorvaart in steeds meer watergangen.

Ten slotte is er sprake van bestuurlijke drukte en meer van zaken van lokaal niveau. De provincie Utrecht geeft in haar interne notitie aan dat veel deelnemers van de recreatieschappen over bestuurlijke drukte klagen; er moet veel vergaderd worden voor het besturen van een relatief klein deel van de publieke taak.¹²² Het overleg betreft ook niet langer de strategie (beleidsvisie) die de deelnemers de komende jaren met elkaar willen uitzetten of het bestuurlijk leiding geven aan grote investeringsprojecten. De focus van veel vergaderingen ligt, naar ontevredenheid van veel deelnemers, op de uitvoer van onderhoud- en beheertaken van specifieke onderdelen, die vooral van lokale betekenis zijn.

Vergelijking recreatieschap Plassenschap met andere recreatieschappen

Het Plassenschap wijkt in een aantal opzichten af van andere recreatieschappen waarin de provincie participeert.¹²³ Ten eerste is er een verschil in de structuur waarmee de provincie te maken heeft. Bij andere recreatieschappen vervult de provincie de rol van de voorzitter. De uitvoering van taken vindt plaats door de Recreatie Noord-Holland N.V., waarvan de provincie 100% aandeelhouder is. Deze structuur stelt de provincie beter in staat meer sturing te geven aan en toezicht te houden op de activiteiten. Wel is de provincie van mening dat het principe van 'wie betaalt, bepaalt' leidend moet zijn in de betrekkingen met recreatieschappen.¹²⁴ Ten tweede wordt het Plassenschap gekenmerkt door een chronisch tekort aan financiële middelen. Alhoewel alle recreatieschappen te maken hebben met bezuinigingen, heeft Plassenschap hieronder het meest te lijden, mede doordat de deelnemers hun bijdrage over een lange periode gestaag hebben verlaagd. Dit heeft consequenties voor het niveau van de beheer- en onderhoudstaken.

Context

Niet alleen het Plassenschap, maar ook andere recreatieschappen hebben te maken met ontwikkelingen die nopen tot heroriëntatie van beleid ten aanzien van groen en recreatie. Het rijksbeleid en de rijksbezuinigingen zetten de toon voor een nieuw recreatiebeleid.¹²⁵ Recreatie is geen rijkstaak meer. De verantwoordelijkheid voor ontwikkeling en beheer ligt bij provincies en andere overheden. Directe consequentie hiervan is het wegvallen van rijks gelden voor verwerving en inrichting van recreatiegebieden. De ontwikkeling van deze Recreatie om de Stad-gebieden (RodS) is daarom stil komen te vallen. Staatsbosbeheer blijft verantwoordelijk voor haar aandeel in het beheer

¹²² Verslag Stuurgroep Toekomst Recreatie(schappen), 5 februari 2013. Alhoewel de notitie betrekking heeft op alle recreatieschappen in de provincie Utrecht, zijn de bevindingen ook van toepassing op het Plassenschap.

¹²³ Groengebied Amstelland, Landschap Waterland, Alkmaarder en Uitgeestermeer, Geestmerambacht, Spaarnwoude en Het Twiske.

¹²⁴ Agenda Groen, 2013.

¹²⁵ Notitie beleid Recreatieschappen – discussie Statencommissie R&M 3 november 2011

van RodS-gebieden, maar het Rijk vraagt daarvoor (planologische) ontwikkelruimte aan provincies en gemeenten. Voor een groot deel van de recreatiegebieden geldt dat het beschermingsregime van het rijk, de bufferzones, is weggevallen¹²⁶. Tegelijkertijd bezuinigen ook provincie en gemeenten op het budget voor beheer door recreatieschappen, waardoor deze steeds meer verdienmogelijkheden moeten zoeken om de gewenste kwaliteit van de recreatiegebieden te kunnen behouden.

Deze ontwikkeling, in combinatie met het wegvallen van het beschermingsregime van de bufferzones, roept het vraagstuk op of beslissingen over ontwikkelingsmogelijkheden wel op de juiste plek –in de recreatieschappen- genomen worden. Financieringsvraagstukken rond beheer worden ook ruimtelijke ordeningsvraagstukken. De vraag doet zich voor of de recreatieschappen op dit moment wel opgewassen zijn tegen de uitdagingen waar provincie en gemeenten voor staan. Om deze redenen heeft de provincie Noord-Holland de opdracht gegeven onderzoek te doen naar nieuwe perspectieven, specifiek voor beheer van recreatie- en natuurgebieden met als doel het verbeteren van de *efficiency* en bestuurlijke organisatie van het beheer.

De toekomstdiscussies

Er loopt een aantal discussies over de toekomst van het Plassenschap. De provincie Utrecht is een discussie gestart over de toekomst van de vier recreatieschappen in de provincie. Een van de opties is om de beheerdienst te verzelfstandigen en om te zetten in N.V. Hierbij is samenwerking met N.V. Recreatie Noord-Holland of Staatsbosbeheer mogelijk. Een ander onderdeel van de discussie is in hoeverre de behoefte aan nieuwe inrichting en de tekorten bij vervangingsonderhoud door de overheid of door de markt moeten en kunnen worden opgelost. Hoe groot zal het aandeel van de overheid blijven en in hoeverre kan de markt de tekorten aanvullen?

Het Plassenschap is zelf ook in 2011 een toekomstdiscussie gestart.¹²⁷ De aanleiding was o.m. de achterblijvende investeringen, het teruggelopen onderhoudsniveau van het plassengebied, de initiatieven voor de nieuwe wandel- en kanoroutes. Op basis van een aantal scenario's worden nieuwe vormen van samenwerking verkend die afhankelijk zijn van de inhoud. Het Plassenschap onderzoekt nu de mogelijkheden van een *business-case* (op basis van het scenario "verrijking", d.w.z. regulier beheer en onderhoud, groot onderhoud en urgente vervanging, ruimte voor nieuwe publieke voorzieningen en zoeken naar innovatieve financieringsmogelijkheden). De verwachting is dat de *business-case* voor het einde van 2013 wordt afgerond.

Last but not least, heeft de provincie Noord-Holland zich geheroriënteerd over recreatieschappen in het kader van groenbeheer en recreatie. In de Agenda Groen geeft de provincie aan dat de financiële lasten van beheer, onderhoud, toezicht en exploitatie van recreatiegebieden, blijven stijgen. De provincie wil de financiële bijdrage aan de recreatieschappen handhaven, op voorwaarde dat ook de andere participanten dat doen, rekening houdend met de stemverhoudingen die recht doen aan de hoogte van de bijdrage.

¹²⁶ De provincie Noord-Holland heeft ervoor gekozen om het beschermingsregime te handhaven in de structuurvisie.

¹²⁷ Notitiediscussie Plassenschap Loosdrecht e.o., Een nieuwe koers voor het Plassenschap, maart 2012

Deel III: Procesevaluatie: *met aandacht voor de uitwerking van kaders en afspraken via sturing, beheersing en toezichtactiviteiten en de verantwoording door verbonden partijen*

Sturen en toezicht

De provincie Noord-Holland heeft geringere sturingsmogelijkheden t.a.v. het Plassenschap, afgezet tegen de financiële bijdrage.¹²⁸ De stemverhouding is geen afspiegeling van de hoogte van de financiële bijdrage; de provincie Noord-Holland draagt relatief veel bij aan het recreatieschap en heeft in verhouding tot andere deelnemers minder formele sturingsmogelijkheid. Deze discrepantie in de balans tussen bijdragen en sturingsmogelijkheid is thans een zaak in de heroriëntatie waar de provincie Noord-Holland aandacht op vestigt. De provincie geeft aan dat het adagium 'wie betaalt, bepaalt' in de huidige situatie niet opgaat en wil inzetten op een stemverhouding die beter aansluit bij dit adagium.¹²⁹

Bij de andere recreatieschappen heeft de provincie Noord-Holland een bijzondere rol in verhouding tot de overige partijen omdat de provincie de voorzitter is van het bestuur van de recreatieschappen. Daarnaast kan de provincie invloed uitoefenen op de uitvoering via de uitvoeringsorganisatie Recreatie Noord-Holland N.V..¹³⁰ In het geval van het Plassenschap Loosdrecht e.o. is de provincie Noord-Holland lid van het DB en van het AB (en is geen voorzitter). Daarnaast heeft de provincie geen direct zeggenschap op de RMN daar zij niet deelneemt in de Gemeenschappelijke Regeling. De sturing van en het toezicht op de RMN door de provincie vindt indirect plaats (via het Plassenschap). In tegenstelling tot de andere recreatieschappen in de provincie heeft de PNH dus minder mogelijkheden tot sturing en invloed.

Het Plassenschap stelt vast, op basis van de begroting, wat de prestaties zullen zijn ten aanzien van de recreatieve doelen in het werkgebied. De provincie Noord-Holland geeft sturing door het vaststellen van het jaarprogramma waarin de prestaties worden beschreven. Het is echter uit dit onderzoek niet gebleken dat de provincie van tevoren formuleert welke doelen behaald dienen te worden tegen welke kosten. De toetsing van die prestaties aan het provinciaal beleid vindt niet plaats langs een prestatielat die van tevoren door de provincie is geformuleerd is. Daarnaast vindt er in de tweemaandelijks DB-vergaderingen sturing plaats doordat er tussentijds verslag wordt gedaan van de uitvoering van de activiteiten en in voorkomende gevallen om sturing wordt gevraagd. Begrotingen en begrotingswijzigingen van Plassenschap worden voorgelegd aan PS¹³¹.

Sturing en toezicht door de provincie Noord-Holland beperken zich tot operationele zaken die geen directe beleidsgevolgen hebben, zoals zwemwaterkwaliteit, onderhoud van sluizen etc. Deze prestaties liggen in het verlengde van provinciaal beleid ten aanzien van recreatie en maken onderdeel uit van de taken zoals in de gemeenschappelijke regeling zijn genoemd.

¹²⁸ Formeel d.m.v. stemrecht op het gevoerde beleid, net als de overige deelnemers in de gemeenschappelijke regeling.

¹²⁹ Agenda Groen van de provincie Noord-Holland. Overigens impliceert dit standpunt dat de provincie Noord-Holland de gemeenschappelijke regeling als instrument wil blijven inzetten. De provincie geeft echter geen verdere uitleg en onderbouwing aan de keuze voor dit instrument. Alternatieve instrumenten worden niet afgewogen voor het behartigen van recreatiebelangen. De provincie geeft aan in MRA-verband onderzoeken of er nieuwe bestuurlijke organisatiemodellen kunnen worden ontwikkeld op MRA-niveau, maar ook voor de recreatieschappen. Daarbij zal ook worden gekeken naar de effectiviteit van de gemeenschappelijke regelingen.

¹³⁰ De provincie is 100 % aandeelhouder.

¹³¹ De wet gemeenschappelijke regelingen schrijft immers voor dat de Staten en de gemeenteraden zich over de begrotingen en begrotingswijzigingen kunnen uitspreken.

Beheersen en verantwoorden

Voor het beheersen van financiële risico's is het van belang dat er inzicht wordt gegeven in een drietal zaken.¹³² De paragraaf weerstandsvermogen in de jaarrekening en begroting moet bestaan uit:

- een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;¹³³
- een inventarisatie van de risico's;
- het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's.

In de paragraaf weerstandsvermogen van het Plassenschap (jaarrekening 2011 en begroting 2013) zijn deze drie zaken niet volledig uitgewerkt. De geïdentificeerde risico's zijn niet financieel vertaald, de beschikbare weerstandscapaciteit is niet getotaliseerd en het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en risico's zijn niet uiteengezet.¹³⁴ Wel heeft het AB een treasurystatuut vastgesteld ter beheersing van risico's. Een randvoorwaarde voor het treasurybeleid is, op grond van de Wet Financiering decentrale overheden (de Wet Fido), dat het aangaan en verstrekken van geldleningen alleen zijn toegestaan voor de uitoefening van publieke taak.¹³⁵ Daarnaast moeten uitzettingen niet gericht zijn op het genereren van inkomen door het lopen van onnodige risico's. Derivaten zijn niet toegestaan.

Binnen de wet Fido zijn twee normen waaraan dient te worden voldaan. Een van de normen is dat de kasgeldlimiet 8,2 % bedraagt van het totaal van de jaarbegroting¹³⁶. De andere norm is dat het renterisiconorm 20 % is.¹³⁷ Uit de jaarrekening blijkt dat het Plassenschap voldoet aan deze normen. Het AB blijkt door het stellen van normen de financiële risico's beheersbaar te houden. Het Plassenschap, en daarmee de uitvoeringsorganisatie RMN bevinden zich in een strak financieel regime door bezuinigingen en verminderde inkomsten. Hierdoor en door beheersmaatregelen is de ruimte voor het nemen van financiële risico's gering.

De bedrijfsvoering van het Plassenschap vindt plaats door de gemeenschappelijke regeling RMN die conform de wet- en regelgeving moet werken. Kwaliteit van de werkzaamheden wordt bepaald met de programmabegroting.

De provincie heeft geen normen gesteld waaraan de verantwoording moet voldoen. Het Plassenschap legt verantwoording af aan het AB door middel van jaarrapportages. Verantwoording vindt plaats op het niveau van programma's en producten. Er is geen expliciete verantwoording van doelmatigheid, maar de bestede uren personeel voor taken maken deel uit van de verantwoording.¹³⁸ In de tweemaandelijks DB-vergaderingen wordt verslag gedaan van de

¹³² conform het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) (art. 11)

¹³³ de middelen en mogelijkheden waarover de gemeenschappelijke regeling kan beschikken om niet begrote kosten te dekken.

¹³⁴ Een organisatie kan verschillende bronnen hebben om de financiële gevolgen van risico's te kunnen opvangen. In het risicomangementsysteem moeten deze bronnen zijn aangewezen. Deze bronnen kunnen bijvoorbeeld de algemene reserve zijn, eventuele stille reserves (werkelijke waarde onroerend goed is hoger dan de boekwaarde) en de post onvoorzien in de begroting.

¹³⁵ De wet Financiering decentrale overheden (Wet Fido) formuleert de randvoorwaarden voor het treasurybeleid

¹³⁶ Het gaat bij de kasgeldlimiet om het beperken van renterisico's op de korte schuld. Korte schuld is bedoeld voor het financieren van lopende uitgaven. Het percentage kan worden aangepast. De aanpassing wordt vastgelegd in de Uitvoeringsregeling financiering decentrale overheden.

¹³⁷ De renterisiconorm is een bedrag ter grootte van een percentage van het totaal van de vaste schuld bij aanvang van het jaar.

¹³⁸ Een recent uitgevoerde bepekte benchmark waarin de uitvoeringsorganisaties Recreatie Noord-Holland en Recreatie Midden Nederland zijn vergeleken, geeft onvoldoende basis om de onderlinge prestaties te vergelijken. Dat komt doordat: a) omvang, aard en inrichting van de gebieden, b) begrotingssystematiek en c) programmarekening anders zijn en/of anders zijn gespecificeerd.

uitvoering van de activiteiten. Ook hieraan zijn geen normen gesteld. Dit blijkt ook uit de beoordeling van de jaarrapportages door de provincie Noord-Holland. Beleidsinhoudelijke beoordeling vindt diepgaand plaats terwijl de jaarcijfers globaal worden getoetst. Overigens wordt er jaarlijks er een controleverklaring van de onafhankelijke accountant opgemaakt die wordt toegevoegd aan de jaarrekening. Die verklaring geeft echter alleen een oordeel over de rechtmatigheid en de juistheid van de cijfers.

Rollen provincie in de gemeenschappelijke regeling Plassenschap

De provincie vervult sinds de deelname aan de gemeenschappelijke regeling verschillende rollen: deelnemer, toezichthouder in de zin van controleren dat de plannen worden uitgevoerd, bestuurder en opdrachtgever. De Gedeputeerde Landbouw en Landelijk Gebied is namens Gedeputeerde Staten lid van het DB (en van AB). De gedeputeerde vervult een aantal rollen. Als bestuurder is het de taak van de gedeputeerde dat de belangen van het Plassenschap wordt behartigd en als opdrachtgever de belangen van de provincie. Deze belangen hoeven niet samen te vallen en kunnen derhalve soms op gespannen voet met elkaar staan.

Provinciale Staten maken deel uit van het AB. In die hoedanigheid controleert PS het DB en behartigt de belangen van het Plassenschap. De situatie kan zich voordoen dat het belang van het Plassenschap niet verenigbaar is met het bestuurlijk belang van de provincie (waar Provinciale Staten deel van uitmaakt). Scheiding van rollen en verantwoordelijkheden kunnen voorkomen dat er vermenging van belangen zich voordoen.

Deel IV: Conclusies en effectiviteit

Samenvattende tabel Recreatieschap Plassenschap Loosdrecht e.o.

Onderdeel	Aspecten	Globale uitwerking
Planevaluatie (waarom en hoe)	Maatschappelijke opgave	<ul style="list-style-type: none"> • Het provinciaal belang is het behartigen van de belangen van openluchtrecreatie en natuur- en landschapsbescherming; er is sprake van bovenregionale issues. • Het beleidsdoel is het behartigen van de belangen van de openluchtrecreatie en natuur- en landschapsbescherming. De plassen hebben grote betekenis voor de watersport en het gebied heeft grote natuur- en landschapswaarde. • Deelnemers onderling hebben soms tegenstrijdige belangen (jachthaven vs natuurgebied). Verder is de planologische ruimte beperkt voor ontwikkelingen. Ten slotte is er sprake van chronisch geldgebrek.
	Doel-middel relatie	<ul style="list-style-type: none"> • In de gemeenschappelijke regeling worden doelen door alle deelnemende partijen ondertekend, echter in de loop der jaren is de gemeenschappelijkheid uitgehold mede door bezuinigingen. • De provincie heeft vanuit financiële overwegingen besloten om deel te nemen aan de gemeenschappelijke regeling (teneinde recreatieve functies en de natuur- en landschapswaarde te behouden). Samenwerking is noodzakelijk de bovenregionale issues aan te pakken. De gemeenschappelijke regeling blijkt thans niet in staat om de problemen het hoofd te bieden. • Uitvoering doelen/activiteiten uitbesteed aan RMN (ook een Gemeenschappelijke Regeling waar PNH er niet in zit). Beheer en onderhoud op laag niveau, geen ontwikkelingsgerichte investeringen of groot onderhoud.
	Context	<ul style="list-style-type: none"> • Bezuinigingen van verschillende overheden, kerntakendiscussies en wegvallen beschermingsregime van bufferzones geven de (versmalde) kaders aan waarbinnen het Plassenschap zicht bevindt.
Procesevaluatie (werking)	Sturen en Toezicht	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeenschappelijke doelen zijn weergegeven in de regeling. De provincie stelt de programmabegroting vast waarin wordt aangegeven wat de te nemen acties zijn. Er zijn geen afspraken over welke doelen gehaald dienen te worden tegen welke kosten. Gezien het gebrek aan financiële middelen beperken de afspraken zich tot operationele zaken. Afspraken over overlegstructuur zijn in de regeling opgenomen evenals afspraken over informatieplicht. Het blijkt dat die afspraken voldoen. • De provincie heeft direct invloed op het Plassenschap via Gedeputeerde die in het DB en AB zit. En indirect invloed op de uitvoeringsorganisatie via Plassenschap. • In de gemeenschappelijke regeling zijn de deelnemende

		<p>partijen gezamenlijk verantwoordelijk voor risico's en risicobeheersing (zie ook risicomanagement onder Beheersen)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prestaties worden jaarlijks verantwoord d.m.v. jaarrekening en jaarverslag. Alhoewel de provincie geen concrete beleidsdoelen stelt, zijn de prestaties meetbaar doordat de werkzaamheden zich richten op concrete beheer- en onderhoudstaken (zoals onderhoud wegen, gebouwen etc) • In de Gemeenschappelijke Regeling zijn de Taken, Verantwoordelijkheden en Bevoegdheden (TVB's) duidelijk aangegeven. Het probleem nu is dat die TVB's onvoldoende toereikend zijn om de huidige problemen tegemoet te komen. • Binnen de provincie is geen functiescheiding tussen degene die beleidsmatig betrokken is bij het Plassenschap en degene die de jaarrekeningen beoordeelt en het bestuur adviseert. Beoordelen jaarrekening, advies en ondersteuning van Gedeputeerde vindt plaats door een en dezelfde persoon. Voor een transparante betrokkenheid is functiescheiding gewenst. • Recreatieschap Plassenschap is een gemeenschappelijke regeling. De Gedeputeerde is lid van het AB en DB. Vanuit die positie houdt hij toezicht op het Plassenschap. • De deelnemers hebben mogelijkheden tot het goedkeuren van jaarrekeningen en begrotingen. De TVB's zijn verwoord in de tekst van de regeling. • De provincie kan met programma- en productbegroting en jaarrekening/jaarverslag toezien of activiteiten worden ondernomen. • De provincie heeft geen inzicht in hoe het Plassenschap presteert in vergelijking met andere organisaties. Er is gering inzicht in risicomanagement.
	Beheersen	<ul style="list-style-type: none"> • Er is gering inzicht in financiële risico's. AB stelt wel een treasury statuut dat de risico's omtrent kasgeldlimiet en renterisico normeert. • Taken en bevoegdheden van de Plassenraad zijn opgesomd in de gemeenschappelijke regeling. • Tijdens de tweemaandelijks vergaderingen wordt verslag gedaan van majeure zaken (strategie, financiën etc). • Jaarlijkse vergadermomenten zijn vastgelegd, de mate van detaillering niet (afhankelijk van wat het secretariaat en de voorzitter op de agenda zet). • Er vinden voortdurend gesprekken plaats over de koers en strategie e.d. De betrokkenen worden in voldoende mate inzicht gegeven in de informatiebehoefte. • Aangeboden cijfers worden gecontroleerd door een externe accountant. • De bedrijfsvoering is uitbesteed aan de uitvoeringsorganisatie (RMN) die conform de wet- en regelgeving moet werken (is ook een gemeenschappelijke regeling). • Bedrijfsvoering is uitbesteed aan RMN. Kwaliteit van de

		<p>werkzaamheden wordt bepaald met de programmabegroting (wat te doen).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Binnen het Plassenschap is gedragscode voor integriteit niet relevant, want het heeft geen personeel in dienst.
	Verantwoorden	<ul style="list-style-type: none"> • Verantwoording voor resultaten van uitvoering dmv jaarverslag en jaarrekening. De uitvoering richt zich op concrete zaken zoals onderhoud van sluizen, verlening vergunning etc. Er is geen expliciete verantwoording van doelmatigheid, maar de bestede uren personeel voor taken zijn vermeld. • Er wordt gerapporteerd over wat er gedaan is en hoeveel het gekost heeft aan uren/euro's. • Deze lijkt in voldoende mate te voldoen in de informatiebehoefte (Jaarrapportages, verslaglegging vergaderingen, internet). • Er vindt geen verantwoording plaats omtrent efficiency en effectiviteit van de uitvoering d.m.v. benchmarks of audits. De provincie heeft geen inzicht in hoe het Plassenschap presteert in vergelijking met andere organisaties. Er is gering inzicht in risicomangement. • Er zijn geen normen afgesproken m.b.t. tijdigheid en volledigheid. De rapportages worden goedgekeurd door een externe accountant die beoordeelt of de cijfers kloppen en toets op rechtmatigheid.

Effectiviteit Plassenschap

Het provinciaal belang in de deelname aan het Plassenschap is erin gelegen dat de belangen van recreatie worden behartigd. De provincie geeft in verschillende (beleids)documenten uiting aan dit belang. De provincie heeft als lid van het Plassenschap in de gemeenschappelijke regeling een rol in de financiering van het Plasenschap in de sturing en in toezicht. De bijdrage van de provincie Noord-Holland staat niet in verhouding tot de mate van zeggenschap. Voor de provincie is dit een scheve situatie. Wie betaalt, bepaalt niet - hetgeen de provincie Noord-Holland eveneens wil rechtekken. De provincie Noord-Holland heeft al lange tijd een relatie met het Plassenschap waarvan het werkgebied voor een deel in de provincie Utrecht ligt. Aanvankelijk was het een subsidierelatie, later is de provincie deelnemer geworden. De keuze voor het instrument gemeenschappelijke regeling om de recreatiebelangen te behartigen lijkt logisch daar er sprake is van bovenregionale vraagstukken. Deelnemende partijen kunnen immers in zo'n regeling hun beleid op elkaar afstemmen. Daarnaast wordt door het samenbrengen van budgetten voor recreatie enige financiële massa gecreëerd. Deze voordelen blijken tevens de nadelen te zijn van de samenwerking in het Plassenschap. De lokale belangen blijken te prevaleren boven de regionale. Ook wordt structureel steeds minder geld beschikbaar gesteld aan de gemeenschappelijke regeling. Het gevolg is dat de kwaliteit van het gebied achteruit gaat. Van een gemeenschappelijkheid is weinig van sprake. De betrokken partijen - de provincies en de gemeenten - zijn zich elk op eigen wijze aan het oriënteren op de toekomst van recreatie(schappen). Ook daarin lijkt vooralsnog weinig van gemeenschappelijkheid.

De uitvoering van werkzaamheden vindt plaats door de gemeenschappelijke regeling RMN, die tevens de bedrijfsvoering van het recreatieschap doet. Alleen het strikt noodzakelijke wordt uitgevoerd en voor problemen die (op termijn) opgelost moeten worden is geen financiële dekking. De effectiviteit van de gemeenschappelijke regeling Plassenschap Loosdrecht e.o. is gering en

daarmee de bijdrage aan provinciaal beleid. Fundamentele herbezinning op het recreatieschap is noodzakelijk die momenteel door de betrokkenen plaatsvindt.

Deel V Leerpunten

- Het Plassenschap blijkt geen antwoord te kunnen geven op de problemen in het gebied; goed functioneren van een gemeenschappelijke regeling blijkt moeizaam als complexe vraagstukken zich voordoen (bijv. tegenstrijdige belangen deelnemers, beperkte planologische ruimte voor ontwikkelingen);
- Een algemeen aandachtspunt is dat er meetbare doelen dienen te worden gesteld t.a.v. de uitvoering van werkzaamheden;
- De Gedeputeerde vervult een aantal rollen in de gemeenschappelijke regeling. Vanwege het vermijden van (schijn van) belangenverstremgeling is het zinvol om die rollen te scheiden;
- Binnen de provincie zijn de beleidsmatige en de financiële toets doorgaans bij een persoon belegd. Het is zinvol, om schijn van belangenverstremgeling te voorkomen, structureel functiescheiding te hanteren voor de beoordeling van beleidsdoelen en voor de beoordeling van financiële cijfers.

Hoofdstuk 6. Watertransportmaatschappij Rijn-Kennemerland N.V.

• Nominale waarde aandelen:	€22.689	• Eigen vermogen begin/einde 2012:	€ 45.000 / 45.000
• Percentage belang:	50 %	• Vreemd vermogen begin/einde 2012:	€ 175.447.000 / 161.820.000
• Invulling bestuurlijk belang:	Stemrecht AvA	• Verstrekte leningen eind 2012:	€ 0
• Publiek doel:	Drinkwatervoorziening	• Dividend ontvangen in 2012:	€ 0

Profielchets

De N.V. Watertransportmaatschappij Rijn-Kennemerland (WRK) is een nutsbedrijf in de provincie Noord-Holland dat water uit de Lek en het IJsselmeer voorzuivert en doorlevert aan waterleidingbedrijven en industrie. Het bedrijf is thans nog slechts een 'administratieve' N.V. die in stand wordt gehouden om leveringscontracten te blijven uitvoeren.¹³⁹ De WRK heeft geen eigen personeel in dienst en de uitvoerende werkzaamheden zijn geïntegreerd in Provinciaal Waterleidingbedrijf Noord-Holland (PWN) en Waternet.

In de jaren vijftig van de vorige eeuw bleek de hoeveelheid duinwater in Noord-Holland niet voldoende te zijn voor de stijgende behoefte aan drinkwater in Amsterdam en omstreken. Hierdoor dreigden de duinen te verdrogen. Om dit te voorkomen stelde de gemeente Amsterdam samen met de provincie Noord-Holland een plan op: het winnen en transporteren van rivierwater uit het Amsterdam-Rijnkanaal naar de duinwaterwinplaatsen van de gemeente Amsterdam en provincie Noord-Holland in Zandvoort, Noordwijk en Castricum. Daarnaast zou het rivierwater aan een aantal industriële bedrijven worden geleverd.¹⁴⁰

Om dit plan uit te voeren richtten de gemeente Amsterdam en provincie Noord-Holland in 1952 een gezamenlijke onderneming op: de N.V. Watertransportmaatschappij Rijn-Kennemerland. Gemeente en provincie bezaten elk vijf aandelen à 10.000 gulden. De directie van de WRK bestond uit de directeuren van Gemeentewaterleidingen Amsterdam (thans Waternet) en PWN. In 2003 worden de waterwinstations en transportleidingen onderdeel van de organisaties van Waternet en PWN. Toen is ook bepaald dat de zelfstandige werkorganisatie van de WRK werd opgesplitst tussen PWN en Waternet. Tussen de waterleidingbedrijven en de WRK werden dienstverleningsovereenkomsten gesloten. De WRK bleef in stand, vooral omdat daarin de contracten zijn ondergebracht. Het is hiermee een administratieve N.V. geworden en bevat alleen bedrijfsmiddelen. Overigens kunnen volgens de statuten van de WRK alleen overheden aandeelhouder zijn, daarom is bij de verzelfstandiging van PWN in 1990 het juridisch eigendom bij de provincie gebleven.¹⁴¹

Publiek belang

Het publiek belang is het waarborgen van de continuïteit van de watervoorziening. De Waterleidingwet (1957) bepaalde dat de overheid zorg draagt voor de openbare drinkvoorziening. In 2011 is de Waterleidingwet komen te vervallen en opgevolgd door de Drinkwaterwet en het Drinkwaterbesluit. Ook daarin is bepaald dat bestuursorganen zorg dragen voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening.¹⁴²

Het doel van de WRK is:

¹³⁹ De contractanten zijn: Waternet (Amsterdam), N.V. PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland, Corus Staal B.V. en Crown Van Gelder N.V. Met deze partijen zijn langlopende verplichtingen aangegaan tot het leveren van water. Hiervoor zijn overeenkomsten afgesloten, die tot 2018 lopen. In deze overeenkomsten zijn onder meer de gecontracteerde hoeveelheden water afgesproken.

¹⁴⁰ Geschiedenis PWN, Website PWN: www.pwn.nl

¹⁴¹ GS-nota 2003-4385, Aandeelhoudersvergadering NV WRK: goedkeuring begroting 2004

¹⁴² Drinkwaterwet 2009, art. 2.

‘Het winnen, behandelen, transporteren en verkopen van water, alsmede het verrichten van alle werkzaamheden, die daarmee in verband staan, daaronder begrepen het deelnemen in andere vennootschappen en ondernemingen, welke een gelijk of soortgelijk doel beogen als deze vennootschap of waarvan het doel kan strekken tot bevordering van het hiervoor omschreven doel.’¹⁴³

Administratieve N.V.

Met de oprichting van WRK werd een Raad van Commissarissen ingesteld. De leden van de Raad werden benoemd door de aandeelhouders. De Raad van Commissarissen was belast met het toezicht op de directie. In de vergaderingen van de Raad van Commissarissen was ook een vertegenwoordiger van Corus aanwezig, omdat dit de grootste afnemer van de WRK was (buiten PWN en Waternet).

Toen in 2003 werd besloten om de werkorganisatie van WRK op te splitsen en onder te brengen bij de waterleidingbedrijven, werd daarmee ook de Raad van Commissarissen overbodig. WRK bleef immers bestaan als administratieve N.V. Daarom is de Raad van Commissarissen bij de statutenwijziging van 2003 komen te vervallen. De directie bleef wel bestaan en het toezicht hierop kwam te liggen bij de aandeelhoudersvergadering.

PWN en Waternet voeren de activiteiten van WRK uit op basis van dienstverleningsovereenkomsten. Deze overeenkomsten worden afgerekend op begrotingsbasis (onderdelen onderhoud en exploitatie). De werkelijke kosten van WRK worden jaarlijks met de vier contractanten afgerekend op basis van de afgesproken afrekeningssystematiek. Hierdoor maakt WRK geen winst of verlies; een eventuele dividenduitkering is niet aan de orde. Het resultaat dat Waternet en PWN realiseren op hun dienstverleningsovereenkomsten met WRK is niet transparant in de jaarrekeningen van de N.V. PWN en de St. Waternet. Het is om die reden niet mogelijk om op basis van openbare bronnen vast te stellen of PWN en Waternet een ‘reële’ prijs aan WRK in rekening brengen voor de uitvoering van de dienstverleningsovereenkomst.

Omdat WRK tegenwoordig slechts functioneert als administratieve N.V., is het rechtstreekse toezicht door de provincie beperkt tot het controleren van de jaarrekening en de begroting. Daarnaast houdt de provincie toezicht via PWN, die het beheer van de leidingen uitvoert. Aangezien de provincie slechts eenmalig 50.000 gulden heeft geïnvesteerd in de WRK, en geen verdere financiële verplichtingen heeft ten opzichte van de onderneming, is het financiële risico voor de provincie nihil.

Voor deze casus is ervoor gekozen geen samenvattende tabel op te nemen gezien de afwezigheid van de beleidsimplicaties voor de provincie.

¹⁴³ Statuten N.V. Watertransportmaatschappij Rijn-Kennemerland, art. 1.

Hoofdstuk 7. De Nederlandse Waterschapsbank N.V.

• Nominale waarde aandelen:	€ 11.845	• Eigen vermogen begin/einde 2012:	€ 1.188.000.000 / 1.226.000.000
• Percentage belang:	0,2 %	• Vreemd vermogen begin/einde 2012:	€ 66.508.000.000 / 74.858.000.000
• Invulling bestuurlijk belang:	Stemrecht AvA	• Verstrekte leningen eind 2012:	€ 0
• Publiek doel:	Belegging	• Dividend ontvangen in 2012:	€ 0

Profielchets

Begin jaren vijftig verleende de Unie van Waterschappen leningen aan de waterschappen. Omdat de vraag naar leningen groter werd en het apparaat van de Unie hier onvoldoende voor was ingericht, werd besloten een bank op te richten. Dit voornemen kwam na de Watersnoodramp van 1953 in een stroomversnelling en een jaar later werd de Nederlandse Waterschapsbank N.V. opgericht. Het belangrijkste doel van de bank was risicoloze kapitaalverstrekking aan waterschappen en eventueel andere overheden.¹⁴⁴

De bank is een naamloze vennootschap waarvan alleen publiekrechtelijke rechtspersonen aandeelhouder kunnen zijn. Momenteel wordt 81 procent van de aandelen gehouden door de waterschappen, 17 procent door de Staat en de resterende 2 procent door de provincies. De provincie Noord-Holland heeft 43 aandelen A en 60 aandelen B waarop in totaal € 11.845 is gestort.¹⁴⁵ Dat is 0,085 procent van de aandelen A en 0,7% van de aandelen B.

Publiek belang

Het publiek belang van de Waterschapsbank is als centrale inkooporganisatie optreden voor overheden en overheidsinstellingen op de internationale geld- en kapitaalmarkten op basis van een zeer sterke vermogenspositie, wat zich vertaalt in scherpere tarieven¹⁴⁶.

De doelomschrijving in de huidige statuten geeft nog steeds de oorspronkelijke intentie uit 1952 weer en is nu geformuleerd als 'het ten algemenen nutte uitoefenen van het bankbedrijf door het verstrekken van kredieten aan waterschappen en andere publiekrechtelijke lichamen en daarmee gelijkgestelde lichamen'.¹⁴⁷

De bank dient geen direct provinciaal doel, maar deze deelneming wordt aangehouden vanwege het geringe risico en het rendement.¹⁴⁸ Het betreft over 2011 nihil dividend en over 2010 € 40.860. Uit gesprekken met provinciale deskundigen blijkt dat er voor de provincie Noord-Holland geen risico's zijn, anders dan de risico's die verbonden zijn met het bezit van de aandelen.

Het Rijk staat overheden niet (meer) toe aandelen te bezitten met als doel belegging. Dit geldt echter alleen voor nieuwe op te richten deelnemingen. Daarnaast geldt dat de bank van de overheid en voor de overheid is. De aandelen kunnen dus slechts worden verkocht aan de overheid. Vanwege het gering aandeel valt niet te verwachten dat andere overheden geïnteresseerd zullen zijn mocht de provincie Noord-Holland besluiten afstand te doen van de aandelen.

Verder onderzoek naar de Waterschapsbank N.V. lijkt niet noodzakelijk gezien het te verwaarlozen risico en de afwezigheid van beleidsimplicaties voor de provincie Noord-Holland. Om deze reden is ook ervan afgezien om een samenvattende tabel over de Waterschapsbank op te nemen.

¹⁴⁴ Website Nederlandse Waterschapsbank: <https://www.nwbbank.com/>

¹⁴⁵ Aandelen A: De nominale waarde bedraagt € 115,- waarop verplicht 100% is gestort. Voor elk aandeel A kan tijdens AvA één stem worden uitgebracht. Aandelen B: De nominale waarde bedraagt € 460,- waarop verplicht 25% is gestort. Voor elk aandeel B kan tijdens AvA vier stemmen worden uitgebracht.

¹⁴⁶ Website provincie Noord-Holland, deelnemingen, Nederlandse Waterschapsbank N.V., <http://www.noord-holland.nl/web/Actueel/Nieuws/Artikel/Nederlandse-Waterschapsbank-N.V.-NWB.htm>

¹⁴⁷ Statuten van de Nederlandse Waterschapsbank N.V. te 's-Gravenhage, juni 2005, artikel 2.

¹⁴⁸ Begroting Provincie Noord-Holland 2012, pagina 182.

Hoofdstuk 8. N.V. Oostindiëvaarder Amsterdam

De N.V. Oostindiëvaarder Amsterdam is op 4 februari 1988 voortgekomen uit een gelijknamige besloten vennootschap die opgericht werd in 1976. Het doel van de N.V. was het realiseren van de afbouw en museale inrichting van een historisch verantwoorde replica van het VOC-schip “Amsterdam”, alsmede de exploitatie van het schip.¹⁴⁹ De replica is tussen 1985 en 1990 gebouwd en daarna overgedragen aan het Scheepvaartmuseum in Amsterdam.

Om de bouw van de replica te kunnen bekostigen heeft de Stichting Administratiekantoor Aandelen Oostindiëvaarder “Amsterdam” in 1987 60.000 aandelen ter waarde van f 100,- per stuk uitgegeven. In maart 1988 heeft cateraar Eurest één aandeel aan de provincie Noord-Holland geschonken. Gedeputeerde Staten hebben het relatiegeschenk aanvaard.¹⁵⁰

Met de inventarisatie van provinciale deelnemingen in april 2000 hebben Gedeputeerde Staten besloten de deelneming in de N.V. Oostindiëvaarder in principe af te stoten omdat deze niet bijdroeg aan het provinciaal beleid.¹⁵¹ In het Deelnemingenverslag van 2003 staat vermeld dat het aandeel vervreemd zou worden als zich een gelegenheid voor zou doen.¹⁵² Dat is niet gebeurd. Vanaf 2005 is in de provinciale jaarverslagen opgenomen dat het aandeel in de N.V., gezien het te verwaarlozen belang, wordt aangehouden.

De N.V. Oostindiëvaarder is per 1 januari 2011 gefuseerd met de Stichting Het Scheepvaartmuseum Enterprise. De vennootschap en daarmee ook de aandelen in de vennootschap zijn hiermee van rechtswege opgehouden te bestaan.¹⁵³ Het ene aandeel van de provincie Noord-Holland is overgegaan in de stichting¹⁵⁴. Het gevolg is dat de relatie van de provincie Noord-Holland met de N.V. Oostindiëvaarder voorgoed is beëindigd en dat er geen nieuwe verbonden partij voor in de plaats is gekomen. Om deze reden is ervan afgezien om een samenvattende tabel over de N.V. Oostindiëvaarder op te nemen.

¹⁴⁹ Kamer van Koophandel, Uittreksel handelsregister,

¹⁵⁰ GS-nota (nummer onbekend), Aanvaarden aandeel t.b.v. bouw Oostindiëvaarder Amsterdam van de Verenigde Oostindische Compagnie van Eurest Nederland BV, 19 april 1988

¹⁵¹ Provincie Noord-Holland, GS-nota 2000-13222, 11 april 2000.

¹⁵² GS-nota 2000-13222, Inventarisatie provinciale deelnemingen, 11 april 2000

¹⁵³ Kamer van Koophandel, Uittreksel handelsregister

¹⁵⁴ Daarvoor ontvangt de provincie geen vergoeding.

Hoofdstuk 9. Overkoepelende bevindingen

Dit hoofdstuk biedt een overzicht van de overkoepelende bevindingen die als rode draden door alle cases lopen. Uit deze rode draden zijn lessen te trekken voor nieuw op te richten verbonden partijen. Ook kunnen deze rode draden als input dienen voor eventuele bijstelling van de Kadernota Verbonden Partijen. De bevindingen en rode draden hebben betrekking op fase I en II van de evaluatie en de daarin onderzochte verbonden partijen. Ter informatie zijn de overkoepelende conclusies uit fase I zijn samengevat in onderstaand kader.

Bevindingen fase I

In de eerste fase van deze evaluatie zijn de volgende rode draden waargenomen:

- Het niveau van de formulering van de maatschappelijke opgave van verbonden partijen varieert sterk van abstract tot concreet.
- De maatschappelijke opgave is niet altijd concreet in beleidsdoelen vertaald.
- De onderbouwing van de keuze voor het instrument verbonden partij door de provincie is vaak beperkt.
- Doel-middel relatie wordt in geen van de gevallen inzichtelijk gemaakt.
- De provincie stuurt de verbonden partijen via formele en informele wegen. Sturing en toezicht intensiveren zich wanneer zich problemen voordoen met betrekking tot taakuitoefening van de verbonden partij. Het is echter noodzakelijk vinger aan de pols te houden om te kunnen anticiperen op mogelijke problemen.

Deze rode draden uit fase I worden bevestigd door de bevindingen in fase II. De structuur van de wijze van het weergeven van bevindingen uit fase I en fase II is gelijk gehouden om de onderlinge vergelijkbaarheid mogelijk te maken. Er zijn nieuwe rode draden geïdentificeerd m.b.t. doel-middel relatie en sturen en toezicht. Deze nieuwe draden zijn onder de bevindingen met een sterretje aangeduid.

Bevindingen

- Maatschappelijke opgave en beleidsdoel;
- Doel-middel relatie;
- Sturen en toezicht;
 - afwezigheid publiek belang van de provincie bij een verbonden partij;
 - meerdere rollen provincie bij een verbonden partij;
 - structuurvennootschappen;
 - dochtervennootschappen.
- Effectiviteit verbonden partijen.

9.1 Maatschappelijke opgave en beleidsdoel

Bij het oprichten van een verbonden partij c.q. het deelnemen in een bestaande verbonden partij zou de 'waarom-vraag' centraal moeten staan: "waarom willen wij tot een beleidsactie overgaan en waarom denken wij dat het instrument verbonden partij geschikt is voor deze actie?". Wanneer de 'waarom-vraag' niet scherp en duidelijk is geformuleerd, beantwoord en vastgelegd, is dit een complicerende factor in de sturingsrelatie tussen de provincie en de verbonden partij. Zonder robuuste beleidsonderbouwing is het niet objectief vast te stellen of de verbonden partij de beleidsdoelstellingen realiseert.

Bij een deel van de in fase II onderzochte verbonden partijen van de provincie Noord-Holland is de 'waarom-vraag' onvoldoende beantwoord en vastgelegd bij de oprichting/deelname. Hierdoor is het niet goed mogelijk om vast te stellen dat de beleidsdoelstellingen die de provincie beoogde met het oprichten van de private organisatie / de deelneming in een bestaande private organisatie zijn gerealiseerd.

9.2 Doel middel-relatie

De argumentatie voor de keuze van het instrument verbonden partij en de rechtsvorm om een provinciaal doel/publiek belang te vervullen, blijkt ook in fase II vaak niet of slechts gedeeltelijk verwoord en gedocumenteerd. Bij de oprichting van de RON was de veronderstelling dat private partijen mee zouden doen, mede bepalend voor de keuze voor het instrument van een B.V./ CV-constructie, net als bij Zeestad B.V./C.V. die in fase I is onderzocht.

In dit onderzoek zijn partijen onderzocht die soms al tientallen jaren geleden zijn opgericht. En hoewel de relatie tussen de provincie en een aantal verbonden partijen door de jaren heen wel is herijkt, verdient het onderhoud van de verbonden partijen meer aandacht. De volgende thema's zijn uit het onderzoek naar voren gekomen:

- Gewijzigde opvattingen over de rol en positie van de provincie of nieuwe wet- en regelgeving kunnen er voor zorgen dat het nut en de noodzaak van een verbonden partij opnieuw vastgesteld moeten worden. Daarom is (vooraf inregelen van) een periodieke herijking van belangen, doelen en activiteiten van een verbonden partij (door GS) een aandachtspunt.
- *Private organisaties worden in beginsel voor onbepaalde tijd opgericht. Bij de provincie is het niet gebruikelijk om een exitstrategie te formuleren bij de oprichting van een verbonden partij, hoewel dit bij sommige verbonden partijen, achteraf, wenselijk blijkt te zijn. Verbonden partij in deze situatie realiseert geen beleidsdoelen meer voor de provincie.
- * Ambtelijke accounthouder die frequent contact heeft met de verbonden partij. In dit onderzoek is duidelijk geworden dat binnen de ambtelijke organisatie een coördinerende functie soms ontbreekt. Hierdoor worden zaken niet altijd afgestemd, denk aan 1) de voorbereiding van een AvA waarin beleidsconsequenties vanuit beheer relevant kunnen zijn, of 2) ook tussen de verbonden partij en de provincie ontbreekt deze coördinerende functie bijvoorbeeld om doelen en verwachtingen van de aandeelhouders met de betreffende partij en de feitelijke uitwerking te onderhouden.

Een exitstrategie zou kunnen bevatten:

- de criteria op basis waarvan de provincie kan vaststellen dat de met de private organisatie overeengekomen beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd;
- de uitgangspunten voor de bepaling van de waarde van het aandelenbelang dat de provincie in de private vennootschap heeft;
- het afwegingskader voor de besluitvorming over de verkoop van het aandelenbelang en de prijs die voor de provincie acceptabel is.

9.3 Sturen en toezicht

In de Kadernota Verbonden Partijen zijn formele aspecten (organisatie en controlemechanismen) ten aanzien van de sturingsrelatie tussen de provincie en de verbonden partij vastgelegd. Uit deze fase komt, net als in fase I, naar voren dat naast formele aspecten ook de informele aspecten (bijv. persoonlijke contacten) van belang zijn in de sturingsrelatie tussen de provincie en de verbonden partij. De informele aspecten kunnen niet gedetailleerd worden vastgelegd in procedures, regels, formats voor gegevensuitwisseling etc. De van belang zijnde aspecten bij de informele relatie hebben

met name te maken met de vaardigheden en kritisch vermogen van de accounthouder die namens de provincie de rol van provinciale accounthouder van de verbonden partij invult.

Uit fase II is een aantal specifieke nieuwe inzichten naar voren gekomen op het gebied van sturen en toezicht.:

**9.3.1 Bevindingen inzake afwezigheid publiekbelang van de provincie bij een verbonden partij*

Uit fase II is gebleken dat voor sommige verbonden partijen het publiek belang van een verbonden partij verandert of minder aan de orde is (door bijvoorbeeld veranderende wetgeving). In deze gevallen, zoals bij Afvalzorg, kan het wel van belang zijn om niet alleen een financiële sturingsrelatie richting deze partij te behouden, maar ook een beleidsmatige.

Bij de provincie Noord-Holland zijn geen kaders aanwezig waarin richtlijnen zijn opgenomen voor de beoordeling van de prestaties van vennootschappen die geen publieke activiteiten voor de provincie uitvoeren. Het risico is hierdoor aanwezig dat de provincie door de samenleving kan worden aangesproken in haar rol als aandeelhouder wanneer de betrokken vennootschap activiteiten uitvoert waarover een maatschappelijke discussie wordt gevoerd of die in strijd zijn met de algemene beleidsuitgangspunten van de provincie.

**9.3.2 Bevindingen inzake verschillende rollen provincie bij een verbonden partij*

Wanneer de provincie risicodragend participeert in een verbonden partij kan er sprake zijn van functievermenging in de sturingsrelatie wanneer de provincie naast de rol van eigenaar ook de rol van opdrachtgever, subsidieverlener, vergunningverlener of toezichthouder heeft bij de verbonden partij. In de rol van aandeelhouder moet de provincie primair het belang en de continuïteit van de vennootschap behartigen. Het belang van de vennootschap en de beleidsdoelstellingen van de provincie hoeven niet altijd volledig parallel te lopen.

Bij de provincie Noord-Holland zijn geen beleidsregels aanwezig waarin vastgelegd is hoe ambtelijk en bestuurlijk moet worden omgegaan met de verschillende rollen die de provincie kan hebben bij verbonden partijen. Hierdoor is het risico aanwezig dat in de sturing en het toezicht door de provincie op de verbonden partij geen duidelijke en transparante belangenafweging wordt gemaakt vanuit de verschillende rollen die de provincie heeft. Voorbeeld hiervan is dat bij Afvalzorg de vergunningverlening en de vertegenwoordiging van de provincie in de aandeelhoudersvergadering in dezelfde portefeuille opgenomen is.

**9.3.3 Bevindingen inzake structuurvennootschappen*

Bij een structuurvennootschap (van de in fase II onderzochte partijen is Afvalzorg een structuurvennootschap, in fase I is dat PWN) is wettelijk voorgeschreven dat er een Raad van Commissarissen moet zijn. In vergelijking met andere vennootschappen heeft de algemene vergadering van aandeelhouders bij een structuurvennootschap minder bevoegdheden. In de door de provincie Noord-Holland vastgestelde beleidsregels inzake verbonden partijen wordt geen onderscheid gemaakt tussen structuurvennootschappen en overige vennootschappen. Dit onderscheid is van belang omdat de provincie in de eigenaarsrol bij een structuurvennootschap minder bevoegdheden heeft om het beleid van de vennootschap te beïnvloeden. Bij een structuurvennootschap kunnen de aandeelhouders alleen ingrijpen op het beleid van de vennootschap door het beleid van de raad van commissarissen en bestuur af te keuren.

**9.3.4 Bevindingen inzake dochtervennootschappen*

Bij drie van de in dit onderzoek onderzochte verbonden partijen is sprake van een holdingstructuur. Dit houdt in dat de provincie een aandelenbelang heeft in de moedermaatschappij. Deze heeft vervolgens aandelenbelangen in andere dochtervennootschappen. Dit kunnen 100%-belangen zijn of belangen met een beperktere omvang en zeggenschap. De feitelijke activiteiten van de holding worden door de dochtervennootschappen uitgevoerd. Dit betekent dat de aandeelhouders (zonder aanvullingen in de statuten) geen directe invloed hebben op de dochtermaatschappijen, maar dat de aandeelhouders slechts indirect invloed hebben door de beoordeling van het door de raad van

commissarissen en bestuur gevoerde beleid. De aandeelhouders hebben echter wel de mogelijkheid in de statuten een aanvulling te laten opnemen zodat zij als aandeelhouders van de holding invloed hebben op oprichting en besluiten ten aanzien van dochters.

9.4 Effectiviteit verbonden partijen

Private organisaties worden in beginsel voor onbepaalde tijd opgericht. Bij de sturing en het toezicht van private organisaties staat de continuïteit van de organisatie voorop. Bij de beleidsuitvoering van de provincie staan de realisatie van de provinciale beleidsdoelstellingen voorop. De inhoud en prioritering van de provinciale beleidsdoelstellingen zijn niet statisch, maar kunnen in de loop van de tijd door bijvoorbeeld beleidswijzigingen van het Rijk of door politieke keuzes wijzigen. De effectiviteit van verbonden partijen hangt af van de realisatie van de beleidsdoelstellingen die bij het oprichten / deelnemen ervan actueel waren. Hierbij is het van belang dat deze beleidsdoelstellingen geoperationaliseerd zijn in gekwantificeerde toetsingscriteria. Hoe abstracter de beleidsdoelstellingen zijn geformuleerd, hoe lastiger het aan te tonen is in hoeverre de verbonden partij anno 2013 nog een bijdrage levert in de realisatie van de huidige beleidsdoelstellingen van de provincie c.q. deze in de afgelopen jaren heeft geleverd. Het is daarom noodzakelijk dat de provincie Noord-Holland vooraf een robuuste beleidsonderbouwing formuleert.¹⁵⁵

¹⁵⁵ Zie bijlage 3 voor een illustratie

Bijlagen

- Bijlage 1. Samenvatting Fase I
- Bijlage 2. Verbonden partijen van de provincie Noord-Holland, zoals opgenomen in de Kadernota Verbonden Partijen
- Bijlage 3. Robuust beleid
- Bijlage 4. Overzicht recreatievoorzieningen Plassenschap Loosdrecht e.o.
- Bijlage 5. Gemeenschappelijke regeling Plassenschap Loosdrecht e.o. 2007
- Bijlage 6. Samenstelling begeleidingscommissie
- Bijlage 7. Lijst met geïnterviewde personen
- Bijlage 8. Geraadpleegde bronnen

Bijlage 1. Samenvatting Fase I

Aanleiding en doel van het onderzoek

Verbonden partijen van de provincie Noord-Holland worden minimaal eens in de vier jaar geëvalueerd, conform de door PS vastgestelde Kadernota Verbonden Partijen 2010. Dit onderhavige onderzoek geeft een uitwerking aan de evaluatie. Het doel van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de effectiviteit van een verbonden partij als instrument voor het behalen van de provinciale doelen. De inzichten die dit onderzoek oplevert, worden als leerpunten voor de provincie gebruikt voor het mogelijk anders inzetten van het instrument verbonden partij dan wel het anders organiseren van de samenwerking met de verbonden partij.

Fasering van het onderzoek

In de Kadernota Verbonden Partijen 2010 zijn 33 verbonden partijen genoemd. Om het onderzoek beheersbaar te houden is het onderzoekstraject onderverdeeld in een aantal fases. In fase I zijn twaalf verbonden partijen (cases) onderzocht. De onderzochte verbonden partijen zijn de Zeestad CV/BV, Provinciaal Waterleidingbedrijf Noord-Holland NV, Recreatie Noord-Holland NV, zes Recreatieschappen (die als één case worden beschouwd), het Schadeschap luchthaven Schiphol, de Beheersregeling Amstel en het Fonds nazorg gesloten stortplaatsen. De evaluatie van andere cases vindt plaats na deze fase.

Analysekader

Het analysekader van het onderzoek ziet er als volgt uit. Enerzijds wordt ingegaan op de beleidsveronderstellingen die de basis zijn voor de inzet van verbonden partijen (onderdeel planevaluatie). Anderzijds wordt inzicht verkregen in het proces waarop de verbonden partij bijdraagt aan provinciale doelen (onderdeel procesevaluatie). Op basis van deze onderdelen worden conclusies getrokken over de effectiviteit van verbonden partijen. Dit analysekader wordt hieronder in een tabelvorm weergegeven.

Onderdeel	Aspecten	Globale uitwerking
Planevaluatie (waarom en hoe)	Maatschappelijke opgave	<ul style="list-style-type: none"> • Wat is de maatschappelijke opgave? • Hoe is deze vertaald in beleidsdoelen?
	Doel-middel relatie	<ul style="list-style-type: none"> • Keuze instrument / overweging andere instrumenten • Worden de gestelde doelen behaald?
	Context	<ul style="list-style-type: none"> • Invloed externe factoren
Procesevaluatie (werking)	Sturen en Toezicht	<ul style="list-style-type: none"> • Invloed van PNH op verbonden partij • Vastlegging Taken, Verantwoordelijkheden en Bevoegdheden (TVB) van bestuur en toezichthouders • Toezicht vanuit PNH op verbonden partij
	Beheersen	<ul style="list-style-type: none"> • Is er voldoende beheersing binnen de verbonden partij (risicomanagement, informatiebeheer, financiële functie, etc.)?
	Verantwoorden	<ul style="list-style-type: none"> • Transparantie • Externe informatievoorziening
Effectiviteit van de verbonden partij	Conclusies op basis van plan- en procesevaluatie	

Afbakening

Bevindingen en conclusies zijn gebaseerd op documenten en interviews. De interviews zijn gehouden met gedeputeerden die als voorzitter zijn betrokken bij verbonden partijen, met ambtenaren van de provincie Noord-Holland (in één geval ook met ambtenaren van de provincie Zuid-Holland) en met leidinggevenden van onderzochte verbonden partijen. De uiteindelijke “gebruikers” van beleid (recreanten, huishoudens, burgers etc) maken geen deel uit van de onderzoekspopulatie.

Bevindingen

Case specifieke bevindingen

Zeestad CV/BV

Na aanloopproblemen in de beginfase van de oprichting functioneert de Zeestad CV/BV als uitvoeringsorganisatie steeds beter. In stedelijke vernieuwingsprojecten heeft Zeestad zijn waarde laten zien. De effectiviteit van Zeestad als beleidsinstrument voor het versterken van bestuurskracht van Den Helder kan echter niet aangetoond worden. Het college van GS heeft besluit genomen om geen rol meer te hebben in stedelijke vernieuwing.

Provinciaal Waterleidingbedrijf Noord-Holland NV (PWN)

PWN voldoet aan de opgave om zorg te dragen voor de drinkwatervoorziening en natuurbeheer in Noord-Holland. Als dienstonderdeel van de Provincie heeft PWN de provinciale doelstellingen nagestreefd en behaald. Ook na de verzelfstandiging vormt de provinciale doelstelling het uitgangspunt voor PWN NV. De zorg voor drinkwater en natuur lijkt vooralsnog professioneel en adequaat te worden uitgevoerd. De bestaande relatie tussen de Provincie en PWN kan worden gecontinueerd.

Recreatie Noord-Holland NV (RNH)

Uit de evaluatie is naar voren gekomen dat de Provincie en de recreatieschappen vinden dat RNH een goede invulling geeft aan de gestelde beleidsdoelen. Er heerst over het algemeen een goede tevredenheid over de uitgevoerde dienstverlening. Op basis hiervan kan worden gesteld dat de verbonden partij RNH een effectief middel is voor het tegemoet komen aan de maatschappelijke opgave: het beschikbaar stellen van een uitvoeringsorganisatie voor openbaar toegankelijke en publieke recreatiegebieden. Het is wel van belang om de verlenging van het raamcontract tussen de provincie Noord-Holland en RNH te baseren op meetbare criteria.

Aandachtspunten RNH

- besteed meer aandacht aan doeltreffender externe communicatie en het aanleveren van stukken aan de schappen waarbij duidelijker de kern van de boodschap naar voren mag komen;
- zorg ervoor dat er meer informatie-uitwisseling plaatsvindt tussen de provincie ambtenaren die betrokken zijn bij RNH;
- baseer de verlenging van het raamcontract met RNH op meetbare criteria;
- de verschillende rollen en verantwoordelijkheden van de gedeputeerde/provincie zijn een continu aandachtspunt.

Recreatieschappen

Het is niet duidelijk of de keuze voor recreatieschap als instrument is onderbouwd en of afgewogen is tegen alternatieve instrumenten. Het is wel duidelijk dat er overeenstemming bestaat over de inzet van recreatieschap als instrument. Er kan gesteld worden dat recreatieschappen sinds de oprichting hebben bijgedragen aan provinciaal doel t.a.v recreatie.

Gezien het schaalniveau waarop het recreatief gedrag van burgers zich manifesteert (vaak gemeentegrensoverschrijdend) en de noodzaak voor het afstemmen van ruimtelijke functies op bovenlokaal niveau lijkt de provinciale deelname in recreatieschappen zinvol. De provinciale rol blijkt een toegevoegde waarde te hebben door de onafhankelijke, boven de partijen staande opstelling. Het is daarbij wel van belang te blijven focussen op de sturende rol op hoofdlijnen. De Provincie beziet thans hoe deze rol beter kan worden vervuld. De heroverweging van de bestaande relatie met recreatieschappen maakt daar onderdeel van uit.

Aandachtspunten Recreatieschappen

- blijven focussen op de sturende rol van de Provincie op hoofdlijnen;
- de diverse rollen van de gedeputeerde/provincie en de afhankelijkheid van recreatieschappen van RNH NV zijn continue aandachtspunten.

Schadeschap luchthaven Schiphol

De uitvoering van taken, de inhoudelijke behandeling van de ingediende verzoeken om schadevergoeding, kent diverse aspecten. Het aspect rechtmatigheid - de juridische kwaliteit van de besluitvorming - voert de boventoon tot begin 2012. De ingediende verzoeken worden behandeld conform de voorgeschreven procedures. De aspecten efficiency en de kwaliteit van de managementinformatie blijken echter meer aandacht te behoeven dan tot dusver werd verondersteld. Gezien de kosten die gemoeid zijn met de behandeling van de zaken is de verhoogde aandacht van het bestuur van het Schadeschap voor deze aspecten gerechtvaardigd. De conclusie is dat er verwacht mag worden dat het Schadeschap efficiënter zal functioneren met de strakkere sturing van het bestuur en de acties van het nieuwe management van het secretariaat. Voor de Provincie betekent dit dat haar betrokkenheid wordt gecontinueerd, zolang de schadeverzoeken nog in behandeling zijn. De verwachting is dat het leeuwendeel van de verzoeken in 2013 zal worden afgehandeld.

Aandachtspunt Schadeschap

- De efficiëncyslag moet nog worden gerealiseerd. De Provincie zou hierbij een vinger aan de pols moeten houden.

Beheersregeling Amstel

De Beheersregeling Amstel voldoet aan de opgave om de Amstel doelmatig te beheren. De provincies Utrecht en Zuid-Holland hebben hun bevoegdheden met betrekking tot het beheer overgedragen aan GS van Noord-

Holland. De Beheersregeling werkt naar tevredenheid van de deelnemers. De provinciale deelname in de Beheersregeling behoeft geen wijziging. De verdeling van kosten van onderhoud en de informatievoorziening tussen de drie provincies zijn aandachtspunten.

Fonds nazorg gesloten stortplaatsen

Uit de documentenanalyse en verkennende gesprekken blijkt dat de onderzoeksopzet en de onderzoeksvragen niet van toepassing zijn op het fonds. Immers, de Provincie heeft niet expliciet gekozen voor het fonds voor het realiseren van provinciale **beleidsdoelstellingen**, maar het fonds is wettelijk verplicht gesteld. Daarnaast is er geen sprake van (de inzet van of samenwerking met) **externe partijen** die bij zouden moeten dragen aan provinciale doelstellingen. Gedeputeerde Staten voeren het beheer van het fonds zelf uit. Ten slotte is op 24 januari 2012 in Gedeputeerde Staten de nota van directie Middelen/AFD besproken met betrekking tot het financieel beheer van het fonds. Gedeputeerde Staten hebben toen besloten om het huidige interne beheersmodel te handhaven met aanpassingen.

Om deze redenen is de beleidsevaluatie van het fonds niet relevant.

Het Fonds een verbonden partij?

Gezien de wettelijke verplichting van het fonds doet zich de vraag voor in hoeverre kan worden gesproken van een verbonden partij. Naast het criterium *provinciaal belang* moeten voorts conform de Kadernota Verbonden Partijen de volgende criteria van toepassing zijn wil van een verbonden partij worden gesproken:

- Gedeputeerde Staten zijn van oordeel dat het publieke belang het best kan worden behartigd door een bestaande activiteit buiten de provinciale organisatie te plaatsen;
- Er is sprake van activiteiten die gezamenlijk met andere publieke en/of private partijen worden uitgevoerd ter behartiging van provinciale publieke belangen.

Aan de laatste twee criteria wordt niet voldaan. Op basis hiervan kan de conclusie worden getrokken het fonds in het vervolg niet als een verbonden partij te beschouwen.

Overkoepelende bevindingen

We merken op dat overkoepelende bevindingen betrekking hebben op de fase I van het onderzoekstraject evaluatie verbonden partijen en dus slechts betrekking hebben op de daarbij geanalyseerde cases. Conclusies over verbonden partijen *als geheel* kunnen pas worden getrokken als *alle* verbonden partijen zijn geanalyseerd. De aanbevelingen die op basis van de conclusies kunnen worden geformuleerd, worden dan ook gedaan wanneer alle verbonden partijen zijn geëvalueerd.

Bevindingen op het niveau van maatschappelijke opgave en beleidsdoelstelling

Het niveau van de formulering van de maatschappelijke opgave van verbonden partijen varieert sterk van abstract tot concreet. In die variatie komt ook tot uiting de strategische politiek-bestuurlijke visie (versterken bestuurskracht – Zeestad) en de operationele noodzaak (doelmatig beheer van de Amstel).

Het blijkt dat de maatschappelijke opgave niet altijd concreet in beleidsdoelen is vertaald. Ook daarin is er sprake van variatie tussen verschillende verbonden partijen. Er is sprake van een concreet doel bij verbonden partijen die belast zijn met één taak zoals Beheersregeling Amstel of drinkwatervoorziening door PWN.

Bevindingen op het niveau van doel-middel relaties

De argumentatie voor de keuze van het instrument verbonden partij en de rechtsvorm om een provinciaal doel/publiek belang te vervullen is vaak niet of slechts gedeeltelijk verwoord en gedocumenteerd. Met uitzondering van PWN zijn er geen gevallen bekend waarvan de alternatieven onderling zijn afgewogen.

Doel-middel relatie wordt in geen van de gevallen inzichtelijk gemaakt. Het blijft daardoor onzeker of er een oorzakelijke relatie bestaat tussen het doel en de effecten die het middel behoort te bereiken.

Bevindingen op het niveau van sturen en toezicht

Nagenoeg bij alle onderzochte gevallen stuurt de Provincie via formele (statuten) en informele (persoonlijke contacten) wegen de verbonden partij. Deze wegen bevinden zich zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau. De sturing en toezicht intensiveren zich wanneer zich problemen voordoen met betrekking tot de taakuitoefening van de verbonden partij, zoals bij Zeestad of het Schadeschap. Het is van belang de vinger aan de pols te houden om te kunnen anticiperen op mogelijke problemen.

Bevindingen met betrekking tot effectiviteit

Effectiviteit van verbonden partijen lijkt samen te hangen met de nagestreefde provinciale doelen. Hoe abstracter het doel, hoe lastiger aan te tonen in hoeverre de verbonden partij effectief is (geweest). Het is daarom noodzakelijk dat de provincie Noord-Holland de doel-middel relatie scherp aangeeft om te kunnen aantonen in welke mate het instrument daadwerkelijk bijdraagt aan de provinciale doelen.

Bijlage 2. Verbonden partijen van de provincie Noord-Holland, zoals opgenomen in de Kadernota Verbonden Partijen

Deelnemingen	Percentage (belang)	Publiek doel	Portefeuille
1 NV Nuon Energy	4,6	Energievoorziening	Energie
2 Alliander N.V.	9,16	Energievoorziening	Energie
3 NV Provinciaal Waterleidingbedrijf Noord-Holland - PWN	100	Drinkwatervoorziening en natuurbeheer	Water
4 NV Watertransportmaatschappij Rijn Kennemerland - WRK	50	Drinkwatervoorziening	Water
5 NV Afvalzorg Holding	90	Efficiënt gebruik stortplaatsen	Milieu
6 NV Schiphol Area Development Company - SADC	25	Ruimtelijke inrichting Schipholgebied	Schiphol
7 NV Regionale Ontwikkelingsmaatschappij voor het Noordzeekanaalgebied - RON	13,3	Ontwikkeling Noordzeekanaalgebied	Economie
8 NV Recreatie Noord Holland - RNH	100	Beheer en onderhoud recreatiegebieden	Recreatie en toerisme
9 NV Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord - NHN	50	Ontwikkeling economie	Economie
10 NV Zeehaven IJmuiden	8,4	Visserijbelangen	Havens
11 Polanenpark B.V./C.V.	40	Ontwikkeling bedrijventerrein	Economie

Deelnemingen	Percentage (belang)	Publiek doel	Portefeuille
12 BV Ontwikkelingsfonds Duurzame Energie Noord-Holland - ODENH	100	Stimulering duurzame energie en ontwikkeling economie	Energie
13 BV Zeestad	50	Stadsvernieuwing Den Helder	Stadsontwikkeling
14 CV Zeestad	49	Stadsvernieuwing Den Helder	Stadsontwikkeling
15 NV Ontwikkelingsmaatschappij Noord-Holland - NVO	100	Verbetering economie Noord-Holland	Deelnemingen
16 NV Bank Nederlandse gemeenten - BNG	1,1	Belegging	Deelnemingen
17 NV Nederlandse Waterschapsbank	0,2	Belegging	Deelnemingen
18 NV Oost-Indiëvaarder Amsterdam	-	Geen	Deelnemingen
19 Life Sciences Fund Amsterdam B.V.	20,15	Ontwikkeling economie	Economie
20 B.V. Zeggenschap Wieringerrandmeer	50	Gebiedsontwikkeling	Wieringerrand- meer
21 B.V. Kapitaaldeelname Wieringerrandmeer	50	Gebiedsontwikkeling	Wieringerrand- meer

Overige verbonden partijen

	Gemeenschappelijke regelingen	Doel
22	Schadeschap Luchthaven Schiphol	Bevordering afwikkeling schadevergoedingen uitbreiding Schiphol
23	Recreatieschap Spaarnwoude	Beheer recreatieschap
24	Groengebied Amstelland	Beheer recreatieschap
25	Recreatieschap Het Twiske	Beheer recreatieschap
26	Recreatieschap Geestmerambacht	Beheer recreatieschap
27	Landschap Waterland	Beheer recreatieschap
28	Recreatiegebied Alkmaarder- en Uitgeestermeer	Beheer recreatieschap
29	Recreatieschap Plassenschap Loosdrecht e.o.	Beheer recreatieschap
30	Beheersregeling Amstel	Beheer Amstel
31	Randstedelijke Rekenkamer	Rekenkamerfunctie
	Privaatrechtelijke rechtspersonen	Doel
32	Interprovinciaal overleg (Vereniging IPO)	Belangenbehartiging Provincies
	Publiekrechtelijke rechtspersonen	Doel
33	Fonds nazorg gesloten Stortplaatsen provincie Noord-Holland	Beheer fonds ten behoeve van de nazorg stortplaatsen

Bijlage 3. Robuust beleid

DOELTREFFENDHEID	
Waarom is beleid nuttig/noodzakelijk?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Expliciet vastgelegde probleemanalyse (oorzaken beschreven, actor-, krachten- en belangenveldanalyse uitgevoerd); ▪ Keuze rol en taak provincie expliciet onderbouwd (provinciale beïnvloedingsmogelijkheden); ▪ Nut en noodzaak van provinciaal beleid en handelen aangetoond (inzicht in wat er gebeurt bij niets doen).
Wat willen we bereiken?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Duidelijk is welke maatschappelijke effecten en provinciale doelen worden nagestreefd; ▪ Effecten en doelen zijn specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden geformuleerd; SMART
Wat gaan we daarvoor doen?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inzichtelijke is welke activiteiten en instrumenten wij daar als provincie voor in gaan zetten; ▪ Inzichtelijk is met welke indicatoren de voortgang van beoogde effecten en doelen wanneer in beeld wordt gebracht (incl. nulmeting);
Hoe hangen doelen, middelen en resultaten samen?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Beoogde maatschappelijke effecten, provinciale doelen en daartoe in te zetten activiteiten, te leveren prestaties en instrumenten vormen een logisch geheel en sluiten op elkaar aan (zijn consistent).
Waarom gaat het werken?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aannames en veronderstellingen waarom gedacht wordt dat het beleid (en inzet van instrumenten) gaat werken c.q. bijdraagt aan realisatie provinciale doelen, zijn expliciet gemaakt.

Bijlage 4. Overzicht recreatievoorzieningen Plassenschap Loosdrecht e.o.

voorzieningen	functie	grootte	bijzonderheden
De Strook	water-, oever- en landrecreatie	6 ha	zwemmen, strand, toilet, horeca, sport en spel, parkeergelegenheid
Geitekaai	recreatie-eiland	1 ha	aanlegplaatsen sport en spel
Meent	recreatie-eiland	1,1 ha	strand, toilet, kiosk, sport en spel, aanlegplaatsen, zwemmen
Weer	recreatie-eiland	1 ha	aanlegplaatsen, sport en spel
Bijltje	recreatie-eiland	0,5 ha	aanlegplaatsen
Markus Pos	recreatie-eiland, strand, toilet	2 ha	aanlegplaatsen, zwemmen, toilet, sport en spel
Fuut	oostoever 4 ^e plas	0,5 ha	aanlegplaats picknickplek
Mijndense sluis	schutsluis met bediening	50 m	kiosk, terras, curiosa
Weersluis	schutsluis	14,6 m	sluis met zelfbediening
Kraaienestersluis	schutsluis	30 m	sluis met zelfbediening
Raaisluis	schutsluis	20 m	sluis met zelfbediening
Plassen en overige vaarwegen	vaarwegbeheer en bakbeheer	ca. 1000 ha	
Bosdijk	rotepunt, oever- en landrecreatie	21 ha	vissen, sport en spel, hondenlosloopgebied, picknicken, toilet, parkeren,
De Aa	oever- en landrecreatie	2 ha	vissen, parkeren
Zwaan	oeverrecreatie	7 ha	vissen, picknicken
De Geer	oever- en landrecreatie	2 ha	sport en spel, vissen, picknick, natuurbeleving
Oukoperdijk	oeverrecreatie	1,8 ha	vissen, wandelen, natuur, hondenlosloopgebied, picknick
Fiets- en wandelpaden			
Legakkers			natuur en cultuur in stand houden

Bijlage 5. Gemeenschappelijke regeling Plassenschap Loosdrecht e.o. 2007

Artikel 4. Taken en bevoegdheden

1 Ter verwezenlijking van de in artikel 3, tweede lid, genoemde te behartigen belangen worden aan het Plassenschap de volgende taken en bevoegdheden toegekend:

- a. het aanleggen, onderhouden en eventueel exploiteren van recreatieve voorzieningen en het uitvoeren van andere werken verband houdend met het te behartigen belang;
- b. het instandhouden en verbeteren van het natuur- en landschapsschoon voor zover samenhangend met de recreatiekwaliteit;
- c. het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften, al dan niet door strafbepalingen of bestuursdwang te handhaven, die de belangen van de recreatie, bescherming van natuur en landschap of het nautisch beheer van het openbaar water betreffen;
- d. de taken en bevoegdheden die ingevolge de Scheepvaartverkeerswet en de daarbij behorende uitvoeringsbesluiten zijn toegekend aan het bevoegd gezag;
- e. het heffen van rechten als bedoeld in artikel 229, eerste lid onder a en b, van de Gemeentewet en de rechten waarvan heffing krachtens bijzondere wetten geschiedt;
- f. de gemeentelijke taken en bevoegdheden ingevolge de Wet op de openluchtrecreatie en de daarbij behorende uitvoeringsbesluiten, voor de terreinen die eigendom zijn van het Plassenschap;
- g. de gemeentelijke bevoegdheid ingevolge artikel 430a van het Wetboek van Strafrecht;
- h. de bevoegdheid tot toepassing van bestuursdwang zoals bedoeld in artikel 125 van de Gemeentewet;
- i. het in samenhang met de taken en bevoegdheden genoemd onder a. tot en met h., toepassen van de in de Algemene wet bestuursrecht en in andere relevante regelgeving opgenomen procedures.

2 De besturen van de deelnemende gemeenten zijn niet langer bevoegd gebruik te maken van de door haar ingevolge het eerste lid overgedragen bevoegdheden.

3 Binnen het kader van de in artikel 3, tweede lid, omschreven te behartigen belangen kunnen de aan het Plassenschap toekomende taken en bevoegdheden worden uitgebreid dan wel beperkt bij gelijkkluidend besluit van alle deelnemers, zonder dat daartoe wijziging van deze regeling noodzakelijk is. De deelnemers dragen op de gebruikelijke wijze zorg voor de bekendmaking van dat besluit.

4 Het Plassenschap is bevoegd om met andere recreatieschappen deel te nemen aan een gemeenschappelijke regeling:

- a. waaraan de coördinatie van de voorbereiding en uitvoering van grensoverschrijdend gemeenschappelijk beleid wordt opgedragen;
- b. waarbij het personeel dat voor het Plassenschap werkzaam is, in dienst is.

Bijlage 6. Samenstelling begeleidingscommissie

- Karen Arpad-Jongsma (vz begeleidingscommissie, plv. directeur Beleid, Provincie Noord-Holland)
- Roelant Nieboer (auditor, Concern Controlling, Provincie Noord-Holland)
- Adnan Seyban (senior financieel adviseur, directie Middelen, Provincie Noord-Holland)
- Gerben van der Veen (strategisch juridisch adviseur, directie Middelen, Provincie Noord-Holland)
- Rolf Willemse (teamleider beleidsonderzoek, Rekenkamer Rotterdam)

Bijlage 7. Lijst met geïnterviewde personen

RON / NVO

Extern

- Haanen, Laurens
- Roijackers, Corry
- Schnieders, Remko
- Vlemmix, Wim
- Zwarts, Hans

Provincie Noord-Holland (ambtelijk)

- Ates, Wendy
- Been, Anneke
- Bemer, Pieter
- Cornfield, Robert
- Goossens-Verhagen, Florian
- Helming, Henk
- Riensema, Coby
- Soldaat, Ivon

Provincie Noord-Holland (bestuurlijk)

- Run, Jan van

N.V. Afvalzorg Holding

Extern

- Knoll, Joost
- Krom, Bert

Provincie Noord-Holland (ambtelijk)

- Denneman, Carl
- Goossens-Verhagen, Florian
- Hommel, Guido
- Vos, Edwin de
- Winter, Esther de

Life Sciences Fund Amsterdam B.V.

Extern

- Kievit, Pieter
- Vries, Harm de
- Janssen, Wim
- Jong, de Elseline
- Rosenberg, Maarten

Provincie Noord-Holland (ambtelijk)

- Seeters, Kalle van
- Goossens-Verhagen, Florian

Provincie Noord-Holland (bestuurlijk)

- Run, Jan van

Plassenschap Loosdrecht e.o.

Extern

- Welter, Louk
- Smit, Martijn

Provincie Noord-Holland (ambtelijk)

- Ron, Paul de
- Zuijlen, Conny van

Watertransportmaatschappij Rijn-Kennemerland N.V.

Provincie Noord-Holland (ambtelijk)

- Goossens-Verhagen, Florian
- Voordenhout, Wim

N.V. Oostindiëvaarder

Provincie Noord-Holland (ambtelijk)

- Voordenhout, Wim
- Oudega, Piet

Bijlage 8. Geraadpleegde bronnen

Algemeen

- Kadernota verbonden partijen van de provincie Noord-Holland.

Per hoofdstuk

Hoofdstuk 2: RON/NVO

Algemeen

- Jaarrekening 2012 RON N.V.
- Ondernemingsplan RON N.V.
- Protocol voor Samenwerking Noordzeekanaalgebied, 16 december 1998
- rapport Accountantsdienst van Amsterdam (ACAM) over de RON
- RON-Convenant maart 2011 tussen Amsterdam, Zaanstad en Provincie Noord-Holland
- Statuten NVO, gewijzigde akte van 10 november 1987, N.V. 44989
- Statutenwijziging RON, 10 juni 2011
- Stukken AvA 31 mei 2013 RON N.V., 150462-190274
- Toelichting AvA RON 2012
- Verslag projectbureau Masterplan scope evaluatie masterplan, 2010

Provinciale stukken

- Concern Controlling PNH, Rapport Quick Scan Kredietverstrekking aan RON, 23 maart 2010
- Website provincie Noord-Holland: <http://www.noord-holland.nl/web/Actueel/Nieuws/Artikel/Regionale-Ontwikkelingsmaatschappij-voor-het-Noordzeekanaalgebied-N.V.-RON.htm>
- Statenvoordracht 31, Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Noordzeekanaalgebied N.V. uitbreiding aandelenvermogen en reservering t.b.v. investeringsfonds, 14 mei 2001
- Statenvoordracht 22, Investeringsfonds ten behoeve van projecten door de Regionale
- Toelichting GS-nota 98-912787, 22 september 1998
- Statenvoordracht 69 met bijlagen, 9 november 1998, 98-823563
Ontwikkelingsmaatschappij Noordzeekanaalgebied N.V, 21 januari 2003
- GS-nota 2010-66531, Toekomst RON, 30 november 2010

Hoofdstuk 3: Afvalzorg

Algemeen

- Aanvullende informatie invulling dividendbeleid N.V. Afvalzorg Holding, mei 2009.
- Handboek Implementatie milieubeleid EU in Nederland: www.eu-milieubeleid.nl.
- Statuten N.V. Afvalzorg Holding
- Website N.V. Afvalzorg: <http://www.afvalzorg.nl/Over-Afvalzorg/Activiteiten.aspx>

Provinciale stukken

- Besluitenlijst vergadering Gedeputeerde Staten, 16 april 2002

- Provinciaal Milieubeleidsplan 2009-2013 'Een beter milieu begint in Noord-Holland'
- Statenvoordracht 17, Verzelfstandigen stortplaatsen en aanverwante privaatrechtelijk activiteiten op het terrein van afvalverwerking; fase 2, 15 maart 1993
- Statenvoordracht 39, Herijking relatie met N.V. Afvalzorg, 19 juni 2000
- Statenvoordracht 88, Verzelfstandiging stortplaatsen, 16 december 1991

Hoofdstuk 4: Life Sciences Fund Amsterdam B.V.

Algemeen

- Addendum bij het Fund and Management Agreement
- Brief van de Europese Commissie betreft staatssteun, 18 december 2008
- Document Europese Commissie, staatssteun N 344/2008 - Nederland
- Fonds- en managementovereenkomst Life Sciences Fund Amsterdam B.V.
- LSFA Quarterly report, Q4, 2012
- Statuten Life Sciences Fund Amsterdam B.V.
- Zernike Group B.V., Een sterkte-zwakke analyse van de life sciences sector in Noord-Holland, september 2004

Provinciale Stukken

- GS-nota 2007-67806, deelname Provincie aan het Life Sciences Fonds Amsterdam, 14 november 2007
- GS-nota 2008-53600, deelneming Life Sciences Fonds Amsterdam, 20 januari 2009
- GS-nota 2009-57287, documenten toetreding LSFA, 29 september 2009
- Statenvoordracht 14, deelneming Life Science Fonds Amsterdam, 20 januari 2009

Hoofdstuk 5: Recreatieschap Plassenschap Loosdrecht e.o.

Algemeen

- Begroting Plassenschap Loosdrecht e.o. 2013
- Gemeenschappelijke Regeling Plassenschap Loosdrecht e.o.
- Jaarrekening 2011 Plassenschap Loosdrecht e.o.
- jaarrekening 2011 van Recreatie Midden Nederland
- Programmabegroting en productenbegroting 2013, 2^e versie 30 maart 2012
- Notitiediscussie Plassenschap Loosdrecht e.o., Een nieuwe koers voor het Plassenschap, maart 2012
- Rekenkamercommissie Wijdmeren , Vooronderzoek Plassenschap Loosdrecht e.o, 2011
- Verslag Stuurgroep Toekomst Recreatie(schappen), 5 februari 2013
- Website Recreatie Midden-Nederland:
<http://www.recreatiemiddennederland.nl/organisatie/plassenschap-loosdrecht-e.o./bestuur.html>

Provinciale stukken

- Agenda Groen, 2013
- Besluitenlijst vergadering Gedeputeerde Staten, Besluit 2013-45416, Toekomst Plassenschap e.o.
- Coalitieakkoord Gedeputeerde Staten 2011-2015: "Verantwoord en duidelijk gericht op de toekomst"
- Meerjarenprogramma Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) 2007-2013

- Memo aan het presidium van Provinciale Staten, aanwijzen vertegenwoordigers Plassenschap Loosdrecht e.o., 16 augustus 2008
- Notitie beleid Recreatieschappen – discussie Statencommissie R&M, 3 november 2011
- Statenvoordracht 13, Toetreding tot Gemeenschappelijke regeling Plassenschap Loosdrecht e.o. 2007, 23 januari 2007
- Vergaderverslag Provinciale Statencommissie 2007-6221

Hoofdstuk 6: Watertransportmaatschappij Rijn-Kennemerland N.V.

Algemeen

- Statuten N.V. Watertransportmaatschappij Rijn-Kennemerland
- Website PWN: www.pwn.nl

Provinciale stukken

- GS-nota 2003-4385, Aandeelhoudersvergadering NV WRK: goedkeuring begroting 2004

Hoofdstuk 7: De Nederlandse Waterschapsbank N.V.

Algemeen

- Statuten van de Nederlandse Waterschapsbank N.V. te 's-Gravenhage, juni 2005
- Website Nederlandse Waterschapsbank: <https://www.nwbbank.com/>

Provinciale stukken

- Begroting Provincie Noord-Holland 2012
- Website provincie Noord-Holland, deelnemingen: <http://www.noord-holland.nl/web/Actueel/Nieuws/Artikel/Nederlandse-Waterschapsbank-N.V.-NWB.htm>

Hoofdstuk 8: N.V. Oostindiëvaarder “Amsterdam”

Algemeen

- Kamer van Koophandel ,Uittreksel handelsregister

Provinciale stukken

- Deelnemingenverslag 2003
- GS-nota (nummer onbekend), Aanvaarden aandeel t.b.v. bouw Oostindiëvaarder “Amsterdam” van de Verenigde Oostindische Compagnie van Eurest Nederland BV, 19 april 1988
- GS-nota 2000-13222, Inventarisatie provinciale deelnemingen, 11 april 2000

Rapportage

Evaluatie Verbonden Partijen fase III

19 september 2014

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Hoofdstuk 1 Inleiding.....	16
Hoofdstuk 2 N.V. Schiphol Area Development Company	21
Hoofdstuk 3 Polanenpark B.V./C.V.....	43
Hoofdstuk 4 Ontwikkelingsfonds Duurzame Energie Provincie Noord-Holland B.V.....	58
Hoofdstuk 5 Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord N.V.	77
Hoofdstuk 6 Zeehaven IJmuiden N.V.....	97
Hoofdstuk 7 Nuon/Alliander N.V.	108
Hoofdstuk 8 N.V. Bank Nederlandse Gemeenten	120
Hoofdstuk 9 Conclusies en aanbevelingen.....	122
Bijlagen	132

Samenvatting

Verbonden partijen van de provincie Noord-Holland worden minimaal eens per vier jaar geëvalueerd, conform de door Provinciale Staten vastgestelde Kadernota Verbonden Partijen 2010. Hieronder treft u de samenvatting van de fase III van de evaluatie.

Het doel van het evaluatieonderzoek is het verkrijgen van inzicht in de effectiviteit van een verbonden partij als instrument voor het behalen van de provinciale doelen. De inzichten die dit onderzoek oplevert, worden als leerpunten gebruikt voor het mogelijk anders inzetten van het instrument verbonden partij dan wel het anders organiseren van de samenwerking met de verbonden partij. Tevens worden de inzichten die het gehele evaluatietraject zijn opgedaan benut voor de nieuwe kaderstelling ten aanzien van verbonden partijen.

De samenvatting van fase III is als volgt opgebouwd. In deel A worden de kernconclusies weergegeven over de beleidsaspecten en over de aspecten met betrekking tot sturing, beheersing, verantwoording en toezicht. Tevens worden er aanbevelingen gedaan over de mogelijke vervolgacties. In deel B worden de rode draden uit het gehele evaluatietraject gepresenteerd. Deze rode draden hebben betrekking op alle onderzochte verbonden partijen. In deel C worden tenslotte de belangrijkste bevindingen opgesomd die specifiek betrekking hebben op de onderzochte verbonden partijen.

Deel A

De kern van het evaluatieonderzoek

De provincie heeft bij veel verbonden partijen het beleid waarvoor de partij ingezet moet worden onvoldoende onderbouwd. Voorts is de instrumentkeuze voor dat beleid onvoldoende afgewogen; het is onvoldoende aannemelijk gemaakt waarom een verbonden partij het juiste middel is om het beleidsprobleem op te lossen. Ook blijkt bij veel verbonden partijen aan een actueel beleidsprobleem te ontbreken waardoor niet duidelijk is waaraan de verbonden partij een bijdrage levert.

De aspecten sturing, beheersing, verantwoording en toezicht zijn over het algemeen redelijk op orde. Wat opvalt is dat de provincie Noord-Holland overwegend sterk sturing geeft aan die verbonden partijen waarin is geïntervenieerd. De interventie bleek noodzakelijk vanwege de koers die de verbonden partij voer of vanwege de financiële risico's. Een aantal van die verbonden partijen is dan ook nu in een afbouwstadium terecht gekomen.

Doordat het beleid onvoldoende is onderbouwd, onduidelijk is welk actueel beleidsprobleem de verbonden partij moet oplossen en niet is bewezen dat de verbonden partij het juiste middel is om het beleidsprobleem op te lossen, is de effectiviteit van verbonden partijen, op enkele uitzonderingen na, niet aantoonbaar.

Verbonden partijen: hoe verder?

De conclusies zijn in de onderstaande tabellen samengevat weergegeven in termen van planevaluatie, procesevaluatie en effectiviteit. De conclusies hebben betrekking op de actuele beleidsdoelen van de provincie en op de actuele relatie tussen de provincie en de verbonden partijen.

Conclusie

Een aantal verbonden partijen is in de afbouwfase, eindigt vanzelf of de provincie heeft reeds eerder besloten over de beëindiging (Zeestad C.V./B.V., Regionale Ontwikkelingsmaatschappij voor het Noordzeekanaalgebied N.V. / N.V. Ontwikkelingsmaatschappij Noord-Holland, Ontwikkelingsfonds Duurzame Energie Provincie Noord-Holland B.V., Schadeschap Schiphol). Voor deze verbonden partijen lijkt op dit moment geen nadere actie noodzakelijk. De provincie heeft voor de Recreatieschappen een heroriëntatie op de bestuurlijke organisatie in gang gezet in het kader van de Agenda Groen. Vanuit dit onderhavige evaluatieonderzoek is voor de recreatieschappen dan ook geen afzonderlijke interventie noodzakelijk.

	(Planevaluatie) Actueel beleidsprobleem duidelijk, beleid onderbouwd, instrumentkeuze afgewogen?	(procesevaluatie) Actuele sturing, beheersing, verantwoording en toezicht	Effectiviteit instrument voor provinciaal doel
Zeestad	zwak	redelijk	Niet aantoonbaar, Is in afbouwfase
RON/NVO	zwak	sterk	Niet effectief, is in afbouwfase
Ontwikkelingsfonds Duurzame Energie NH	zwak	sterk	Niet effectief, is in afbouwfase
Schadeschap Schiphol	Niet van toepassing	redelijk	Niet van toepassing, is een uitvoeringsorganisatie en de provincie treedt op termijn uit
Recreatieschappen	zwak	sterk	Geringe effectiviteit, er is al een heroriëntatie op de bestuurlijke organisatie in gang gezet
Beheersregeling Amstel¹	sterk	sterk	Effectief, is gericht op concrete zaken als verlening vergunningen en onderhoud.
Het Fonds nazorg gesloten stortplaatsen	Niet van toepassing (wettelijk verplicht)	sterk	Niet van toepassing

Tabel 1: Verbonden partijen waarvoor geen nadere actie noodzakelijk is

Conclusie

Voor een aantal verbonden partijen is het actuele beleidsdoel als zwak te kwalificeren. Dit is deels te verklaren doordat de relatie van de provincie met die partijen historisch gegroeid is. Deze partijen ontberen een actueel beleidsdoel waarvoor zij als middel kunnen worden ingezet. Het gaat om de verbonden partijen Zeehaven IJmuiden N.V., Life Sciences Fund Amsterdam B.V., N.V. Schiphol Area

¹ Een gemeenschappelijke regeling tussen de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht om de vaarweg Amstel bevaarbaar te houden en doelmatig te beheren.

Development Company , Afvalzorg N.V., Alliander N.V., N.V. Bank Nederlandse Gemeenten en de Nederlandse Waterschapsbank N.V. (zie de tabel hieronder).

	(Planevaluatie) Actueel beleidsprobleem duidelijk, beleid onderbouwd, instrumentkeuze afgewogen?	(procesevaluatie) Actuele sturing, beheersing, verantwoording en toezicht	Effectiviteit instrument voor provinciaal doel
Zeehaven IJmuiden	zwak	redelijk	Niet van toepassing, visie formuleren
Life Sciences Fund Amsterdam	zwak	zwak	Niet aantoonbaar, fonds heeft een looptijd tot 2017
Afvalzorg	zwak	sterk	Niet van toepassing, visie formuleren
SADC (Schiphol Area Development Company)	zwak	redelijk	Niet aantoonbaar, visie formuleren
ONHN	zwak	sterk	Niet aantoonbaar, beleidsrelevantie aangeven
Alliander	zwak	redelijk	Niet van toepassing, beleidsrelevantie aangeven
Bank Nederlandse Gemeenten / De Nederlandse Waterschapsbank	zwak	zwak	Niet van toepassing, beleidsrelevantie aangeven

Tabel 2: Verbonden partijen zonder actueel beleidsdoel

Aanbeveling

Het is aan te bevelen vervolgacties in gang te zetten voor deze verbonden partijen, zoals aangegeven in de tabel.

Deel B

Rode draden uit het evaluatietraject

Hieronder zijn de rode draden aangegeven die uit het gehele evaluatietraject te destilleren zijn. Deze rode draden lopen dwars door onderzochte verbonden partijen. Als eerst komen aan de orde de algemene conclusies en aanbevelingen. Daarna worden de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd die betrekking hebben op de beleidsdoelstellingen, op de doel-middel relatie en op de aspecten sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht.

Algemene conclusies en aanbevelingen

- *Integrale visie over de invulling van een sturingsrelatie met verbonden partijen verdient aandacht*

Een integrale visie van de provincie Noord-Holland over de invulling van sturingsrelatie met de verbonden partijen verdient aandacht. De huidige Kadernota Verbonden Partijen biedt weliswaar een kader voor de nieuw op te richten verbonden partijen maar is als instrumenteel te karakteriseren. Er zijn geen normen opgenomen over hoe de sturingsrelatie tussen de provincie en een verbonden partij moet worden vormgegeven.

Aanbeveling

Het is aan te bevelen een visie te formuleren over de sturingsrelatie van de verbonden partijen. Deze visie gaat dan in op hoe de provincie Noord-Holland in haar verschillende rollen om gaat met verschillende type verbonden partijen, met differentiatie naar risico van en sturingsambitie voor verbonden partijen.

- *Relatie tussen verbonden partijen noodzaakt integrale afweging*

Diverse verbonden partijen van de provincie zijn gerelateerd aan elkaar. Bijvoorbeeld heeft de provincie aandelen in RON die op zijn beurt weer aandeelhouder is van PolanenPark. Een besluit van de provincie over PolanenPark kan indirect gevolgen hebben voor RON. Een voordelig besluit van de provincie (risico vermijden) kan uiteindelijk ongunstig uitpakken voor RON en indirect weer ongunstig de provincie treffen.

Aanbeveling

Het is aan te bevelen de beleidsconsequenties en de financiële risico's van besluiten over verbonden partijen die gerelateerd zijn aan elkaar inzichtelijk te maken. Zonder dit inzicht is een integrale afweging niet goed mogelijk.

Conclusies en aanbevelingen ten aanzien van het aspect beleidsdoelstellingen

- *Beleidsdoelstellingen bij oprichting of deelname missen scherpte*

De provincie Noord-Holland heeft de beleidsdoelstellingen waarvoor de verbonden partij een instrument is, onvoldoende beschreven bij de oprichting of deelname: "waarom willen wij tot een beleidsactie overgaan en waarom denken wij dat het instrument verbonden partij geschikt is voor deze actie?" Hierdoor is het niet goed mogelijk vast te stellen dat de beleidsdoelstellingen zijn

gerealiseerd die de provincie beoogde met het oprichten of deelnemen in een verbonden partij. De verbonden partijen waarbij sprake is van onvoldoende onderbouwing van het beleidsprobleem, onvoldoende actualisatie van dat probleem en onvoldoende explicitering van de keuze voor het instrument zijn Zeestad B.V./C.V., Life Sciences Fund Amsterdam B.V., Zeehaven IJmuiden N.V., Regionale Ontwikkelingsmaatschappij voor het Noordzeekanaalgebied N.V., Schiphol Area Development Company N.V., Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord N.V., Alliander N.V., Recreatieschappen, Bank Nederlandse Gemeenten N.V. en de Nederlandse Waterschapsbank N.V.

Aanbeveling

Het verdient aanbeveling ervoor te zorgen dat de beleidsdoelstellingen eenduidig zijn verwoord bij de oprichting van of deelname in een bestaande verbonden partij. Het beleidsdoel dient zo concreet mogelijk worden aangegeven wil de doelbereiking vastgesteld moeten worden. Tevens dient beargumenteerd worden of het probleem provinciale interventie rechtvaardigt en of er geen andere instrumenten aanwezig zijn waarmee de provincie de beleidsdoelstellingen kan realiseren.

- *Nut en noodzaak van verbonden partijen actualiseren*

Gewijzigde opvattingen over de rol en positie van de provincie of nieuwe wet- en regelgeving kunnen er voor zorgen dat het nut en de noodzaak van een verbonden partij voor het provinciaal beleidsdoel opnieuw vastgesteld moeten worden. Dit is het geval voor Schiphol Area Development Company N.V., Bank Nederlandse Gemeenten N.V., de Nederlandse Waterschapsbank N.V., Afvalzorg N.V., Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord N.V., Recreatieschappen, Zeehaven IJmuiden N.V., Alliander N.V.

Aanbeveling

Het is aan te bevelen de doelen, de activiteiten, het nut en de noodzaak van een verbonden partij periodiek (eens in de vier jaar) te herijken. Voor verbonden partijen waarvoor reeds is besloten tot heroriëntatie, afbouw, verkoop van de aandelen of voor een projectorganisatie, is herijking uiteraard niet noodzakelijk.

Conclusies ten aanzien van het aspect doel middel-relatie

- *Onderbouwing van de keuze van het instrument verdient meer aandacht*

De argumentatie voor de keuze van het instrument verbonden partij en de rechtsvorm om een provinciaal doel/publiek belang te vervullen, blijken vaak niet of slechts gedeeltelijk verwoord en gedocumenteerd. Positieve uitzonderingen hierop zijn de Provinciaal Waterleidingbedrijf Noord-Holland N.V. en de Afvalzorg N.V. Bij deze verbonden partijen zijn de alternatieve instrumenten beschreven en afgewogen.

Aanbeveling

Voor de keuze van een instrument dienen de voor- en nadelen ervan geëxpliciteerd en onderling afgewogen te worden. Op deze wijze wordt dan immers inzichtelijk gemaakt waarop de keuze voor een instrument is gebaseerd. Daarmee is het beter mogelijk de doelbereiking te relateren het gekozen instrument.

- *Exit-strategie vergemakkelijkt de beëindiging van de relatie met verbonden partijen*

Verbonden partijen worden in beginsel voor onbepaalde tijd opgericht. Tegelijkertijd kent veel beleid doorgaans een tijdshorizon die zich uitstrekt tot één collegeperiode. Dit is met name van toepassing bij de niet wettelijke taken van de provincie. Na eventuele beleidswijziging blijft de verbonden partij voortbestaan. Bij de provincie is het niet gebruikelijk om een exit-strategie te formuleren bij de oprichting van een verbonden partij en de 'chtscheidingsvoorwaarden' adequaat juridisch te veranderen in overeenkomsten tussen de provincie en de verbonden partij. Zonder een exit-strategie en 'chtscheidingsvoorwaarden' blijft de provincie verbonden met een partij voor langere tijd of het kost relatief veel tijd en geld om de relatie met de verbonden partij te beëindigen. Voorbeelden van verbonden partijen waarbij dit van toepassing is, zijn Regionale Ontwikkelingsmaatschappij voor het Noordzeekanaalgebied N.V., N.V. Afvalzorg, Life Sciences Fund Amsterdam B.V., Zeehaven, N.V. Schiphol Area Development Company en Ontwikkelingsfonds Duurzame Energie Provincie Noord-Holland B.V.

Aanbeveling

Ten tijde van het oprichten van de nieuwe of de herijking van bestaande verbonden partijen dient de provincie een exit-strategie te formuleren.

- *Interne en externe coördinatie verdienen meer aandacht*

Een structurele coördinerende functie binnen de provincie en tussen de provincie en de verbonden partij heeft toegevoegde waarde. Hierdoor worden financiële en beleidsmatige zaken intern beter op elkaar afgestemd. De coördinerende functie hangt samen met de rollen van de provincie ten aanzien van de verbonden partij. Hoe complexer de relatie tussen de provincie en de verbonden partij, hoe meer rollen er zijn en hoe meer sprake is van de noodzaak tot coördinatie.

Aanbeveling

Structurele interne en externe coördinatie van verbonden partijen maakt afstemming mogelijk en sturing eenduidig. In complexe relaties tussen de provincie en de verbonden partij, zoals bij Afvalzorg waar de provincie rollen heeft als eigenaar, handhaver en vergunningverlener is coördinatie (ambtelijk en bestuurlijk) noodzakelijk. Overigens is binnen de provincie er een begin mee gemaakt. Zo heeft SADC een accounthouder en Zeestad een expert-team voor interne en externe afstemming. Bijvoorbeeld heeft de provincie Noord Brabant een expert-team verbonden partijen voor overkoepelende vraagstukken en coördinatie. De Provincie Noord-Holland kan onderzoeken in hoeverre een dergelijk concept ook voor de eigen verbonden partijen kan worden geïntroduceerd.

Conclusies ten aanzien van de aspecten sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht

- *Vinger aan de pols vergemakkelijkt sturing*

De Provincie Noord-Holland geeft ruimte aan verbonden partijen voor zelfsturing. De provinciale sturing en toezicht op verbonden partij intensiveren zich wanneer zich problemen voordoen met betrekking tot de taakuitoefening van de verbonden partij, zoals bij Zeestad C.V./B.V., het Schadeschap Schiphol, Regionale Ontwikkelingsmaatschappij voor het Noordzeekanaalgebied N.V.,

Aanbeveling

Het is aan te bevelen, bij het besluit tot deelname in een verbonden partij, tegelijkertijd vast te stellen welke beheersmaatregelen de provincie moet nemen om de geïdentificeerde risico's te mitigeren op basis van het risicoprofiel van de verbonden partij.

Verder is het aan te bevelen vinger aan de pols te houden bij verbonden partijen met een hoog risicoprofiel om te kunnen anticiperen op mogelijke problemen, rekening houdend met de rol van de provincie. Naast formele documenten zoals kwartaalrapportages kunnen (alternerend) driemaandelijke informele overleggen inzicht bieden in het functioneren van de verbonden partij. Een format zoals nu wordt gehanteerd bij Zeestad laat zien dat vinger aan de pols houden loont.

- *Regels over de rollen van de provincie zijn noodzakelijk*

De provincie Noord-Holland hanteert geen beleidsregels waarin vastgelegd is hoe ambtelijk en bestuurlijk moet worden omgegaan met de verschillende rollen die de provincie kan hebben bij verbonden partijen. Hierdoor is het risico aanwezig dat in de sturing en het toezicht door de provincie op de verbonden partij geen duidelijke en transparante belangenafweging wordt gemaakt vanuit de verschillende rollen die de provincie heeft. Voorbeeld hiervan is dat bij Afvalzorg de vergunningverlening en de vertegenwoordiging van de provincie in de aandeelhoudersvergadering in dezelfde portefeuille opgenomen is. Bij Recreatieschappen heeft de provincie de rol van onafhankelijke voorzitter en brengt tevens provinciaal belang in.

Aanbeveling

Het is aan te bevelen de verschillende (conflicterende) rollen van de provincie bij verbonden partijen zoveel mogelijk te vermijden. Het is raadzaam om de mogelijk conflicterende rollen bij verschillende bestuurders onder te brengen. Daarnaast is het raadzaam in het verkeer rond de keuze en inrichting van het instrument verbonden partijen voldoende tegengestelde belangen te organiseren –tegenspraak- tot aan het hoogste ambtelijke en politieke niveau. Te denken valt daarbij aan een structuur waarbij binnen de provinciale organisatie verschillende bestuurders en directeurs verantwoordelijk zijn voor de oprichting en de werking van verbonden partijen.

- *Inzicht in dochterondernemingen zijn noodzakelijk*

Bij een aantal verbonden partijen is sprake van een holdingstructuur (N.V. Afvalzorg, Provinciaal Waterleidingbedrijf Noord-Holland N.V., Nuon/Alliander N.V., N.V. Schiphol Area Development Company). Dit houdt in dat de provincie een aandelenbelang heeft in de moedermaatschappij. Deze heeft vervolgens aandelenbelangen in andere dochtervennootschappen. Dit kunnen 100%-belangen zijn of belangen met een beperktere omvang en zeggenschap. De feitelijke activiteiten van de holding worden door de dochterondernemingen uitgevoerd. Dit betekent dat de aandeelhouders (zonder aanvullingen in de statuten) geen directe invloed hebben op de dochterondernemingen, maar dat de aandeelhouders slechts indirect invloed hebben door de beoordeling van het door de raad van commissarissen en bestuur gevoerde beleid. De aandeelhouders hebben echter wel de

mogelijkheid in de statuten een aanvulling te laten opnemen zodat zij als aandeelhouders van de holding invloed hebben op oprichting en besluiten ten aanzien van dochterondernemingen.

Aanbeveling

Het is aan te bevelen bij de nieuwe of te herijken verbonden partijen met een holdingstructuur in de statuten of anderszins vast te leggen welke bevoegdheden de provincie heeft ten aanzien van de dochtermaatschappijen. Hierbij kunnen worden vastgelegd dat ook de jaarrekeningen van de dochtermaatschappijen onderdeel uitmaken van de verantwoordingsinformatie. De aandeelhouder heeft het recht van overleg met de controlerende accountant van de holding. Daarom kunnen tussendoor overlegmomenten worden vastgelegd met de controlerende accountant voor nadere informatie.

- *Benoemingsprocedure van de leden van de RvC varieert*

Er ontbreekt een eenduidige procedure over benoeming van de RvC-leden. Momenteel is een groep deelnemingen waar de procedure niet eenduidig is zoals bij N.V. Schiphol Area Development Company (nu een profielbenadering), bij Life Sciences Fund Amsterdam B.V. (door contacten van de bestuurder), bij Zeehaven IJmuiden N.V. (een ambtenaar in stichtingbestuur), N.V. Afvalzorg (voorheen via contacten bestuurder), Polanenpark B.V./C.V. (directie uit de gelederen van aandeelhouders), Regionale Ontwikkelingsmaatschappij voor het Noordzeekanaalgebied N.V. (ex Gedeputeerde in de RvC, inmiddels is de RvC opgeheven), Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord N.V., Ontwikkelingsfonds Duurzame Energie Provincie Noord-Holland B.V.

Aanbeveling

Het is aan te bevelen een eenduidige procedure op te stellen en te hanteren voor de benoeming van de RvC-leden. Daarbij hoort de expertise van de potentiële RvC-leden voor de verbonden partij doorslaggevend te geven in de keuze.

- *Er zijn nu alleen deelnemingen en gemeenschappelijke regelingen geëvalueerd op basis van de Kadernota Verbonden Partijen 2010*

Volgens de Kadernota wordt onder verbonden partijen verstaan alle partijen waar de provincie een financieel en bestuurlijk belang in heeft. Verenigingen en stichtingen zijn echter buiten beschouwing gelaten.

Aanbeveling

Het is aan te bevelen in het vervolg ook verbonden partijen zoals stichtingen en verenigingen te evalueren.

Deel C

Bevindingen met betrekking tot de onderzochte verbonden partijen

N.V. Schiphol Area Development Company

• Nominale waarde aandelen:	€3.424.680	• Eigen vermogen begin/einde 2012:	66.318.000 / 110.711.000
• Percentage belang:	25%	• Vreemd vermogen begin/einde 2012:	20.850.000 / 9.566.000
• Invulling bestuurlijk belang:	Stemrecht AvA, Voordracht lid RvC	• Verstreckte leningen eind 2012:	0
• Publiek doel:	Ruimtelijke inrichting Schipholgebied	• Dividend ontvangen in 2012:	0
• Totaal kapitaalinvesteringen door PNH	€ 23.083.772		

- Een beleidsvisie op de deelneming SADC is noodzakelijk. De provincie zou helder moeten verwoorden welk maatschappelijk probleem zij wil oplossen of welke maatschappelijke kans zij wil benutten en hoe zij daaraan denkt bij te dragen. Vervolgens is het van belang om te overwegen via welke beleidsinstrumenten (inclusief SADC) dat het beste bereikt kan worden: welke alternatieven zijn er om dat doel te bereiken en wat betekent dat voor de inzet van SADC.

PolanenPark B.V./C.V.

• Nominale waarde aandelen:	€ 7200	• Eigen vermogen begin/einde 2012:	€ 18.000 / € 18.000
• Percentage belang:	40 %	• Vreemd vermogen begin/einde 2012:	€ 21.978.597 / € 22.293.157
• Invulling bestuurlijk belang:	Stemrecht AvA	• Verstreckte leningen eind 2012:	€ 22.274.942
• Publiek doel:	Ontwikkeling bedrijventerrein	• Dividend ontvangen in 2012:	Geen

- De provincie geeft sturing aan PolanenPark. Dit houdt in dat de aandeelhouder, i. c. de provincie, dicht op de bedrijfsvoering zit en daardoor meer is dan een stille vennoot. Dat kan er toe leiden dat de provincie aansprakelijk kan worden gesteld voor de schulden van de C.V.
- De gedeputeerde Economische Zaken heeft verschillende rollen bij verschillende partijen. Inzicht in de onderlinge relaties tussen de betrokken partijen, in de belangen en in de rollen is noodzakelijk voor een goed afgewogen besluit over PolanenPark. Een besluit voor een deelneming kan namelijk gevolgen hebben voor een andere.

Ontwikkelingsfonds Duurzame Energie Provincie Noord-Holland B.V.

Nominale waarde aandelen:	€ 18.000	Eigen vermogen begin/einde 2012:	7.435.887 / 6.779.363
Percentage belang:	100%	Vreemd vermogen begin/einde 2012:	99.715 / 59.434
Invulling bestuurlijk belang:	Stemrecht AvA	Verstrekke leningen eind 2012:	0
Publiek doel:	Stimuleren duurzame energie en ontwikkelen economie	Dividend ontvangen in 2013:	0

- Ontwikkelingsfonds Duurzame Energie Provincie Noord-Holland B.V. is een revolving fund. Een revolving fund gaat in looptijd ver over bestuurlijke termijnen heen. Dit staat op gespannen voet met de politiek/bestuurlijke dynamiek.
- Om een fonds revolverend te houden is een zorgvuldige opbouw van een portfolio aan projectdeelnemingen nodig. Dit proces vraagt tijd.
- Er ligt een forse nationale opgave op het vlak van duurzame energietransitie. In Nederland is sprake van een grote versplintering van middelen omdat lagere overheden elk voor zich een fonds oprichten. De duurzaamheidsopgave is eigenlijk te groot in relatie tot deze versnippering.

Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord N.V.

• Nominale waarde aandelen:	€26.460	• Eigen vermogen begin/einde 2012:	€683.282/703.135
• Percentage belang:	49%	• Vreemd vermogen begin/einde 2012:	€3.292.562/3.236.819
• Invulling bestuurlijk belang:	Stemrecht AvA, Voordracht lid RvC	• Verstrekke leningen eind 2012:	€750.000 (leningsfaciliteit) €272.857 (schuld kredietfaciliteit)
• Publiek doel:	Ontwikkeling economie NHN	• Dividend ontvangen in 2012:	€ 0

- De casus ONHN laat zien dat het belangrijk is dat duidelijk moet zijn wie ambtelijk integraal verantwoordelijk is voor een verbonden partij.
- Als de provincie kiest voor het inzetten van een verbonden partij als instrument voor een breed onderwerp zoals het stimuleren van de economie of het verbeteren van het vestigingsklimaat, dan dient zij zich te beseffen dat het inzichtelijk maken van de doel-middel relatie niet mogelijk is. Als de provincie er toch voor kiest een verbonden partij in te zetten, dan dienen de randvoorwaarden op orde zijn, waardoor de kans van slagen groter wordt.
- Vooraf een probleemanalyse maken is noodzakelijk zodat het duidelijk is welk probleem opgelost moet worden. De volgende stap is dan het zoeken naar het best passende instrument om dit probleem op te lossen; daarbij dient men niet blind te varen op bestaande succesvolle instrumenten als voorbeeld.
- Tussentijds nagaan of het oorspronkelijke probleem veranderd is, is noodzakelijk om te kunnen beoordelen of dit om bijsturing vraagt van de taken of de functie van een verbonden partij.
- De verbonden partij dient voldoende specifieke doelen mee te krijgen. Wanneer het doel of de doelen te abstract en te breed zijn geformuleerd, bestaat het risico dat een verbonden partij

hier een eigen invulling aan geeft die niet past bij de provinciale taken en doelen. Wanneer doelen niet voldoende meetbaar zijn kan een verbonden partij niet afgerekend worden op de resultaten.

Zeehaven IJmuiden N.V.

Nominale waarde aandelen:	€ 408.402	Eigen vermogen begin/einde 2012:	€ 15.527.000/ € 16.041.000
Percentage belang:	8,4 (certificaten van aandelen)	Vreemd vermogen begin/einde 2012:	€ 42.050.000/ € 40.646.000
Invulling bestuurlijk belang:	Benoeming lid STAK	Verstreckte leningen eind 2012:	€ 635.000
Publiek doel:	Visserijbelangen	Dividend ontvangen in 2013:	€ 24.504

- Het is noodzakelijk om tussentijds na te gaan of de activiteiten van Zeehaven nog passen binnen het actuele provinciale beleid. Daarna kan worden beoordeeld of en zo ja in hoeverre de Zeehaven een bijdraagt aan provinciale beleidsdoelen.
- De bestuursfunctie in STAK heeft specifieke verantwoordelijkheden over de sturing. De overweging of deze functie door een gedeputeerde of door een ambtenaar moet worden vervuld, dient aan de actualiteit te worden getoetst.

Alliander N.V.

• Nominale waarde aandelen:	€ 62.654.400	• Eigen vermogen begin/einde 2012:	€ 3.079 mln. / 3.203 mln.
• Percentage belang:	9,16 %	• Vreemd vermogen begin/einde 2012:	€ 4.239 mln. / 4.211 mln.
• Invulling bestuurlijk belang:	Stemrecht AvA	• Verstreckte leningen eind 2012:	€ 0
• Publiek doel:	Energievoorziening	• Dividend ontvangen in 2012:	€ 10.350.000

- Beleidsmatig zijn de mogelijkheden van het aandelenbezit nog niet onderzocht. De provincie zou de mogelijkheden van strategisch aandeelhouderschap tot beleidsmatige sturing kunnen onderzoeken en heldere kaders en uitgangspunten te formuleren. Hiermee kan ook het provinciale belang nader worden bepaald in relatie tot de actuele ontwikkelingen op de energiemarkt.

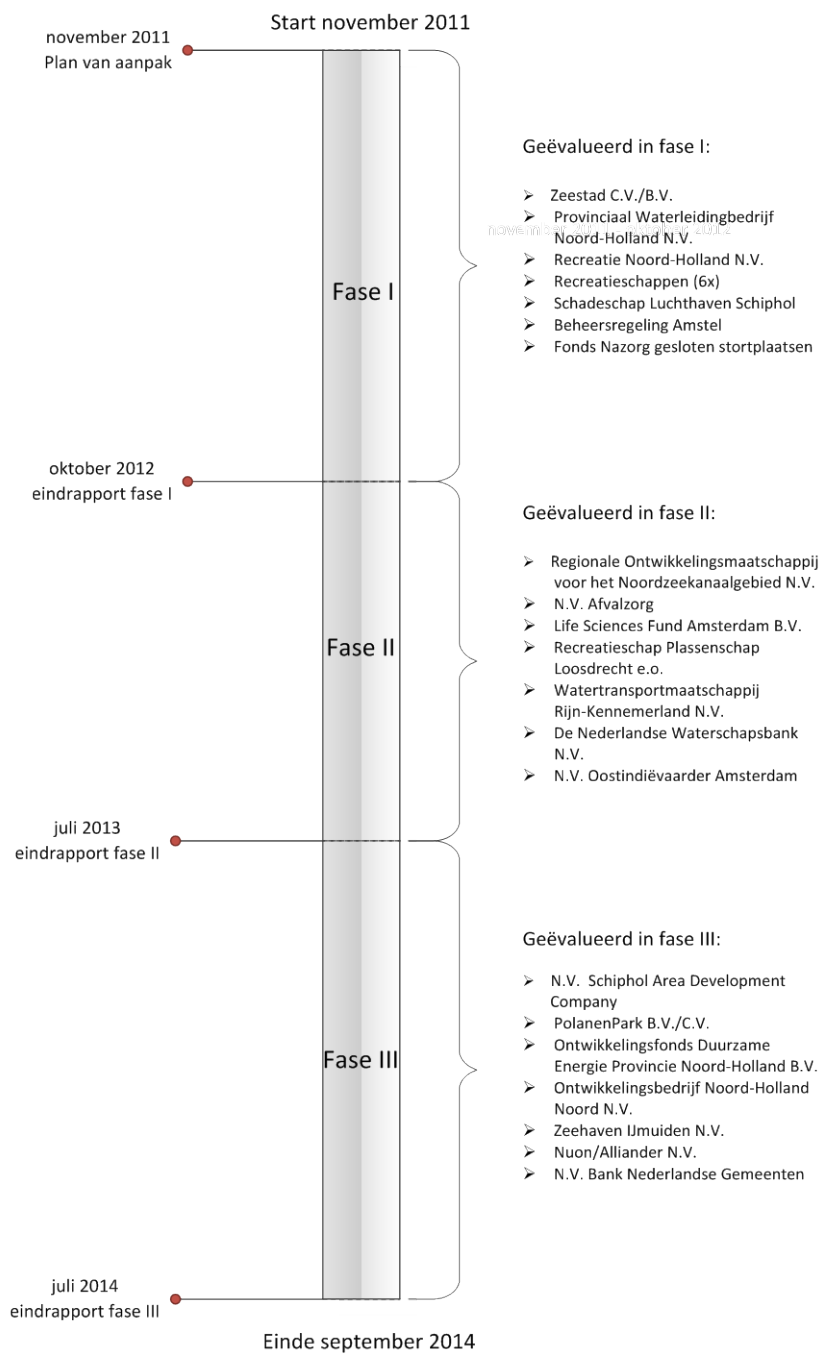
N.V. Bank Nederlandse Gemeenten

• Nominale waarde aandelen:	€ 1.525.875	• Eigen vermogen begin/einde 2012:	€ 1.897.000.000 / 2.752.000.000
• Percentage belang:	1,1 %	• Vreemd vermogen begin/einde 2012:	€ 134.563.000.000 / 139.476.000.000
• Invulling bestuurlijk belang:	Stemrecht AvA	• Verstreckte leningen eind 2012:	€ 0
• Publiek doel:	Geen	• Dividend ontvangen in 2013:	€ 909.421

- De relatie tussen de provincie en de BNG is historisch. Het is uit dit onderzoek niet gebleken dat deze deelneming een actueel provinciaal beleidsdoel dient. Het blijkt wel te worden

aangehouden vanwege het geringe risico en het hoge rendement. Het nut en de noodzaak van de participatie in de BNG dienen te worden getoetst aan actueel provinciaal beleidsdoel.

Tijdljn evaluatietraject verbonden partijen



Leeswijzer

Verbonden partijen van de provincie Noord-Holland worden minimaal eens per vier jaar geëvalueerd, conform de door Provinciale Staten vastgestelde Kadernota Verbonden Partijen 2010. Dit onderzoek geeft een uitwerking aan de evaluatie. Het evaluatietraject is verdeeld in drie fases. De rapportage van fase I is op 2 oktober 2012 in GS geagendeerd en die van fase II op 9 juli 2013. Dit onderhavige rapport is het verslag van de fase III en bevat tevens de conclusies en aanbevelingen van het gehele traject.

Het doel van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de effectiviteit van een verbonden partij als instrument voor het behalen van de provinciale doelen. De inzichten die dit onderzoek oplevert, worden als leerpunten gebruikt voor het mogelijk anders inzetten van het instrument verbonden partij dan wel het anders organiseren van de samenwerking met de verbonden partij. Tevens worden de inzichten die het gehele evaluatietraject zijn opgedaan gebruikt voor de nieuwe kaderstelling ten aanzien van verbonden partijen.

De rapportage is als volgt opgesteld. Als eerste wordt de samenvatting van de onderzoeksresultaten gepresenteerd. Vervolgens wordt in hoofdstuk 1 de achtergrond van het onderzoek in de inleiding toegelicht. Vervolgens worden in de hoofdstukken 2 t/m 8 de afzonderlijke cases geanalyseerd. De resultaten van de analyse per case zijn als volgt gestructureerd:

- In deel I van elke hoofdstuk wordt een profielschets gegeven van de verbonden partij (de taak, de structuur, de activiteiten, de financiering e.d.).
- In deel II wordt de planevaluatie uitgevoerd. Hierbij komen aan de orde de maatschappelijke opgave waarvoor de provincie staat en de beleidskaders, doel-middel relatie en de context waarbinnen de verbonden partij functioneert.
- In deel III wordt de procesevaluatie uitgevoerd. Belangrijke onderdelen hierin zijn de sturingsmogelijkheden van de provincie Noord-Holland en het toezicht op de verbonden partij, de beheersaspecten en de verantwoording door de verbonden partij.
- In deel IV zijn per verbonden partij conclusies getrokken op basis van plan- en procesevaluatie en uitspraken gedaan over de effectiviteit. Tevens worden leerpunten opgenomen die zijn voortgekomen uit de individuele cases.

In hoofdstuk 9 ten slotte komen de conclusies en aanbevelingen aan de orde die gebaseerd zijn op de evaluatie van alle geanalyseerde verbonden partijen in het evaluatietraject. Deze conclusies en aanbevelingen hebben betrekking op de individuele verbonden partijen en op de rode draden die dwars door verschillende verbonden partijen lopen.

Hoofdstuk 1 Inleiding

Aanleiding van het onderzoek

Provinciale Staten van Noord-Holland hebben op 13 december 2010 de Kadernota Verbonden Partijen vastgesteld. Deze nota is het formele kader met algemene en specifieke uitgangspunten voor het inzetten van verbonden partijen als instrument voor de uitvoering van provinciaal beleid. Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie een bestuurlijk én een financieel belang heeft. Het is een van de middelen om één of meerdere provinciale doelen te behalen. In het duale stelsel bepalen Provinciale Staten wat tot de publieke taak behoort en stellen de kaders voor deelname vast. Het college van Gedeputeerde Staten besluit over de deelname en de mate van participatie in de verbonden partij. Kern van het beleid is dat deelname in een verbonden partij voortvloeit uit maatwerk om een Noord-Hollands publiek belang optimaal te behartigen.

De provincie Noord-Holland wenst actief te sturen op de bijdrage van verbonden partijen aan provinciale doelen. Om inzicht te krijgen in die bijdrage aan provinciale doelen zullen verbonden partijen minimaal eens in de vier jaar worden geëvalueerd, conform de Kadernota Verbonden Partijen 2010 (zie bijlage 1 voor een overzicht van de verbonden partijen). Dit onderzoek geeft een uitwerking aan deze evaluatie.

Om het evaluatieproces beheersbaar te houden, zijn niet alle verbonden partijen tegelijk geëvalueerd. Daarom is het proces in fases opgeknipt. In fase I zijn twaalf verbonden partijen geëvalueerd². De rapportage van fase I is op 2 oktober 2012 in het college van Gedeputeerde Staten geagendeerd. GS hebben toen besloten om de definitieve besluitvorming over hoe om te gaan met verbonden partijen in algemene zin en per verbonden partij na fase III te laten plaatsvinden. In fase II zijn acht verbonden partijen geëvalueerd³. De rapportage van fase II is op 9 juli 2013 in GS geagendeerd.

In deze laatste fase (fase III) worden zeven verbonden partijen geëvalueerd, te weten:

- N.V. Schiphol Area Development Company
- PolanenPark B.V./C.V.
- Ontwikkelingsfonds Duurzame Energie Provincie Noord-Holland B.V.
- Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord N.V.
- Zeehaven IJmuiden N.V.
- N.V. Nuon Energy/Alliander N.V.
- N.V. Bank Nederlandse Gemeenten

² De in fase I geëvalueerde verbonden partijen zijn: Zeestad B.V./C.V., Provinciaal Waterleidingbedrijf Noord-Holland, Recreatie Noord-Holland N.V., Recreatieschappen (Groengebied Amstelland, Landschap Waterland, Alkmaarder en Uitgeestermeer, Geestmerambacht, Spaarnwoude en Het Twiske), Schadeschap Luchthaven Schiphol, Beheersregeling Amstel en Fonds nazorg gesloten stortplaatsen.

³ De in fase II geëvalueerde verbonden partijen zijn: N.V. Regionale Ontwikkelingsmaatschappij voor het Noordzeekanaalgebied (RON), N.V. Ontwikkelingsmaatschappij Noord-Holland (NVO), N.V. Afvalzorg Holding, B.V. Life Sciences Fund Amsterdam (LSFA), Gemeenschappelijke Regeling Plassenschap Loosdrecht e.o., N.V. Watertransportmaatschappij Rijn Kennemerland (WRK), N.V. Nederlandse Waterschapsbank (NWB), N.V. Oostindiëvaarder Amsterdam.

Het doel van het onderzoek en de onderzoeksvragen

Doel

Het doel van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de effectiviteit van een verbonden partij als instrument voor het behalen van de provinciale doelen. De inzichten die dit onderzoek oplevert, worden als leerpunten gebruikt voor het mogelijk anders inzetten van het instrument verbonden partij dan wel het anders organiseren van de samenwerking met de verbonden partij. Tevens worden de inzichten gebruikt voor de nieuwe kaderstelling ten aanzien van verbonden partijen.

Analysekader

Met dit evaluatieonderzoek wordt getracht in de eerste plaats inzicht in te verschaffen in de beleidsveronderstellingen die de basis zijn voor de inzet van verbonden partijen. Dit is planevaluatie genoemd. De kernvraag hierbij is *waarom* de provincie ervoor gekozen heeft verbonden partijen als instrument in te zetten. Verder geeft dit onderzoek inzicht in het proces waarop de bijdrage aan provinciale beleidsdoelstellingen tot stand komt (de procesevaluatie). De kernvraag hierbij is *hoe* de bijdrage verloopt van verbonden partijen aan het realiseren van de provinciale beleidsdoelstellingen en hoe de provincie hierop stuurt. Tot slot wordt, op basis van de plan- en procesevaluatie, de effectiviteit van verbonden partijen beoordeeld. De kernvraag daarbij is *of* een verbonden partij heeft bijgedragen aan de beoogde beleidsdoelstellingen, ervan uitgaande dat deze geëxpliciteerd zijn.

Er is sprake geweest van een lerend evaluatieproces. De inzichten die zijn opgedaan in eerdere fases over de onderzoeksmethodiek en de analysekader zijn gebruikt in deze laatste fase van het evaluatietraject.

Onderzoeksvragen planevaluatie

1. Hoe ziet de onderbouwing van de inzet van het instrument verbonden partijen door de provincie Noord-Holland er uit?
 - a. Wat zijn de maatschappelijke opgaven waarvoor het instrument verbonden partij is ingezet? Zijn die opgaven nog actueel? Welke doelen zijn hiervoor geformuleerd?
 - b. Wat zijn de veronderstelde doel-middel relaties waarmee de gewenste provinciale doelen moeten worden gerealiseerd? Zijn die relaties logisch en consistent? Welke (externe) factoren beïnvloeden de hiervoor genoemde relaties?
 - c. In hoeverre komt de visie (en bijbehorende prioriteiten) van de verbonden partij ten aanzien van de uitvoering van de publieke taak overeen met die van de provincie? In hoeverre stemmen de actuele beleidsdoelen van de provincie overeen met de doelen van de verbonden partij?

Onderzoeksvragen procesevaluatie

2. Hoe verloopt de bijdrage van verbonden partijen aan het realiseren van de provinciale beleidsdoelstellingen? Hoe kan de provincie Noord-Holland invloed hierop uitoefenen?
 - a. Welke mogelijkheden heeft de provincie voor de sturing en de aansturing van verbonden partijen? Hoe is die aansturing binnen de provincie Noord-Holland georganiseerd en in hoeverre wordt gebruik gemaakt van deze mogelijkheden voor aansturing?
 - b. Op welke wijze ziet de provincie Noord-Holland er op toe dat de verbonden partij taken uitoefent die te kwalificeren zijn als publiek belang?
 - c. Op welke wijze geeft de verbonden partij uitwerking aan de verantwoordingsplicht ten aanzien van de taakuitoefening?

Onderzoeksvraag effectevaluatie

3. Welke conclusies kunnen worden getrokken, op basis van de beantwoording van de onderzoeksvragen plan- en procesevaluatie, met betrekking tot effectiviteit van verbonden partijen?

De uitwerking van de onderzoeksvragen is als volgt gestructureerd. De onderzoeksvragen zijn vertaald naar een tabel (zie tabel 1.1) en worden beantwoord per verbonden partij. De onderdelen plan- en procesevaluatie zijn onderverdeeld in een aantal aspecten met een globale uitwerking in een aantal vragen. In het deel planevaluatie wordt geanalyseerd wat de maatschappelijke opgave is die de provincie Noord-Holland formuleert en de relatie tussen het beleidsdoel en het middel. Tevens wordt aandacht gegeven aan de invloed van externe factoren. In het deel procesevaluatie komen aan de orde de sturing en de aansturing vanuit de provincie Noord-Holland en het toezicht op de verbonden partij (door de provincie Noord-Holland en/of door een onafhankelijke toezichthouder), de beheersaspecten van de verbonden partij met betrekking tot de risico's en als laatste de verantwoording door de verbonden partij. Op basis van de onderdelen plan- en procesevaluatie worden conclusies getrokken ten aanzien van de effectiviteit van de verbonden partijen. Deze structuur is in de onderstaande tabel weergegeven.

Onderdeel	Aspecten	Globale uitwerking
Planevaluatie (waarom en hoe)	Maatschappelijke opgave	<ul style="list-style-type: none">• Wat is de maatschappelijke opgave?• Hoe is deze vertaald in beleidsdoelen?
	Doel-middel relatie	<ul style="list-style-type: none">• Keuze instrument / overweging andere instrumenten• Worden de gestelde doelen behaald?
	Context	<ul style="list-style-type: none">• Invloed externe factoren
Procesevaluatie (werking)	Sturen en Toezicht	<ul style="list-style-type: none">• Invloed van de provincie op de verbonden partij• Vastlegging Taken, Verantwoordelijkheden en Bevoegdheden (TVB) van bestuur en toezichthouders• Toezicht vanuit PNH op verbonden partij
	Beheersen	<ul style="list-style-type: none">• In welke mate kan de provincie bijsturen?• Afspraken over risico's
	Verantwoorden	<ul style="list-style-type: none">• Transparantie• Externe informatievoorziening
Effectiviteit van de verbonden partij	Conclusies op basis van plan- en procesevaluatie	

Tabel 1.1 Analyse kader

Reikwijdte en afbakening van het onderzoek

De verbonden partijen die in dit onderzoek worden geëvalueerd, zijn opgericht voordat de Kadernota Verbonden Partijen 2010 werd vastgesteld. De criteria die in de Kadernota staan kunnen daarom niet met terugwerkende kracht op de geëvalueerde verbonden partijen van toepassing worden verklaard. Een opmerking vooraf valt te plaatsen dat tijdens het onderzoek is ervaren dat niet alle onderzoeksvragen relevant zijn voor alle cases die in dit onderzoek worden geanalyseerd. De variatie in de doelstelling, in de structuur, in de taken en in de bevoegdheden van verbonden partijen is groot evenals de variatie in de antwoorden op vragen die daarop betrekking hebben.

Om het onderzoeksproces beheersbaar te houden, zijn niet alle verbonden partijen van de provincie Noord-Holland tegelijk geëvalueerd. Daarom is het onderzoekstraject in fases opgeknipt. In deze derde en tevens de laatste fase (augustus 2013-mei 2014) komen acht verbonden partijen aan bod.⁴ Alleen de verbonden partijen die in de Kadernota Verbonden Partijen 2010 zijn genoemd, zijn in deze evaluatie betrokken. Nieuwe verbonden partijen zoals de omgevingsdiensten maken geen deel uit van deze evaluatie.

In deze evaluatie zal het instrument verbonden partij niet worden vergeleken met andere instrumenten die voor het bereiken van provinciale doelstellingen mogelijk ingezet (hadden) kunnen worden. Het onderzoek richt zich sec op de analyse van de verbonden partij zelf.

Het onderzoek richt zich voorts primair op enerzijds de beleidsdoelen en de behaalde resultaten van de verbonden partij en anderzijds de sturing van, het toezicht op en de verantwoording van de verbonden partij. Dit houdt in dat het aspect 'beheersen' uit de procesevaluatie zich niet richt op de interne organisatie en de bedrijfsvoering binnen een verbonden partij.

In dit onderzoek maken wij gebruik van de definities die in het handboek Gemeente Governance – verbonden partijen worden gehanteerd.⁵ In dat handboek wordt de *governance* uitgebreid behandeld op basis van ervaringen van gemeenten met verbonden partijen. Waar wij een bredere invulling aan de definities hebben gegeven t.b.v. de cases, vermelden wij in de onderstaande opsomming.

- **Definitie governance:** Het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden.
- **Definitie sturing:** Vooraf duidelijke afspraken maken over prestaties en budgetten. Daar horen ook afspraken bij over output, afbakening van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, net als eisen die aan inhoud en frequentie van de rapportage worden gesteld.
- **Definitie toezicht:** Toezicht door de RvC richt zich op continuïteit, met een lange termijn perspectief op de kwaliteit van de taakinvulling door de verbonden partij. Wij hanteren een brede benadering van het begrip toezicht in dit onderzoek. Wij maken onderscheid in toezicht op: a) kwaliteit van de taakinvulling (bedrijfsvoering), b) actualiteit publiek belang (is de verbonden partij nog nodig?) en c) gezond financieel management. Voor ons onderzoek is het van belang ons voornamelijk te richten op onderdeel b) namelijk de actualiteit van het publiek belang. Wij gaan na of en zo ja in hoeverre de provincie er op toeziet of er nog steeds sprake is van publiek belang.
- **Definitie beheersen:** Maatregelen en procedures die nodig zijn om bijsturing mogelijk te maken om zo het gedefinieerde doel te kunnen realiseren. Ook afspraken over het omgaan met risico's horen erbij. Wij verstaan hieronder ook tussentijds corrigeren (bijsturen) indien nodig op basis van beheersmaatregelen.
- **Definitie verantwoording:** Bij verantwoording gaat het om inzicht in rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Rechtmatigheid heeft betrekking op of de handelwijze in overeenstemming is met de geldende regels en besluiten. Doelmatigheid heeft betrekking op de kosten in verhouding staan tot de opbrengsten. Doeltreffendheid heeft betrekking op of de gestelde doelen worden behaald. In dit onderzoek wordt doeltreffendheid van verbonden partijen onderzocht.

⁴ De Randstedelijke Rekenkamer en het Interprovinciaal Overleg zijn recentelijk buiten dit evaluatietraject reeds onderzocht, met vergelijkbare vraagstelling. Om deze reden worden deze verbonden partijen niet in dit onderzoekstraject onderzocht.

⁵ Gemeente Governance – Handboek verbonden partijen, 2006, Deloitte

Methode van onderzoek

Deze evaluatie (fase III) is in de periode medio augustus 2013 tot en met mei 2014 tot stand gekomen op basis van documentenstudie en interviews. Voor de documentenstudie is gebruik gemaakt van de documenten zoals die in Docman (het voormalige archiefsysteem van de provincie) zijn terug te vinden, van documenten die via de internetsite van cases zijn gedownload (zoals de jaarrapportages en beleidsplannen) en van documenten zoals die zijn aangereikt door de verschillende materiedeskundigen.

Naast de documentenstudie heeft een groot aantal interviews plaatsgevonden met betrokkenen bij de diverse verbonden partijen (zie voor een volledig overzicht bijlage 1). Het betreft:

- bij de verschillende verbonden partijen betrokken gedeputeerden;
- bij de verbonden partij betrokken ambtenaren van de provincie Noord-Holland;
- leidinggevend en medewerkers van verbonden partijen;
- (ex) RvC leden van diverse verbonden partijen;
- ambtelijk betrokken gemeentelijke medeaandeelhouders.

Het onderzoek richt zich met de keuze voor documenten en te interviewen personen tot de output van verbonden partijen (wat zij presteren) en niet tot de *outcome* van beleid (wat de effecten van provinciaal beleid zijn). De redenen voor deze keuze zijn ingegeven door de beheersbaarheid van het onderzoek met betrekking tot de omvang en de financiële middelen die voor dit onderzoek beschikbaar zijn.

De interviews hebben tot doel de bevindingen uit de documentenstudie te toetsen en de witte vlekken in te vullen. De informatie uit de documentenstudie en de interviews is vervolgens in onderlinge samenhang en in het licht van de doelstelling en onderzoeksvragen van deze evaluatie geanalyseerd en verwerkt in deze rapportage.

Ambtelijk opdrachtgever voor de evaluatie is de directeur Beleid van de provincie Noord-Holland. De uitvoering van het onderzoek ligt in de handen van de sector Kennis & Beleidsevaluatie. In de begeleidingsgroep voor deze evaluatie zijn de sectoren Administratieve en Financiële Dienstverlening en Concern Controlling van de provincie Noord-Holland vertegenwoordigd. In fase III is ervoor gekozen een externe deskundige deel te laten uitmaken van de begeleidingscommissie voor expertise met betrekking tot evaluatie verbonden partijen (zie voor de samenstelling bijlage 1.2). Op verschillende momenten tijdens de evaluatie zijn tussentijdse bevindingen teruggekoppeld aan de begeleidingsgroep ten behoeve van de kwaliteitsborging en eventuele bijsturing van het onderzoek.

Hoofdstuk 2 N.V. Schiphol Area Development Company

Kengetallen N.V. Schiphol Area Development Company

• Nominale waarde aandelen:	€3.424.680	• Eigen vermogen begin/einde 2012:	66.318.000 / 110.711.000
• Percentage belang:	25%	• Vreemd vermogen begin/einde 2012:	20.850.000 / 9.566.000
• Invulling bestuurlijk belang:	Stemrecht AvA, Voordracht lid RvC	• Verstrekke leningen eind 2012:	0
• Publiek doel:	Ruimtelijke inrichting Schipholgebied	• Dividend ontvangen in 2012:	0
• Totaal kapitaalinvesteringen door PNH	€ 23.083.772		

Deel I Profielschets: *Uitgangssituatie van de N.V. Schiphol Area Development Company met specifieke kenmerken als de taak, structuur, activiteiten en ontstaansgeschiedenis van de organisatie*

N.V. Schiphol Area Development Company in het kort

Schiphol Area Development Company (SADC) kent een complexe ontwikkelingsgeschiedenis. In deze paragraaf geven wij daarvan een korte samenvatting. Een uitgebreide beschrijving van die geschiedenis komt in de volgende paragrafen aan de orde.

SADC is opgericht in 1987 als samenwerkingsinstrument met als doel het optimaal benutten van de economische zone rondom Schiphol. Het huidige maatschappelijk doel is het duurzaam versterken van de internationale concurrentiepositie van de Schipholregio. De provincie heeft een belang van 25% in SADC. Het totaal geïnvesteerde kapitaal door de provincie bedraagt € 23.083.772. Bij oprichting wordt er voor gekozen om de uitvoering te beleggen in een naamloze vennootschap en de bestuurlijke samenwerking te concretiseren via het Bestuursforum Schiphol. Tussen 1990 en 2009 wordt het aandelenkapitaal tweemaal uitgebreid, treedt een van de oprichtende partijen uit als aandeelhouder en wordt het werkingsgebied van de deelneming uitgebreid. In 2009 vindt er een doorstart van SADC plaats: de aandeelhoudersverhoudingen worden gelijkgetrokken, het takenpakket van de deelneming wordt verbreed en er worden nieuwe gebieden aan de portefeuille toegevoegd.

Taken en structuur in de uitgangssituatie

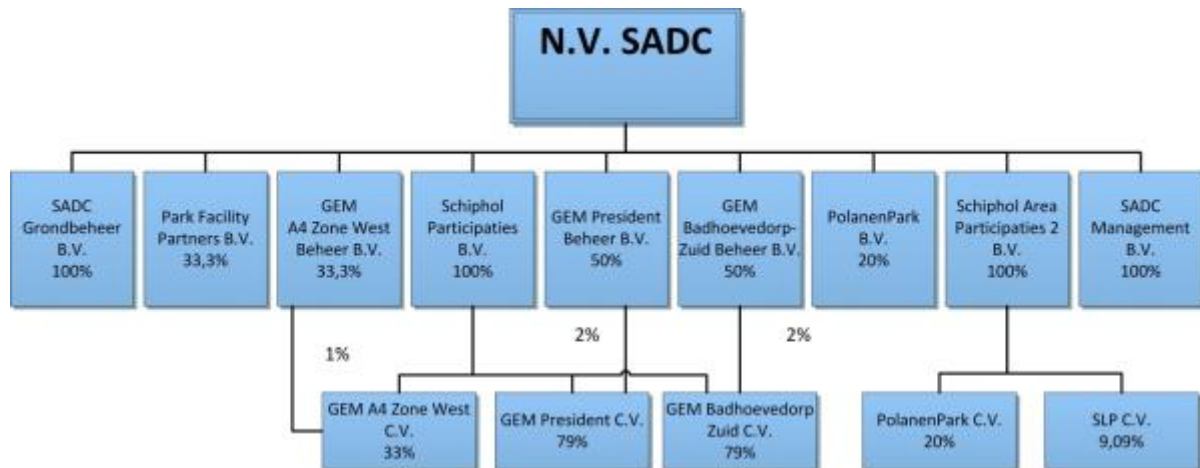
De N.V. Schiphol Area Development Company (hierna: SADC) is een mede door de provincie opgericht bedrijf met als doel het benutten van de economische kansen in de Schipholregio. In de statuten van SADC is dit uitgewerkt tot 'het verkrijgen, ontwikkelen, exploiteren en vervreemden van werklocaties in de ruimste zin van het woord en andere onroerende zaken in de metropoolregio Amsterdam in het algemeen en in de omgeving van Schiphol in het bijzonder'. De vennootschap heeft mede ten doel het deelnemen in en het voeren van bestuur over andere ondernemingen en vennootschappen, het financieren en stellen van zekerheid voor schulden van anderen en al hetgeen met het voorgaande verband houdt of daaraan bevorderlijk kan zijn, alles in de ruimste zin van het woord'.⁶ Het maatschappelijk doel dat SADC momenteel dient is het duurzaam versterken van de internationale concurrentiepositie van de Schipholregio.⁷ De vennootschap heeft 22 fte in dienst,

⁶ Doorlopende tekst van de statuten van Schiphol Area Development Company N.V.

⁷ Economische Agenda 2012-2015, Provincie Noord-Holland

waarvan 15 fte vast en 7 fte flexibel. SADC is door de jaren heen betrokken geweest bij de uitgave van 75 ha. bedrijventerrein.

De provincie Noord-Holland heeft een belang van 25% in de deelneming.⁸ De overige drie aandeelhouders, gemeenten Haarlemmermeer, Amsterdam en Schiphol Nederland B.V., hebben ook ieder 25% van de aandelen. SADC is daarmee een N.V. met grotendeels publieke aandeelhouders en één private aandeelhouder.⁹ De nominale waarde van de provinciale aandelen bedraagt €3.424.680.¹⁰ Het totaal aan kapitaalinvesteringen door de provincie bedraagt €23.083.772. De projecten waar SADC in deelneemt zijn telkens ondergebracht in aparte dochtermaatschappijen (zie figuur 2.2).



Figuur 2.1. Participaties van SADC

Ontstaansgeschiedenis SADC

In 1986 onderzoekt Commissie van der Zwan de ontwikkelingsmogelijkheden van de luchthaven Schiphol op lange termijn. De commissie adviseert onder andere om een projectontwikkelingsmaatschappij op te richten, 'die tot haar taak krijgt acquisitie en promotie in het buitenland, alsmede de voorraadvorming van snel uitgeefbaar hoogwaardig bedrijfsterrein'.¹¹ In de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening in 1988 wordt het begrip *mainport* (een knooppunt van belangrijke transportroutes) geïntroduceerd. De mainports, waaronder de luchthaven Schiphol, krijgen een belangrijke rol toebedeeld in de ruimtelijk-economische ontwikkeling van Nederland. Naar aanleiding van deze ontwikkelingen ontstaat in de regio het gesprek over samenwerking in het economisch en ruimtelijk domein. Met de ontwikkeling van de luchthaven Schiphol naar een *mainport* wordt verwacht dat de vraag naar gronden in de regio zal toenemen. De publieke partijen hebben de behoefte tot een gecoördineerde uitgave van gronden in het gebied, met als doel het optimaal benutten van de economische zone rondom Schiphol.¹² Het dan geldende provinciaal instrumentarium is er op toegerust om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan en niet om gewenste ontwikkeling te stimuleren.¹³ De provincie beseft dat zij anderen nodig heeft als zij een rol

⁸ Afschrift Statutenwijziging SADC N.V., 28 december 2009

⁹ Schiphol Nederland B.V. heeft drie publieke aandeelhouders en één private aandeelhouder.

¹⁰ Provinciale Begroting 2014

¹¹ Rapport Commissie van der Zwan, Schiphol naar het jaar 2000, 1986.

¹² Notitie samenwerkingsstructuur ten behoeve van de ontwikkeling en het beheer van de Schipholzone, 29 september 1986.

¹³ Notitie stakeholdersanalyse - start van de uitwerkingsfase, 23 april 1986.

wil spelen in de uitvoering van ruimtelijke plannen. Samen met gemeenten Haarlemmermeer, Amsterdam, N.V. Luchthaven Schiphol en NIBCcapital N.V.¹⁴ wordt gezocht naar een geschikt instrument om de gewenste samenwerking vorm te geven. Het gebied van de Schipholregio kent daarnaast ook tekortkomingen in infrastructuur, die de partijen denken aan te kunnen pakken via het samenwerkingsinstrument.¹⁵ De aanbeveling uit het juridisch vooronderzoek is het aangaan van een gemeenschappelijke regeling voor de bundeling van bestuurlijke bevoegdheden¹⁶ en de oprichting van een naamloze vennootschap voor de promotie, organisatie en financiering van het gehele project met dochtermaatschappijen.¹⁷ Op 23 december 1986 besluiten Provinciale Staten tot ondertekening van een convenant tussen de gemeenten Haarlemmermeer en Amsterdam, provincie Noord-Holland en de N.V. Luchthaven Schiphol (nu: Schiphol Nederland B.V.) inzake de samenwerking bij de ontwikkeling van bedrijfsterreinen in de directe omgeving van Schiphol.¹⁸ Het convenant wordt uiteindelijk door alle partijen getekend op 7 april 1987. In dit zogenaamde Schipholconvenant wordt afgesproken om de bestuurlijke samenwerking te concretiseren via het Bestuursforum Schiphol en de uitvoering via een op te richten ontwikkelingsmaatschappij (SADC).

Uitbreiding aandelenkapitaal en actualisatie samenwerkingsovereenkomst resulterend in SADC-II (1990-2009)

In 1993 besluiten Provinciale Staten tot een uitbreiding van het aandelenkapitaal. In het Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving (PASO –plan waarin de gemeenschappelijke ontwikkelingsrichting van de groei van de luchthaven en de condities voor de ontwikkeling worden vastgelegd¹⁹) is aangegeven dat ook na 1995 nieuwe locaties voor Schipholgebonden bedrijven moeten worden ontwikkeld. Het kapitaal van SADC is volgens het bedrijf onvoldoende om in de toekomst slagvaardig te kunnen opereren. De aandeelhouders verdrievoudigen daarom het geplaatste van fl.10.080.000 naar fl.30.240.000.

De aandeelhouders besluiten begin 2002 om SADC te actualiseren tot SADC-II.²⁰ De werklocaties van SADC zijn uitgeput (uitgegeven, dan wel als ontwikkellocatie op de lange baan geschoven). Hierdoor wordt het commercieel perspectief voor SADC kleiner. De organisatie- en bedrijfsdoelstellingen van aandeelhouder NIBC zijn veranderd: het is een partij met uitsluitend zakelijke (beleggings)doelen geworden. De andere partijen vragen NIBCcapital daarom om uit te treden. Daarnaast is er ook bij de aandeelhouders sprake van een bepaalde onvrede: de vraag is of SADC in de vorm van toen nog is wat partijen willen. Ten slotte speelt de context van de Schiphol Real Estate: N.V. Luchthaven Schiphol heeft een dochterbedrijf opgericht dat weliswaar via een ander business model werkt, maar wel in dezelfde ‘vijver’ vist als SADC en daarmee een rechtstreekse concurrent is van SADC. De uitwerking van die actualisatie begint op een hoog ambitieniveau. Uiteindelijk blijft er een model over waarbij gronden juridisch en/of financieel eigendom blijven van de inbrengende partijen en SADC als projectmanager op de terreinen optreedt. Qua model verschilt dit weinig van SADC-I. Het verschil is de uitbreiding in een aantal werkterreinen voor SADC (betrokkenheid bij extra 188 ha. locatieontwikkeling en aantal kantoorlocaties). De vennootschap heeft er baat bij dat er tussen de aandeelhouders afspraken worden gemaakt over de werkterreinen en dat deze terreinen

¹⁴ NIBCcapital N.V. bracht niet alleen geld mee maar stond ook bekend als een partij die expertise meebracht voor dergelijke constructies.

¹⁵ Stakeholdersanalyse SADC- start van de uitwerkingsfase, 23 april 1986.

¹⁶ Dit wordt uitgewerkt tot het Bestuursforum Schiphol, maar niet als gemeenschappelijke regeling.

¹⁷ Conclusies van het juridisch vooronderzoek aan betrokken bestuurders, 16 september 1986.

¹⁸ Statenvoordracht 4, ondertekening van het convenant tussen de gemeenten Haarlemmermeer en Amsterdam, de provincie Noord-Holland en de N.V. Luchthaven Schiphol, inzake samenwerking bij de ontwikkeling van bedrijfsterreinen in de directe omgeving van Schiphol, 23 december 1986

¹⁹ Plan van Aanpak Schiphol en omgeving, Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21 964, nr. 4

²⁰ GS besluit 2001-37344, Grondontwikkelingsmaatschappij Schipholregio, 15 januari 2002

planologisch worden gefaciliteerd door aandeelhouders. Gedeputeerde Staten stemmen uiteindelijk in met de uitbreiding in het aandelenpakket van 16.66% tot 18.10%.²¹

Doorstart SADC resulterend in samenwerkingsovereenkomst SADC-III (2009 – nu)

Het proces om te komen tot de SADC-II samenwerkingsovereenkomst duurt uiteindelijk 4 jaar en het uiteindelijke model dat in 2005 dan in werking treedt met SADC-II, geeft gelijk problemen voor de organisatie. Op dat moment is er al sprake van een crisis in de sector, een aantal ontwikkellocaties gaat van tafel door een bijgestelde Plabeka (Platform Bedrijventerreinen en Kantoorlocaties)²² en de termijn van terreinen waar wel ontwikkeld wordt, wordt naar achteren geschoven. Samengevat zijn voor de korte termijn de commerciële perspectieven voor SADC wederom slecht.

Na ongeveer twee jaar neemt SADC zelf het initiatief tot een nieuw toekomstperspectief en schakelt het adviesbureau Ecorys in. Ecorys levert het toekomstperspectief dat leidt tot de SADC-III overeenkomst. Het adviesbureau concludeert dat het werkingsgebied vanuit commercieel perspectief in het verleden te klein was, dat veronderstelde werkingsmechanismen in het business model SADC-II niet conform werkelijkheid waren en dat de financieringsstructuur niet kostendekkend is. Ook zijn de condities voor samenwerking niet voor alle partners even duidelijk.²³ Verbreding van het takenpakket van de deelneming is volgens het adviesbureau nodig om de organisatie vitaal te houden. Met de SADC-III overeenkomst worden de aandeelhoudersverhoudingen gelijkgetrokken, het takenpakket wordt verbreed en de aandeelhouders organiseren een strakkere sturing op het beleid van SADC: een aantal strategische beleidsstukken, zoals het jaarplan en het strategisch meerjarenplan, moet voortaan door de AvA worden goedgekeurd. De provincie heeft nu 25 % van de aandelen in handen. Daarnaast wordt per aandeelhouder € 20 miljoen als investeringskapitaal ingebracht: de provincie brengt € 20 miljoen in cash in, de andere aandeelhouders brengen dit bedrag aan gronden in.

²¹ GS besluit 2004-29578, Herstructurering SADC [informer PS], 29 juni 2004

²² <http://www.metropoolregioamsterdam.nl/economie/plabeka/> Platform waarbinnen regionale afspraken worden gemaakt over de kwantiteit en kwaliteit van werklocaties met als doel de aanpak van structurele leegstand van kantoren en de toename van verouderde bedrijventerreinen.

²³ Brief 2007-9934 gericht aan de provincie betreft verzoek betaling bijdrage aan onderzoek SADC, 15 februari 2007

Deel II Planevaluatie: *Aandacht voor de maatschappelijke opgave, de relevante beleidskaders, de doel-middel relatie en de context waarbinnen SADC functioneert.*

De maatschappelijke opgave

De maatschappelijke opgave voor SADC is vastgelegd in de Economische Agenda en de Structuurvisie van de Provincie Noord-Holland. In deze beleidskaders wordt het maatschappelijk doel van SADC omschreven als het duurzaam versterken van de internationale concurrentiepositie van de Schipholregio.^{24,25} In de Economische agenda wordt dit uitgewerkt tot drie operationele doelen waar SADC als instrument aan bijdraagt:

- samenhangende en hoogwaardige ruimtelijke ordening in de Schipholregio;
- selectieve benutting van ruimte;
- het creëren van een topmilieu voor internationaal georiënteerde logistiek.

In de statuten van SADC wordt het strategisch doel uitgewerkt tot de volgende doelstelling:²⁶

‘De vennootschap heeft ten doel het verkrijgen, ontwikkelen, exploiteren en vervreemden van hoogwaardige bedrijfsterreinen en andere onroerende goederen in de omgeving van de Luchthaven Schiphol ten behoeve van luchthavengebonden bedrijven. De vennootschap heeft mede ten doel het verrichten van al hetgeen met het vorenstaande verband houdt of daaraan bevorderlijk kan zijn, zowel voor eigen rekening als voor rekening van derden, alles in de ruimste zin van het woord.’

Het huidige business model van SADC kent drie inkomstenstromen:

- gebiedsontwikkeling (ontwikkelen eigen kavels, deelname in grondexploitatie maatschappijen²⁷ (GEMs) en uitvoering van infrastructuurprojecten);
- dienstverlening (projectmanagement en marketing en acquisitie);
- advies.

Belangen en rollen

De belangen van de stakeholders van SADC zijn inzichtelijk gemaakt bij oprichting (zie bijlage 2.1.). Het speelveld van belangen wordt echter door de jaren complexer. Wat maakt dat het complexer is, is dat de aandeelhouders meerdere belangen hebben en de deelneming meerdere rollen heeft. Aandeelhouders hebben elk hun onderhandelingsdossiers, waarover met de SADC gesproken wordt. SADC heeft meerdere rollen vanuit de activiteiten die zij uitvoert. Belangenposities zijn bij betrokkenen bekend, maar zijn bij herijkingsmomenten niet expliciet gemaakt, zoals dat bij de oprichting wel is gebeurd. Binnen de provinciale ambtelijke organisatie wordt soms getwijfeld of de provincie dit hele speelveld overziet en daar strategisch in handelt. Ambtelijk wordt bijvoorbeeld de afstand tussen aandeelhouders en deelneming niet als gelijk ervaren. De provincie zit daarbij volgens geïnterviewden te veel op afstand om de risico's daarvan goed in te kunnen schatten.

Een van de mechanismes die er aan bijdraagt dat er kennis- en belangenverschillen zijn, is de constructie met GEMs: aandeelhouders nemen direct deel in GEMs en indirect via SADC, voor de provincie geldt dit voor deelname in PolanenPark. Op PolanenPark heeft de provincie een groter

²⁴ Economische Agenda 2012-2015, Provincie Noord-Holland

²⁵ Structuurvisie Noord-Holland 2040, Kwaliteit door veelzijdigheid

²⁶ Statenvoordracht 58 Aandeelhoudersovereenkomst Schiphol Area Development Company, 19 mei 2009 – Concept doorlopende tekst van de statuten

²⁷ Een grondexploitatie maatschappij (GEM) is een privaatrechtelijke entiteit, waarbij in gezamenlijkheid grond wordt ingebracht. De grondexploitatie maatschappij maakt de grond bouwrijp en geeft bouw kavels uit.

belang en daarnaast een groter inzicht.²⁸ Zij heeft namelijk als aandeelhouder van PolanenPark B.V. inzicht in de grondexploitatie (grex), waar andere aandeelhouders van SADC dit niet hebben. Omgekeerd hebben de andere aandeelhouders bij andere grexen weer inzicht, waar de provincie dit niet heeft. Daarnaast is het zo dat aandeelhouders zo hun eigen onderhandelingsdossiers hebben waarop zij resultaten willen boeken.²⁹

SADC vervult meerdere rollen samenhangend met de activiteiten die de onderneming uitvoert. Voorbeelden van rollen zijn: aandeelhouder GEMs, directievoerder GEMs, adviseur, als verbinder en in de acquisitie en marketing. Ook voeren medewerkers van SADC besturende taken uit bij de groepsmaatschappijen van SADC. In theorie zou er rolonduidelijkheid, maar ook rolvermenging op kunnen treden. Een concreet voorbeeld waar spanning op deze rollen zou kunnen zitten is als SADC als directie van een project onderhandelt voor marketingopdrachten door SADC. Dit is echter niet geconstateerd in dit onderzoek. SADC geeft aan maatregelen zoals functiescheiding te treffen om deze rollen zoveel mogelijk gescheiden te houden, daarmee is rolvermenging echter niet uitgesloten.

Doel-middel relatie

Instrumentkeuze en instrumentinrichting bij oprichting

Bij oprichting zoeken de samenwerkingspartners naar een instrumentstructuur, waarin publiekrechtelijke en privaatrechtelijke elementen worden verenigd.³⁰ Daarbij worden meerdere juridische vormen verkend en wordt uiteindelijk gekozen voor de privaatrechtelijke rechtsvorm van een naamloze vennootschap. In de interviews komt naar voren dat aandeelhouders bij de inrichting van de naamloze vennootschap zorgvuldiger hadden kunnen optreden, met name op het gebied van mandatering (wat mag de deelneming wel met derden en wat niet?).³¹ Een gedetailleerde beschrijving van de juridische risico's in de inrichting van mandaatregelingen bij de deelneming vallen buiten de scope van dit onderzoek. Aanvullend onderzoek zou nodig zijn om die risico's in kaart te brengen. De observatie in de casus SADC sluit echter wel aan bij het bredere beeld uit het onderzoek naar verbonden partijen dat instrumentinrichting meer aandacht behoeft.

Bij de actualisatie in 2005 wordt opnieuw een afweging van instrumenten gemaakt.³² Er wordt onderzocht of de beoogde structuur ondergebracht kan worden in een nieuwe rechtspersoon of rechtsvorm. Aan de onderzochte mogelijkheden kleven vooral belastingtechnische bezwaren, waardoor de samenwerking met als uitvoeringsorgaan SADC gehandhaafd blijft.

Samenhang doelen en instrument

In de huidige situatie wordt in de Economische Agenda de maatschappelijke opgave (het duurzaam versterken van de internationale concurrentiepositie van de Schipholregio) uitgewerkt tot drie operationele doelen waar SADC als instrument aan bijdraagt (bijlage 2.2). Het eerste doel is een samenhangende en hoogwaardige ruimtelijke ordening in de Schipholregio. SADC draagt daar aan bij door de Ruimtelijk Economische Visie voor de Schipholregio (REVS) uit te voeren. Het tweede operationele doel is selectieve benutting van ruimte. Daarvoor is een convenant opgesteld waar SADC ook in deelneemt. Het derde operationele doel is het creëren van een topmilieu voor internationaal georiënteerde logistiek. Daarvoor is het programma Amsterdam Connecting Trade opgezet waar SADC het programmamanagement voor voert en terreinen voor ontwikkelt. Binnen Amsterdam Connecting Trade (ACT) voert SADC het programmamanagement van Seamless

²⁸ Zie ook analyse PolanenPark B.V. / C.V.

²⁹ De provincie voert bijvoorbeeld gesprekken met SADC over een grondaankoop die zij ten behoeve van de deelneming heeft gedaan. Er bestaat een verschil van inzicht over de aankoop en doorlevering van deze gronden aan SADC.

³⁰ conclusies van het juridisch vooronderzoek aan betrokken bestuurders, 16 september 1986

³¹ De provincie is verwikkeld in een juridisch conflict met een externe partij. Handelen van SADC in de beginjaren heeft daar een rol in gespeeld.

³² GS besluit 2004-29578, Herstructurering SADC [informerer PS], 29 juni 2004

Connections. SADC voert tenslotte taken uit die bijdragen aan het internationale marketing en acquisitiebeleid van de provincie.

De samenhang tussen provinciale doelen en instrument SADC complexer is geworden getuige een vergelijking van de doelenboom bij oprichting en de huidige doelenboom. De maatschappelijke opgave is uitgewerkt in meerdere strategische doelen. Voor elk strategisch doel zijn samenwerkingsafspraken gemaakt. SADC draagt vervolgens op verschillende wijzen aan deze samenwerkingsafspraken bij. Het palet aan activiteiten van de deelneming is ook uitgebreid: de activiteiten van SADC richten zich naast gebiedsontwikkeling en marketing & acquisitie, inmiddels ook op programmamanagement en adviesdiensten. De marketing- en acquisitieactiviteiten die bij oprichting enkel ten behoeve van de ontwikkellocaties plaatsvonden, hebben zich verbreed naar activiteiten voor bijvoorbeeld de vereniging AAA (Amsterdam Airport Area – een vereniging die internationale marketing en acquisitie activiteiten uitvoert voor haar leden). Het is onduidelijk of de verbreding van provinciale strategische doelen vooraf gaat aan de verbreding in activiteiten van de deelneming.

Hoe is de verbreding tot stand gekomen? Betrokkenen geven aan dat de verbreding heel geleidelijk is gegaan en er is per individueel geval over besloten. In de verbreding van activiteiten van de deelneming heeft volgens betrokkenen enerzijds de financiële positie van de deelneming vaak de boventoon gevoerd. Anderzijds hebben de aandeelhouders ook activiteiten van de SADC geïnitieerd. De betrokkenheid van SADC bij PolanenPark, bijvoorbeeld, is door de provincie geïnitieerd. Hier heeft geen overweging vanuit beleidsvisie plaatsgevonden. Ook wordt SADC vaak gevraagd om vanuit de expertise die zij in huis heeft mee te denken over projecten, ook door de provincie. SADC levert die expertise als een adviesdienst en brengt daarvoor ook kosten in rekening. Betrokkenen geven verder aan dat met de verbreding van het takenpakket de aandacht voor gebiedsontwikkeling enigszins dreigt te verwateren en dat de provincie misschien onvoldoende heeft nagedacht over de uitbreiding van het takenpakket van SADC.

Uit de documentenanalyse en de interviews blijkt dat de verbreding in activiteiten niet heeft plaatsgevonden vanuit een heldere provinciale visie op beleidsdoelen voor het gebied en de daarmee samenhangende afweging van mogelijke beleidsinstrumenten en activiteiten.

Het inzicht in de doel-middel relatie tussen de beleidsdoelen en SADC als instrument is door de toename in complexiteit vertroebeld. SADC is niet altijd een direct uitvoeringsinstrument voor de operationele doelen, zoals dat bij oprichting voorzien was. De rol van SADC als instrument voor de operationele beleidsdoelen wisselt: soms is het uitvoerder, soms facilitator, soms enkel betrokkene. Dat maakt het lastig om te beoordelen in welke mate SADC bijdraagt aan doelen. Dat geldt vooral voor de activiteiten waar SADC faciliteert. Daarnaast is SADC een instrument onder meerdere strategische doelen. Die verwevenheid maakt het ingewikkeld om de effectiviteit van het instrument te beoordelen. De te verwachten bijdrage van SADC aan beleidsdoelen is namelijk onduidelijk: het is waarschijnlijk dat SADC bijdraagt aan de beleidsdoelen, maar via welke activiteiten en in welke mate dit gebeurt is moeilijk te beoordelen. De strategische doelen van de provincie worden smart³³ uitgewerkt in beleidskaders, die door samenwerking tot stand zijn gekomen. Ten opzichte van de deelneming zijn deze beleidskaders echter randvoorwaardelijk van aard en niet doelstellend. Het zijn de kaders waarbinnen de deelneming opereert en niet zozeer de doelstellingen waarop de provincie kan sturen. In de beleidskaders zijn geen indicatoren opgenomen die inzicht kunnen verschaffen in de mate waarin de SADC bijdraagt aan de provinciale doelen of doelstellingen voor de prestatie van de deelneming. Het gebrek aan deze indicatoren maakt het lastig om de effectiviteit van het instrument te beoordelen. Bij betrokkenen leven daarom ook verschillende beelden over of de deelneming wel of niet haar doelen behaalt. SADC benoemt zelf de volgende doelstellingen:

³³ Smart: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden.

marketingactiviteiten worden gekwantificeerd in de vereniging AAA jaarplan³⁴, financieel is de doelstelling +3 % rendement op eigen vermogen³⁵ en zwarte cijfers.

De complexe samenhang tussen doel en middel pleit voor een heroverweging van de doel-middel relatie, waarbij gekeken moet worden naar hoe deze complexiteit verminderd kan worden. Bij een dergelijke heroverweging zou ook de samenwerking in het gebied meegenomen moeten worden. Meerdere betrokkenen geven aan dat samenwerking in het gebied mogelijk wordt gemaakt door de 'positieve houdgreep' van het construct SADC. Aandeelhouders hebben zich gecommitteerd aan samenwerking in het gebied door de substantiële financiële impuls tijdens de doorstart. Doordat de samenwerking in visies, convenanten en programma's is vastgelegd waar zowel aandeelhouders als SADC bij betrokken zijn, staan de neuzen dezelfde kant op en is uitvoering ook mogelijk.

Alternatief instrumentarium

Het is niet duidelijk of deelname van de provincie in SADC voorwaardelijk is voor het behalen van de strategische beleidsdoelen van de provincie. Mogelijk kunnen andere instrumenten ingezet worden om de strategische beleidsdoelen te behalen. SADC is opgericht als een instrument waarbij de provincie via samenwerking vorm kon geven aan beleidswensen. Bij oprichting was een dergelijke samenwerking het enige alternatief. Het ruimtelijk instrumentarium was er destijds op uitgerust om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan en niet om gewenste ontwikkeling te stimuleren. Met de nieuwe WRO in 2008 zijn de mogelijkheden van de provincie uitgebreid om op sommige van de strategische doelen te sturen. Zo is het in theorie mogelijk om planologisch ontwikkelingen (on)mogelijk te maken: het is mogelijk om initiatief af te dwingen via een inpassingsplan. Waar de provincie eerst afhankelijk was van actie van gemeenten, is zij dat nu (in theorie) niet meer. Aan het eerste en tweede strategisch doel (samenhangende hoogwaardige ruimtelijk economische ontwikkeling en selectieve benutting van de ruimte) zou mogelijk via de nieuwe WRO invulling gegeven kunnen worden. Vervolgonderzoek zou nodig zijn om die alternatieven in de huidige situatie uit te werken en te bepalen of het praktisch een mogelijkheid is.

Uitvoeren doelen

Zoals eerder opgemerkt zijn de doelen voor SADC niet uitgewerkt tot indicatoren. Als indicatie van de uitvoering van doelen kijken we naar locatie-ontwikkelingen en resultaten op marketing en acquisitie.

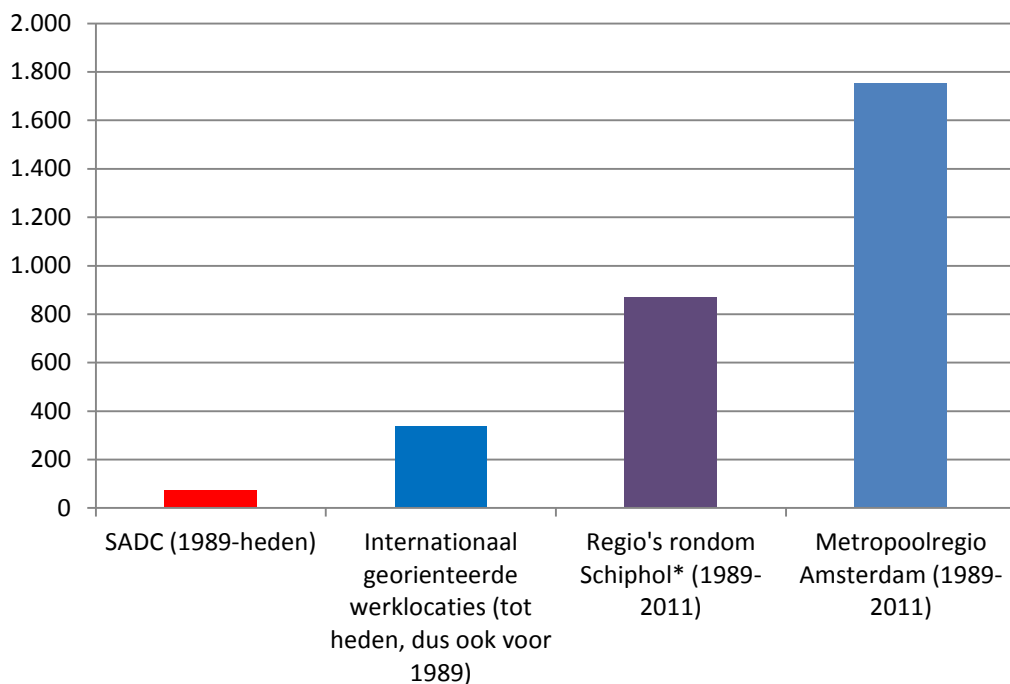
SADC voert haar activiteiten voor locatie-ontwikkelingen uit binnen de kaders van de REVS, het selectief vestigingsbeleid, de afspraken binnen ACT en de afspraken binnen AAA. SADC is tot op heden betrokken geweest bij de uitgifte van ongeveer 75 netto ha. bedrijventerreinen, waarvan het grootste deel voor 2005 is uitgegeven. Na 2005 is SADC betrokken bij 18 ha. Tabel 2.1 geeft een beeld van de huidige en afgeronde locatieontwikkelingen. Grafiek 2.1 geeft een beeld van de slagkracht van SADC tot op heden in het geografisch gebied en in de door de provincie en partners aangewezen internationale werklocaties: SADC is tot op heden betrokken geweest ongeveer 22 % van de internationaal georiënteerde werklocaties en 9 % van de bedrijventerreinen in de regio's rondom Schiphol.

³⁴ AAA Jaarplan 2014. Beoogde resultaten marketing & acquisitie: 11 nieuwe vestigers, 65 ID gesprekken, 25 leads, 10 factfindings, meer acquisitiefocus binnen het cluster logistiek, samenwerking acquisitie-partners versterken, up-to-date houden en gebruik stimuleren van de logistieke regio propositie, ontwikkeling acquisitie propositie per cluster

³⁵ In de businesscase voor SADC-III wordt een rendement van 8% tot 10% verdedigbaar geacht. Schiphol Area Development Company N.V. Waardeanalyse, 23 december 2008

Terrein	Samenwerkingsovereenkomst	Soort Locatie	Omvang in bruto ha.	Uitgegeven in netto ha.	Belang SADC	Periode
Oude Meer		Logistiek	55	37 (= volledig uitgegeven)	0%	1989-2001
Airport Business Park Lijnden		Bedrijvenpark	20 (netto)	20 (= volledig uitgegeven)	0%	1999-2005
Riekerpolder (marketing en sales)	SADC-II	Kantoorlocatie	200.000 m ² bvo	183.500 m ² bvo	0%	±1998-heden
Business Park Amsterdam Osdorp (fase 1)		Bedrijvenpark	30	12 (van 20 ha.)	50%	2007-heden
Polanenpark		Bedrijvenpark (regionaal)	27	4,2 (van 22 ha.)	20%	2009-heden
Schiphol Logistics Park (SLP) Oost		Logistiek	31 (netto)	1,6	9,1%	2012-heden

Tabel 2.1 Overzicht van huidige en afgeronde locatieontwikkelingen van SADC



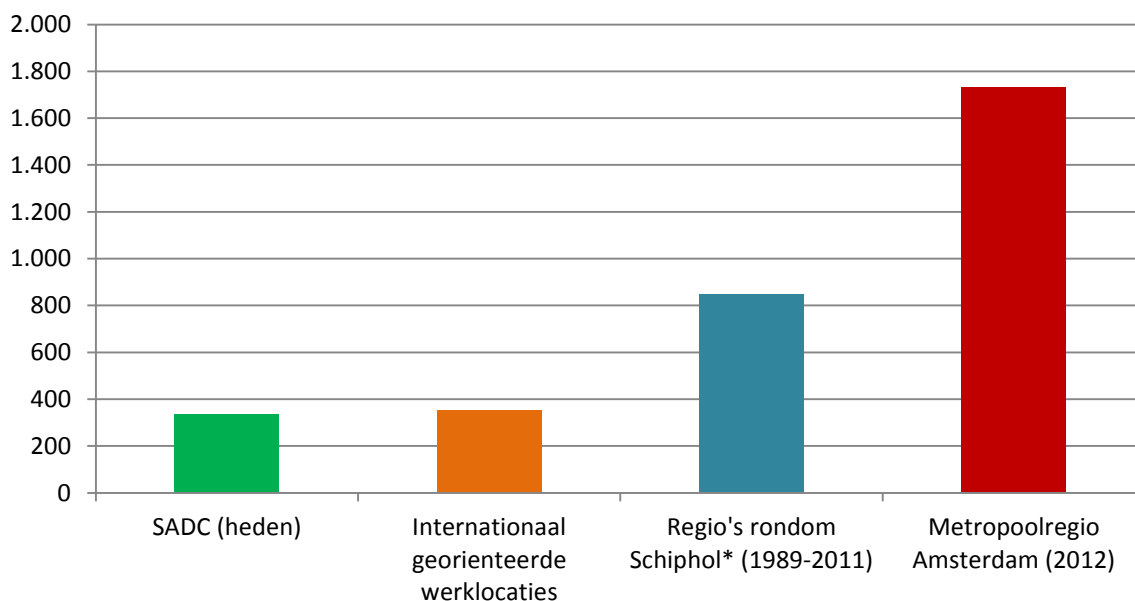
Grafiek 2.1. Netto uitgegeven bedrijventerreinen in ha. Bron: SADC / IBIS Registratie bedrijventerreinen.

*Regio's rondom Schiphol: Amstelland-Meerlanden, Zuid-Kennemerland en Gemeente Amsterdam.

Tabel 2.2 en grafiek 2.2 geven een beeld van de toekomstige locatieontwikkelingen en potentiële slagkracht van de deelneming. De betrokkenheid in het planaanbod van de toekomst is aanzienlijk groter, namelijk rond de 95 % van de internationaal georiënteerde werklocaties (zie grafiek 2.2) en 40% van de bedrijventerreinen in de regio's rondom Schiphol.

Terrein	Samenwerkingsovereenkomst	Soort Locatie	Omvang in bruto ha.	Uitgegeven in netto ha.	Belang SADC	Periode
Atlaspark	SADC-II	Logistiek (deels havengerelateerd)	110 (18 ha door SADC)	-	0%	±2015
De President 1.2	SADC-III	bedrijvenpark (regionaal)	± 16	in voorbereiding (11 ha netto)	80%	±2016
A4 Zone West (Schiphol Trade Park)	SADC-II	Logistiek	170	in voorbereiding (100 ha netto)	33,3%	±2016
Business Park Amsterdam Osdorp (fase 2)	SADC-III	Bedrijvenpark	± 35	in voorbereiding (26 ha netto)	50%	±2018
Schiphol Elzenhof	SADC-II	Kantoorlocatie	100.000 m ²	Middellange termijn ontwikkeling	0%	Vanaf 2020, Plabeka-II: 100.000 geschrapt
Badhoevedorp Zuid	SADC-III	pm, bedrijvenpark	36	lange termijn ontwikkeling	80%	Plabeka-II: na 2040
Televerde		pm, bedrijvenpark / kantoren	39	lange termijn ontwikkeling	20%	Plabeka-II: na 2040
De Groene Hoek		pm, bedrijvenpark	± 40	lange termijn ontwikkeling	100%	Plabeka-II: na 2040
RID gebied	SADC-II	Kantoorlocatie			0%	Plabeka-II: na 2040

Tabel 2.2. Overzicht van toekomstige locatieontwikkelingen



Grafiek 2.2 Uitgeefbaar bedrijventerrein in ha. Bron: SADC / IBIS Registraties bedrijventerreinen.
*Regio's rondom Schiphol: Amstelland-Meerlanden, Zuid-Kennemerland en Gemeente Amsterdam.

Veronderstellingen in instrumentinrichting

Aandeelhouders en deelneming blijken in de samenwerkingsovereenkomsten SADC-II en SADC-III niet in staat om gezamenlijk een realistische koers uit te zetten met een onderliggend werkingsmodel dat deze koers haalbaar maakt. In het onderzoek naar de toekomstperspectieven voorafgaand aan de doorstart van 2009, concludeert Ecorys al "dat veronderstelde werkingsmechanismen in het business model SADC-II niet conform werkelijkheid waren en dat de financieringsstructuur niet kostendekkend is". In de huidige situatie speelt ook de financiële crisis een belangrijke rol in het moeten loslaten van veronderstellingen in het werkingsmodel.

De businesscase heeft uitgangspunten die men, gezien de veranderde omstandigheden in de markt, nu niet meer zou hanteren. In de business case voor SADC-III wordt bijvoorbeeld verondersteld dat met het door de aandeelhouders geïnvesteerde vermogen een vreemd vermogen aangetrokken kan worden. Deze veronderstelling is in de praktijk niet uitgekomen. De rendementsverwachting op eigen vermogen is 8-10 % in de businesscase. Inmiddels is deze verwachting met instemming van de aandeelhouders bijgesteld naar 3 %. Ook zijn de doelstellingen voor gebiedsontwikkeling inmiddels losgelaten.

Risico's

Als belangrijkste externe risico voor de deelneming wordt de markt genoemd. Er worden weinig gronden verkocht, ondanks de differentiatie in identiteit aan terreinen. Dit is vooral op lange termijn een risico.³⁶ Hierdoor lopen de financieringskosten en de aan de grondexploitaties in rekening gebrachte projectmanagementkosten op. Op dit moment is het volgens de vennootschap echter nog niet noodzakelijk om gronden af te waarderen. Dit betekent dat de vennootschap er van uitgaat dat er per saldo geen sprake zal zijn van een verlies bij het volledig afronden van de grondexploitaties.

Als aandeelhouder heeft de provincie geen inzicht in de grondexploitaties van de dochtervennootschappen.³⁷ Dit wordt in de sturing ten aanzien van SADC daarom ook niet meegenomen. Intern hebben betrokkenen echter wel zorgen over de waardering van projecten.

³⁶ De gemeente Amsterdam heeft de deelneming om die reden geclassificeerd als hoog risico in haar deelnemingenbeleid.

³⁷ Tijdens de AvA van mei 2014 is een verzoek door de aandeelhouders gedaan om inzicht te krijgen in de diverse exploitaties.

Rentekosten en de kosten van werkzaamheden op projecten lopen op, maar zolang er financiering is voor de projecten en de rekeningen van derden kunnen worden betaald, is er op korte termijn geen sprake van een continuïteitsrisico. Pas bij de volledige afronding van de grondexploitaties zal blijken of er winst gemaakt is en het door de aandeelhouders ingebracht kapitaal en verstrekte leningen volledig kunnen worden terugbetaald.

De accountant van SADC controleert de waardering van de dochters ten behoeve van het certificeren van de jaarrekening van de N.V. De provincie heeft als aandeelhouder van SADC geen inzicht in de wijze waarop SADC bij het opstellen van de jaarrekening de waardering van de deelnemingen heeft uitgevoerd. De provincie heeft vanuit de rol als aandeelhouder ook geen inzicht in de wijze van beoordelen door de accountant van de waardering van de deelnemingen van SADC. Ook heeft de provincie als aandeelhouder niet de rol om zelf deelprojecten door te rekenen, maar tot de mogelijkheden behoort wel het kritisch bevragen van de directie van de SADC op de wijze waarop de directie haar eigenaarsrol in dochtervennootschappen uitvoert en het kritisch bevragen van de RvC en de accountant van SADC. Daarnaast is het mogelijk om bij twijfels met de andere aandeelhouders de directie opdracht te geven om door een externe deskundige een onderzoek te laten uitvoeren naar de waardering van de deelnemingen van SADC en de risico's bij de deelnemingen. Om richting te geven aan het handelen van de provincie in de toekomst zou de provincie een impactanalyse kunnen (laten) uitvoeren naar de gevolgen van de verdere vertraging van de uitgifte van de gronden door de dochters van SADC voor het uiteindelijke geprognosticeerde resultaat van de verschillende grondexploitaties. Anders geformuleerd, welke ruimte is er in de verschillende grondexploitaties nog aanwezig om de vertragingskosten (financiering en projectmanagement) te kunnen dekken.

Daarnaast zien betrokkenen het kostenniveau van de bedrijfsvoering als een risico voor de organisatie. Dit punt is door gemeente Amsterdam in 2013 tijdens de AvA aan de orde gebracht. SADC heeft vervolgens haar formatie teruggebracht van 26 naar 22 fte.

Als risico is eerder ook al de complexiteit van de constructie genoemd en het gebrek aan inzicht dat deze complexiteit veroorzaakt. Een overzicht van het geïntegreerde financiële verdienmodel ontbreekt: het is niet duidelijk wat er uiteindelijk onder aan de streep over blijft. Er is op dit moment sprake van een hybride verdienmodel waarbij rolvermenging bij de deelneming mogelijk zou kunnen zijn en waarbij de provincie erg afhankelijk is van één externe partij.

Als risico voor de provincie zijn eerder al de kennis- en belangenverschillen tussen de aandeelhouders en de verschillende rollen van de deelneming genoemd. De provincie zit daarbij volgens geïnterviewden te veel op afstand om de risico's daarvan goed in te kunnen schatten en daar strategisch in te handelen.

Context

De constructie rondom SADC wordt gezien als een samenwerkingsmodel om publieke doelen te bereiken. Bij de oprichting van SADC is daarom het Bestuursforum Schiphol opgericht, als platform voor uitwerking van de samenwerking tussen de aandeelhouders. De toekomst van het Bestuursforum is momenteel onzeker. Het is nog onduidelijk of er in de toekomst een structuur zal worden opgezet waarin deze samenwerking wordt vormgegeven. Tegelijkertijd spelen er ontwikkelingen in het Rijksprogramma Structuurvisie Mainport Amsterdam Schiphol Haarlemmermeer (SMASH - programma waarin onderzocht wordt welke randvoorwaarden voor ruimte en infrastructuur nodig zijn om de positie van Schiphol te versterken) die de SADC agenda raken. De mogelijkheid is genoemd om in de toekomst de ruimtelijk-economische kaders waarbinnen SADC opereert te bepalen binnen het SMASH-programma.

Samenvatting van deel II

De keuze voor een naamloze vennootschap komt voort uit de wens van de samenwerkingspartners tot een instrumentstructuur, waarin publiekrechtelijke en privaatrechtelijke elementen worden verenigd. De samenhang tussen provinciale doelen en het instrument SADC is complexer geworden. Dat kenmerkt zich door een uitbreiding van strategische doelen van de provincie en een uitbreiding aan activiteiten van de deelneming. De activiteiten van SADC richten zich naast gebiedsontwikkeling en marketing & acquisitie, inmiddels ook op programmamanagement en adviesdiensten. Het inzicht in de doel-middel relatie tussen de beleidsdoelen en SADC als instrument is door de toename in complexiteit vertroebeld. Het is niet duidelijk via welke activiteiten en in welke mate de SADC bijdraagt aan beleidsdoelen. Mogelijk kunnen ook andere instrumenten ingezet worden om de strategische beleidsdoelen te behalen. Vervolgonderzoek zou nodig zijn om die alternatieven in de huidige situatie uit te werken en te bepalen of het praktisch een mogelijkheid is.

SADC is tot op heden betrokken geweest bij ongeveer 22 % van de uitgifte van internationale werklocaties in het gebied. De betrokkenheid in het planaanbod van de toekomst is aanzienlijk groter, namelijk rond de 95 % (zie grafiek 2.2). Er zijn kennis- en belangenverschillen tussen de aandeelhouders. De provincie zit daarbij volgens geïnterviewden te veel op afstand om de risico's daarvan goed in te kunnen schatten en daar strategisch in te handelen. Er is op dit moment sprake van een hybride verdienmodel waarbij rolvermenging bij de deelneming mogelijk zou kunnen zijn en waarbij de provincie erg afhankelijk is van één externe partij. Een overzicht van het geïntegreerde financiële verdienmodel ontbreekt. Als aandeelhouder heeft de provincie geen inzicht in de grondexploitaties van de dochtervennootschappen. Rentekosten en de kosten van werkzaamheden op projecten lopen op, maar zolang er financiering is voor de projecten en de rekeningen van derden kunnen worden betaald is er op korte termijn geen sprake van een continuïteitsrisico. Pas bij de volledige afronding van de grondexploitaties zal blijken of er winst gemaakt is en het door de aandeelhouders ingebracht kapitaal en verstrekte leningen volledig kan worden terugbetaald. Tot de sturingsmogelijkheden behoort het kritisch bevragen van de directie van de SADC op de wijze waarop de directie van SADC haar eigenaarsrol in dochtervennootschappen uitvoert, en het kritisch bevragen van de RvC en de accountant van SADC. Daarnaast is het mogelijk om bij twijfels met de andere aandeelhouders de directie opdracht geven om door een externe deskundige een onderzoek te laten uitvoeren naar de waardering van de deelnemingen van SADC en de risico's bij de deelnemingen. Om richting te geven aan het handelen van de provincie in de toekomst zou de provincie een impactanalyse kunnen (laten) uitvoeren naar welke ruimte is er in de verschillende grondexploitaties nog aanwezig om de vertragingskosten (financiering en projectmanagement) te kunnen dekken.

Deel III Procesevaluatie: *met aandacht voor de uitwerking van kaders en afspraken via sturing, beheersing en toezichtactiviteiten en de verantwoording door SADC*

Sturen

Bevoegdheden van aandeelhouders

In de statuten van SADC zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het bestuur, de raad van commissarissen en de aandeelhouders vastgelegd. De Raad van Commissarissen (RvC) vervult een toezichthoudende rol (formeel alleen vanuit het bedrijfsbelang). In de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) wordt de provincie vertegenwoordigd door de gedeputeerde Economie. Er vinden twee AvA's per jaar plaats. Tijdens de AvA's leggen het bestuur en de RvC verantwoording af over het voorgaande jaar en worden de jaarstukken en het strategisch meerjarenplan vastgesteld. Ook wordt de voortgang ten aanzien van de uitvoering van het strategisch meerjarenplan en het jaarplan besproken.

Bij de doorstart is er gekozen voor een strakkere sturing op het beleid van de vennootschap door dergelijke beleidsstukken door de AvA te laten goedkeuren. De AvA is bovendien bevoegd om commissarissen te benoemen op bindende voordracht door aandeelhouders. Schriftelijke goedkeuring van de AvA is vereist voor het nemen of afstoten van een deelneming in het kapitaal van een vennootschap ter waarde van ten minste een derde van het bedrag van de activa volgens de (geconsolideerde) jaarrekening van SADC. Dit geldt ook voor verwervingen en investeringen groter dan vijf miljoen euro en die niet in het Strategisch Meerjarenplan zijn voorzien.

Gebrek aan provinciale visie

SADC lijkt de lead te hebben gehad in ontwikkelingen rondom de vennootschap. SADC heeft zich over de jaren getoond als een proactieve organisatie die zoekt naar kansen. Bij doorstartmomenten lijkt het uitgangspunt van gedachtenvorming telkens de financiële positie van de deelneming en pas in tweede instantie de beleidsdoelstellingen waarvoor de deelneming door de aandeelhouders is opgericht. Een exit uit de deelneming is nooit expliciet aan de orde geweest. Er is geen exitstrategie: de provincie heeft geen criteria opgesteld voor het afstoten van de deelneming. De provincie heeft tot nu toe geen momenten gehanteerd om het functioneren van de deelneming in relatie tot de beleidsdoelen te evalueren. Uitbreidingen in activiteiten en van gebieden zijn er volgens geïnterviewden "ingeslopen". Een voorbeeld hiervan zijn de activiteiten die SADC verricht voor ACT. SADC trekt dit programma en verkrijgt financiering hiervoor via haar partners waaronder de provincie. De provincie is daar volgens betrokkenen ingerold zonder goed na te denken op welke manier zij daar in zou willen zitten en welke rol SADC daarin zou moeten hebben vanuit de provincie bezien. Dit illustreert vooral het ontbreken van een provinciale visie op de deelneming en daarmee proactieve houding richting de deelneming.

Vanuit het bedrijfsbelang (= continuïteitsbelang) van SADC is het te verklaren dat SADC zoekt naar additionele inkomsten om de bedrijfskosten van SADC te kunnen dekken. Het in rekening brengen van projectmanagementkosten bij bestaande deelnemingen van SADC is eindig omdat de deelnemingen van SADC grotendeels tijdelijke organisaties zijn die gericht zijn op het ontwikkelen en verkopen van percelen grond. Wanneer deze gronden zijn ontwikkeld en verkocht, houden deze projectvennootschappen in beginsel op te bestaan, tenzij er nieuwe gronden worden verworven en deze nieuwe gronden ook worden ontwikkeld en verkocht aan derden.

Ook in het heden ontbreekt die provinciale visie nog steeds. Dit wordt door zowel provinciale als externe betrokkenen opgemerkt. Het risico dat de provincie hiermee loopt is dat zij in het denken van de deelneming mee gaat en daarbij de beleidsdoelen uit het oog verliest. Nog steeds wordt de provincie door geïnterviewden getypeerd als volgend en op grotere afstand dan (sommige) andere aandeelhouders. Er sinds begin 2013 een accounthouder bij directie Beleid aangesteld die als een

van zijn taken heeft meegekregen het ontwikkelen van deze visie in samenwerking met andere betrokkenen.

Interne organisatie binnen de Provincie Noord-Holland

Directie Middelen van de provincie bereidt de AvA's voor in afstemming met directie Beleid. Er is sprake van functiescheiding: de rollen van opdrachtgever en aandeelhouder zijn gescheiden belegd in provinciale organisatie. Eerder werd opgemerkt dat de toekomst voor het platform waarin de samenwerking tussen de aandeelhouders plaats vond (Bestuursforum Schiphol) onzeker is. Geïnterviewden merken op dat de beleidsmatige afstemming tussen aandeelhouders nu steeds meer via de aandeelhoudersrol verloopt. Dit lijkt eerder een geleidelijk gevolg te zijn van de onzekere toekomst van het Bestuursforum dan een bewuste keuze in de vormgeving van de sturing en kaderstelling in de samenwerking rondom de deelneming.

Bij de voorbereiding van de AvA's wordt vooral gekeken naar het resultaat van SADC en de vermogensopbouw. Voor het bedrijfsplan en het strategisch meerjarenplan is er geen interne visie waaraan stukken kunnen worden getoetst. Wel wordt er getoetst of de beleidsmatige plannen niet strijdig zijn met beleidsafspraken in het gebied. In de praktijk blijkt het volgens betrokkenen soms nog lastig om met voldoende strategische diepgang beleidsmatig te kunnen adviseren. Het gevolg is volgens betrokkenen dat tijdens de AvA beleidsmatige plannen worden goedgekeurd zonder goede analyse of zonder dat aan analyses consequenties worden verbonden. Dat vereist een strategische visie op de deelneming en een goede interne organisatie. Er vindt zowel een bestuurlijk als ambtelijk vooroverleg plaats tussen de provincie en de andere aandeelhouders.

Er is volgens betrokkenen inmiddels voldoende kennis in huis om te reageren op een mogelijke calamiteit bij de deelneming. Ook hebben betrokkenen het beeld dat er inmiddels voldoende kennis in huis is om grexen te kunnen doorgronden. Uit het onderzoek is gebleken dat dossieropbouw een aandachtspunt is. Zorgvuldige dossieropbouw is afhankelijk van personen op het dossier. Hier is in het verleden niet op gestuurd. Medewerkers geven ook aan dat probleemeigenaarschap en betrokkenheid bij het management van directie Beleid niet altijd optimaal is geweest. Bij dilemma's zocht men soms eerder directe collega's op omdat de manager te weinig betrokken was om bij problemen te kunnen adviseren.

Vormgeven van kritische en integrale advisering

Een aandachtspunt uit de interviews is het gebrek aan ruimte voor kritische en integrale advisering dat in de interne organisatie ervaren is. De tijdens de doorstart geldende bestuurscultuur heeft invloed op de ruimte die het ambtelijk apparaat wordt geboden voor kritische advisering.^{38,39} De toenmalige portefeuillehouder van de deelneming werd als drijvende kracht achter de doorstart ervaren. Een vastgestelde beleidsvisie op de deelneming had hier mogelijk meer tegenwicht aan kunnen bieden. Bij een koerswijziging van een deelneming zou de wijziging immers tegen het licht van de visie gehouden moeten worden. Maar zoals eerder opgemerkt ontbrak en ontbreekt deze beleidsvisie. De heroverweging van deelname en instrumentinrichting vanuit beleidsvisie heeft dan ook niet plaatsgevonden. De focus van de advisering rondom de doorstart was voornamelijk de

³⁸ De commissie Schoon Schip constateert dat de dadendrang van bestuurders de relatie tussen ambtenaren en bestuurders op spanning heeft gezet. De commissie Schoon Schip constateert verder dat een goede positief-kritische wisselwerking tussen bestuurders en ambtelijk apparaat belangrijk is. Tegenspraak is nodig en vereist respect over en weer. Hieraan heeft het van de kant van voormalig gedeputeerde Hooijmaijers regelmatig ontbroken. Ondernemend Bestuur Commissie Schoon Schip, p. 126-127

³⁹ In het rapport IRS (onderzoek naar diverse mogelijke issues in het besluitvormingsproces bij de projecten Wieringerrandmeer en Bloemendalerpolder) wordt geconstateerd dat er kennelijk een communicatiekloof bestaat tussen het bestuurders, de toenmalig algemeen directeur en CdK en de ambtenarenorganisatie, waardoor men zich onvoldoende vrij voelt om zaken met elkaar te bespreken. Wat als bezwaarlijk werd ervaren is dat men soms twijfels had bij de motieven van de bestuurders bij een bepaald besluit/voorstel en men niet het gevoel had dat men dat zonder risico voor de eigen positie kon adresseren en het dan verzweg of een andere weg zocht om de zorgen kenbaar te maken (p. 5).

juridische uitwerking van het instrument. Integrale advisering was daarmee niet optimaal geborgd. Volgens betrokkenen speelt dit probleem nog steeds. Enerzijds omdat een beleidsvisie ontbreekt, en anderzijds ook omdat het proces van advisering integraliteit niet optimaal borgt. De integraliteit van de advisering zou volgens betrokkenen gebaat zijn met een proces waarin duidelijk is waar een beleidsvisie ingang kan vinden en waarin voldoende tijd is om vanuit een beleidsvisie te adviseren. Adviezen vanuit deze rollen kunnen namelijk soms op gespannen voet met elkaar staan.

Bestuurlijke rollen

Ook bestuurlijk vervult de provincie meerdere rollen ten opzichte van SADC. Er zit soms spanning op de rollen die in GS belegd zijn. Het belang van aandeelhouder kan bijvoorbeeld conflicteren met de ruimtelijk-economische belangen. Een voorbeeld zijn de afspraken binnen Plabeka-verband, waarbij fasering in gebiedsontwikkeling het ruimtelijk economisch belang diende. Deze hield echter voor SADC in dat de ontwikkeling van een aantal terreinen op lange baan werd geschoven. De rollen van aandeelhouder en beleidsvorming op ruimtelijk-economisch gebied zijn gescheiden in het college belegd. Door externe betrokkenen op het dossier wordt opgemerkt dat de afstemming tussen deze twee rollen in het college soms een aandachtspunt is. Naast deze rollen komt SADC de provincie ook tegen als handhaver van met name milieuwetten, maar ook indirect als toetsers van ruimtelijke plannen. Ook vervult het college soms de rol van opdrachtgever van kennisvragen richting SADC. Ten slotte levert het college ook het voorzitterschap van de vereniging AAA, waarvan SADC als secretaris de capaciteit en basisfinanciering voert.

Toezicht

Volgens de statuten mogen aandeelhouders ieder een commissaris voordragen. De provincie heeft in 2013 een nieuwe commissaris voorgedragen. Daarbij is een procedure gestart waarbij door een extern bureau een commissaris is geworven met een profielschets op basis van input van zowel SADC als de provincie. Er vindt tweemaal per jaar overleg plaats tussen de gedeputeerde en de voorgedragen commissaris. Tijdens dit gesprek is niet alleen de deelneming in SADC onderwerp van gesprek. De portefeuillehouder geeft aan dat het netwerk van de commissaris als meerwaarde wordt ervaren. Door zijn positie in de RvC en zijn netwerk kan de commissaris een signaalfunctie vervullen. Op 9 december 2013 heeft er een gesprek plaatsgevonden tussen de voltallige RvC, de portefeuillehouder en de provinciesecretaris over het onderwerp integriteit. De RvC vergadert zes maal per jaar. Op het functioneren van de RvC wordt niet structureel door de provincie gereflecteerd.

Beheersen

Volgens geïnterviewden heeft de provincie weinig inzicht in de beheersmaatregelen die SADC treft. Bij de vermogensopbouw van SADC valt op te merken dat de vennootschap vrijwel geen schulden heeft, omdat alles via de aandeelhouders is gefinancierd. Op AvA's zijn beheersingsthema's wel aan de orde geweest. Zo is er bijvoorbeeld afgesproken dat er overleg mogelijk is tussen de planeconomen van de betrokken partijen, in het bijzonder over de waardering van de dochters. Ook is het aantal fte's in dienst bij de vennootschap op aandringen van de aandeelhouders verminderd, omdat dit aantal volgens de aandeelhouders niet aansloot bij de huidige marktsituatie. Via de AvA is in het verleden ook gevraagd of de aandeelhouders inzicht konden krijgen in de managementrapportage van de accountant. De vennootschap heeft hier niet mee ingestemd. Er is door aandeelhouders geen grens gesteld voor de kosten die de vennootschap maakt op bijvoorbeeld marketing en acquisitie activiteiten. De provincie heeft in de rol van opdrachtgever geen kaders aangegeven waarbinnen de treasury-activiteiten van de vennootschap worden uitgevoerd.

Verantwoorden

De verantwoording van SADC aan haar aandeelhouders middels jaarverslag en jaarrekening is tijdig en volledig. De juridische grondslag voor de informatieplicht van de Raad van Bestuur van SADC aan de AvA vormen de statuten en de wet. De AvA wordt geïnformeerd over de financiële gang van zaken bij SADC met de jaarrekening. Verantwoording over het gevoerde beleid en resultaten van uitvoering vindt plaats in het jaarverslag. De vennootschap rapporteert hierbij op drie thema's uit haar missie: verkopen (gronduitgiften en leads), verbinden en verdiepen. De aandeelhouders stellen de geconsolideerde jaarrekening en de geconsolideerde winst- en verliesrekening tijdens de AvA vast. In de geconsolideerde jaarrekening zijn de dochtermaatschappijen van SADC geconsolideerd opgenomen. De aandeelhouders hebben geen afzonderlijk inzicht in de jaarrekening van de dochtermaatschappijen van SADC, tenzij zij zelf direct aandeelhouder zijn bij de dochtermaatschappij (zoals bij PolanenPark B.V.) Hierdoor biedt de verantwoordingsinformatie volgens sommige geïnterviewden onvoldoende handvatten voor het stuurproces: een deel van de beleidsdoelstellingen zal in de dochtermaatschappijen bereikt moeten worden, terwijl daar weinig zicht op is.

De jaarrekening van SADC wordt gecertificeerd door een externe accountant. De provincie heeft als aandeelhouder geen zelfstandig overleg met deze externe accountant van SADC. Bij de toetsing van verantwoordingsinformatie wordt gecontroleerd in hoeverre de activiteiten zijn uitgevoerd binnen de beleidskaders. Er vindt ongeveer tweemaandelijks overleg plaats tussen provinciale betrokkenen op het dossier. Verantwoordingsinformatie maakt deel uit van de input voor dit overleg. Verantwoording richting PS gebeurt in de paragraaf verbonden partijen in het jaarverslag van de provincie.

Samenvatting van deel III

Een provinciale beleidsvisie op de deelneming ontbreekt en daarmee loopt de provincie een aantal risico's. Het is voor de provincie van belang om proactief na te denken over de scenario's voor het verdere verloop van SADC-III en tegelijkertijd na te denken over de scenario's voor ontwikkeling (of afbouw) na SADC-III. De provincie heeft tot nu toe geen momenten gehanteerd om het functioneren van de deelneming in relatie tot de beleidsdoelen te evalueren. Bij doorstartmomenten lijkt het uitgangspunt van gedachtenvorming telkens de financiële positie van de deelneming en pas in tweede instantie de beleidsdoelstellingen waarvoor de deelneming door de aandeelhouders is opgericht.

Directie Middelen van de Provincie Noord-Holland bereidt de AvA's voor in afstemming met directie Beleid. Er is sprake van functiescheiding. Bij de doorstart is er gekozen voor een strakkere sturing op het beleid van de vennootschap door strategische beleidsstukken door de AvA te laten goedkeuren. De beleidsmatige afstemming tussen aandeelhouders verloopt nu steeds meer via de aandeelhoudersrol. Dit lijkt eerder een geleidelijk gevolg te zijn van de onzekere toekomst van het Bestuursforum, dan een bewuste keuze in de vormgeving van de sturing en kaderstelling in de samenwerking rondom de deelneming. De integraliteit van de advisering is beter geborgd met een proces waarin duidelijk is waar een beleidsvisie ingang vindt en waarin voldoende tijd is om vanuit een beleidsvisie te adviseren. Dat vereist een strategische visie op de deelneming en een goede interne organisatie.

De verantwoording van SADC aan haar aandeelhouders middels jaarverslag en jaarrekening is tijdig en volledig. Op AvA's komen beheersingsthema's aan de orde. De provincie heeft echter weinig inzicht in de beheersingsmaatregelen die SADC treft. De aandeelhouders hebben geen afzonderlijk inzicht in de jaarrekening van de dochtermaatschappijen van SADC, tenzij zij zelf direct aandeelhouder zijn bij de dochtermaatschappij.

Deel IV: Conclusies en effectiviteit

Samenvattende tabel

Onderdeel	Aspecten	Op hoofdlijnen
Planevaluatie (waarom en hoe)	Maatschappelijke opgave	<ul style="list-style-type: none"> • Op dit moment is het maatschappelijk doel ‘het duurzaam versterken van de internationale concurrentiepositie van de Schipholregio’. • De maatschappelijke opgave voor de SADC is vastgelegd in de Economische Agenda en de Structuurvisie. • Het belangenveld rondom SADC is inzichtelijk gemaakt bij oprichting, maar is gedurende de jaren complexer geworden. Het belangenveld is bij herijkingsmomenten niet expliciet gemaakt. • SADC vervult meerdere rollen samenhangend met de activiteiten die de onderneming. Er zou rolvermenging op kunnen treden. Dit is in het onderzoek niet geconstateerd.
	Doel-middel relatie	<ul style="list-style-type: none"> • Bij oprichting en bij de eerste actualisatie vindt een afweging van instrumenten plaats. • De verbreding van activiteiten van SADC heeft voornamelijk plaatsgevonden vanuit het financiële perspectief van de deelneming, niet vanuit een heldere provinciale visie op beleidsdoelen voor het gebied en de daarmee samenhangende afweging van mogelijke beleidsinstrumenten en activiteiten. • De maatschappelijke opgave is uitgewerkt tot drie operationele doelen waar SADC als instrument aan bijdraagt: <ul style="list-style-type: none"> ○ een samenhangende en hoogwaardige ruimtelijke ordening in de Schipholregio; ○ selectieve benutting van ruimte; ○ het creëren van een topmilieu voor internationaal georiënteerde logistiek. • Het inzicht in de doel-middel relatie tussen de beleidsdoelen en SADC als instrument is vertroebeld doordat: <ul style="list-style-type: none"> ○ de rol van SADC als instrument onder de operationele beleidsdoelen wisselt; ○ SADC een instrument is onder meerdere doelen; ○ de beleidskaders randvoorwaardelijk zijn en niet doelstellend; ○ er geen indicatoren zijn die inzicht kunnen verschaffen in de bijdrage aan beleidsdoelen. • De provincie heeft als basis voor de sturing als aandeelhouder geen vertaling gemaakt naar expliciet uitgewerkte doelstellingen voor de prestaties van de deelneming. • Het instrumentarium om op sommige van de strategische doelen van de provincie te sturen is in theorie uitgebreid. Vervolgonderzoek zou nodig zijn om die alternatieven in de huidige situatie uit te werken. • SADC is betrokken geweest bij de uitgifte van ongeveer 75 ha. bedrijventerrein. Dit is ongeveer 22 % van de uitgifte van internationale werklocaties in het gebied. De betrokkenheid in het planaanbod van de toekomst is rond de 95 % van de

		<p>internationale werklocaties.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Er is op dit moment sprake van een hybride verdienmodel met mogelijke rolvermenging bij de deelneming. Een overzicht van het geïntegreerde financiële verdienmodel ontbreekt. • Als aandeelhouder heeft de provincie geen inzicht in de grondexploitaties van de dochtervennootschappen. Rentekosten en de kosten van werkzaamheden op projecten lopen op. Pas bij de volledige afronding van de grondexploitaties zal blijken of er winst gemaakt is. • Tot de sturingsmogelijkheden behoort het kritisch bevragen van de directie, RvC en accountant van SADC. • De provincie zou met andere aandeelhouders de directie opdracht kunnen geven om door een externe deskundige een onderzoek te laten uitvoeren naar de waardering van de deelnemingen van SADC en de risico's bij de deelnemingen. • De provincie zou een impactanalyse kunnen (laten) uitvoeren naar welke ruimte er in de verschillende grondexploitaties nog aanwezig is om de verdragingskosten (financiering en projectmanagement) te kunnen dekken.
	Context	<ul style="list-style-type: none"> • De toekomst van het platform voor uitwerking van de samenwerking (BFS) tussen de aandeelhouders is onzeker. • De ruimtelijk-economische kaders waarbinnen SADC opereert zouden in de toekomst bepaald kunnen worden binnen het SMASH-programma.
Procesevaluatie (werking)	Sturen	<ul style="list-style-type: none"> • De provincie heeft voorheen het functioneren van de deelneming in relatie tot de beleidsdoelen nooit geëvalueerd. • Een strategische visie op de deelneming ontbreekt in de provinciale organisatie en dat levert een aantal problemen en risico's op: <ul style="list-style-type: none"> ○ provinciaal handelen ten opzichte van de vennootschap gaat uit van de lead van de vennootschap, beleidsdoelen lijken uit het oog verloren te raken; ○ sturing op de deelneming vanuit beleidsdoelen is moeilijk, handvatten voor een oordeel over de beleidsrichting ontbreken; ○ provincie wordt kwetsbaar omdat er geen eenduidige visie naar buiten toe is. • Bij de doorstart is er gekozen voor een strakkere sturing op het beleid van de vennootschap door een aantal beleidsstukken door de AvA te laten goedkeuren. • De beleidsmatige afstemming tussen aandeelhouders verloopt steeds meer via de aandeelhoudersrol. Dit lijkt geen bewuste keuze. • Er is inmiddels volgens betrokkenen voldoende kennis in huis om grexen te kunnen doorgronden en te reageren op een mogelijke calamiteit bij de deelneming. • De integraliteit van de advisering zou volgens betrokkenen gebaat zijn met een proces waarin duidelijk is waar een beleidsvisie ingang kan vinden vindt en waarin voldoende tijd is om vanuit een beleidsvisie te adviseren.

	<p>Toezicht</p> <ul style="list-style-type: none"> • De onlangs door de provincie voorgedragen commissaris is met behulp van een extern bureau geworven op basis van een profielschets. • Er vindt twee keer per jaar overleg plaats vinden tussen de gedeputeerde en de voorgedragen commissaris. • Het functioneren van de RvC wordt niet structureel door de provincie geëvalueerd.
	<p>Beheersen</p> <ul style="list-style-type: none"> • De provincie heeft weinig inzicht in de beheersmaatregelen die SADC treft. • Op AvA's worden beheersthema's (zoals waardering van dochters, personeelskosten en inzicht in accountantsrapportages) door aandeelhouders aan de orde gesteld. • Er is door aandeelhouders geen grens gesteld voor de kosten die de vennootschap maakt op marketing en acquisitie activiteiten.
	<p>Verantwoorden</p> <ul style="list-style-type: none"> • De verantwoording van SADC aan haar aandeelhouders is tijdig en volledig. • De aandeelhouders hebben geen afzonderlijk inzicht in de jaarrekening van de dochtermaatschappijen, tenzij zij zelf direct aandeelhouder zijn bij de dochtermaatschappij. Hierdoor biedt de verantwoordingsinformatie volgens sommige geïnterviewden onvoldoende handvatten voor het stuurproces. • De provincie heeft als aandeelhouder geen zelfstandig overleg met de controlerend accountant van SADC. • Verantwoording richting PS gebeurt in de paragraaf verbonden partijen in het jaarverslag van de provincie.
<p>Effectiviteit van de verbonden partij</p>	<p>Zie hieronder</p>

Analyse van de effectiviteit van SADC

SADC is opgericht als samenwerkingsinstrument met als doel het optimaal benutten van de economische zone rondom Schiphol. Het is echter onduidelijk in welke mate SADC als instrument bijdraagt aan dit provinciale beleidsdoel. Dat komt onder andere doordat de rol van SADC als instrument onder de operationele beleidsdoelen wisselt. Ook is SADC instrument onder meerdere doelen; er is onvoldoende inzicht in hoe het werkingsmodel van de deelneming samenhangt met de beleidsdoelen van de provincie. De beleidskaders die de deelneming hanteert zijn randvoorwaardelijk en niet doelstellend van aard en er zijn geen indicatoren opgesteld die inzicht kunnen verschaffen in de bijdrage van de deelneming aan beleidsdoelen. Het instrumentarium om op sommige van de strategische doelen van de provincie te sturen is in theorie uitgebreid. Vervolgonderzoek zou nodig zijn om die alternatieven in de huidige situatie uit te werken.

De optimale inrichting van het instrument is een zoektocht gebleken. Aandeelhouders en SADC blijken in de samenwerkingsovereenkomsten SADC-II en SADC-III niet in staat om gezamenlijk een realistische koers uit te zetten met een onderliggend werkingsmodel dat deze koers haalbaar maakt. De provincie hanteert geen overzicht van organisatiedoelen voor de sturing op resultaten.

Organisatiedoelen die gereconstrueerd kunnen worden, worden vooralsnog niet gehaald (gebiedsontwikkeling) of zijn moeilijk meetbaar te maken (dienstverlening, marketing & acquisitie).

SADC brengt een aantal risico's met zich mee voor de provincie. Er is sprake van een complex belangenveld rondom de deelneming, waarbij niet altijd duidelijk is of de provincie dit speelveld voldoende overziet en daar eenduidig in handelt. De verscheidenheid in rollen bij de deelneming brengt het risico op rolvermenging door de vennootschap met zich mee. De vennootschap heeft in het verleden de lead genomen in ontwikkeling van de organisatie. De provincie heeft zich daarbij volgend opgesteld zonder sturing te geven aan de ontwikkeling vanuit een beleidsvisie op de deelneming. Deze volgende houding brengt het risico met zich mee dat beleidsdoelen uit het oog verloren raken.

Leerpunten

Een beleidsvisie op de deelneming is noodzakelijk. Het voornaamste doel van die beleidsvisie is het proactief bepalen van de visie op de ontwikkeling van de deelneming, vanuit de doelen die de provincie met de deelneming nastreeft. De provincie zou helder moeten verwoorden welk maatschappelijk probleem zij wil oplossen of welke maatschappelijke kans zij wil benutten en hoe zij daaraan denkt bij te dragen (maatschappelijke opgave en strategische doelen). Vervolgens is het van belang om te overwegen via welke instrumenten (inclusief SADC) dat het beste bereikt kan worden: welke alternatieven zijn er om dat doel te bereiken en wat betekent dat voor de inzet van SADC (zie ook het onderstaande kader)? Vanuit het oogpunt van een heldere beleidsmatige onderbouwing is het daarbij van belang om de inzet van de deelneming voor verschillende strategische doelen zo veel mogelijk te beperken. Daarnaast is het zowel in de huidige situatie als voor de visie op de toekomst van belang om een inzichtelijk te maken hoe het werkingsmodel van de deelneming zich verhoudt tot de provinciale doelen. Daarmee wordt inzichtelijk welke activiteiten bijdragen aan welk doel en hoe.

Voor de huidige situatie is het wenselijk dat de provincie indicatoren benoemt om inzicht te verkrijgen in de bijdrage van de deelneming aan provinciale doelen. Het proces van bestuurlijke advisering zal vervolgens zo ingericht moeten worden dat sturing vanuit de beleidsdoelen ingang kan vinden. De provincie zal daarnaast moeten bepalen vanuit welke rol (opdrachtgeversrol of aandeelhoudersrol) de beleidsmatige afstemming tussen aandeelhouders plaats vindt. Daarbij zullen de aandeelhouders in gezamenlijkheid moeten bepalen via welke weg onderlinge beleidsmatige afstemming plaats zal vinden (Bestuursplatform of andere vorm).

Vanuit het oogpunt van risicobeheersing is het wenselijk dat de provincie AvA's blijft gebruiken om beheersingsthema's (zoals waardering dochters, kosten op projecten, kostenniveau bedrijfsvoering) blijft aansnijden. Ook waar geen zicht is in thema's, wel de vragen blijven stellen.

Het is voor de provincie van belang om proactief na te denken over de scenario's voor de afloop van SADC-III en tegelijkertijd na te denken over de scenario's voor ontwikkeling (of afbouw) na SADC-III. De GEMs waar SADC in deelneemt zijn namelijk in principe tijdelijk, maar de deelneming is voor onbepaalde tijd: hoe vertaalt zich dat naar een werkingsmodel voor de toekomst? Bij de verkenning van hoe een eventueel vervolg van SADC er volgens de provincie uit zou moeten zien, zouden de volgende vragen gesteld moeten worden.

- Vindt de provincie de combinatie van locatie-ontwikkelingen met andere activiteiten nog steeds wenselijk?
- Hoe kijkt de provincie aan tegen het toekomstig verdienmodel van SADC en welke omvang van de organisatie past hierbij?
- Vindt de provincie het wenselijk dat er weer nieuwe gronden ingebracht worden door partijen, als de huidige GEMs ten einde lopen?
- Wat zijn de mogelijkheden hiervoor? Naar welke mogelijke strategieën vertaalt zich dit?
- Hoe verhoudt het eindige karakter van de GEMs zich tot de andere activiteiten van de SADC?
- Als er geen gronden meer ingebracht zouden worden, is het wenselijk om de overige activiteiten van de SADC gebundeld te houden?
- Welke juridisch vorm is het meest geschikt bij de gewenste activiteiten?

In de scenario's voor de afloop van SADC-III is het belangrijk dat nagedacht wordt over:

- Wat zijn de opties als de GEMs uiteindelijk verlies blijken te draaien en welke stakeholders draaien op voor deze verliezen?
- Wie is in een dergelijke situatie aansprakelijk wanneer de aangetrokken leningen niet meer geheel of gedeeltelijk kunnen worden terugbetaald aan de vreemd vermogen verschaffers?

Hoofdstuk 3 Polanenpark B.V./C.V.

Kengetallen PolanenPark B.V.

• Nominale waarde aandelen:	€ 7200	• Eigen vermogen begin/einde 2012:	€ 18.000 /€ 18.000
• Percentage belang:	40 %	• Vreemd vermogen begin/einde 2012:	€ 21.978.597 / € 22.293.157
• Invulling bestuurlijk belang:	Stemrecht AvA	• Verstreckte leningen eind 2012:	€ 22.274.942
• Publiek doel:	Ontwikkeling bedrijventerrein	• Dividend ontvangen in 2012:	Geen

Deel I Profielschets: *uitgangssituatie van PolanenPark B.V./C.V. met specifieke kenmerken als de taak, structuur en activiteiten ontstaansgeschiedenis van de organisatie*

Taken en structuur

PolanenPark B.V. /C.V. (PolanenPark) is een ontwikkelingsmaatschappij van een bedrijventerrein in de metropoolregio Amsterdam. PolanenPark is te kwalificeren als een speciaal opgerichte projectvennootschap voor de ontwikkeling van de locatie PolanenPark, het voormalige Rutte-terrein. De vennootschap heeft geen personeel in dienst, behalve de directie.

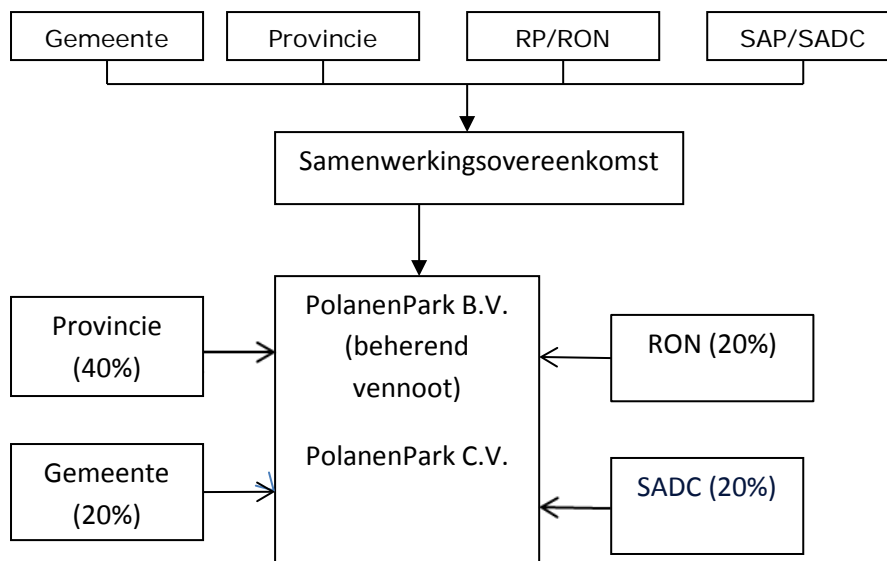
De locatie PolanenPark ligt langs de A9 en de A200, in de oksel van het Rottepolderplein. Het is een circa 30 ha groot bedrijventerrein voor de vestiging van bijvoorbeeld bouwbedrijven, transporteurs, groothandel, ontwikkelaars en industriële productiebedrijven.⁴⁰ Op het moment van schrijven van deze rapportage (mei 2014) is één bedrijf op het terrein gevestigd (PostNL, sorteer- en distributiecentrum, 1,7 ha) en is een kavel van 2,5 ha verkocht aan Air Products (een bedrijf voor de productie van industriële gassen). Een deel van het terrein wordt tot medio 2014 verhuurd aan Sortiva, een afvalverwerkingsbedrijf.



Figuur 3.1: ligging PolanenPark in regionaal context (bron: www.polanenpark.nl/regiokaart)

⁴⁰ Ca 22 ha beschikbaar voor bedrijven uit de hogere milieucategorie (1 t/m 5.2). Milieucategorie is een vakterm uit de planologie en milieukunde in Nederland. Het is een classificatie van de belasting die een (bedrijfs)activiteit kan leggen op het milieu. De classificatie is ontworpen door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en bestaat uit zes categorieën: 1 tot en met 6. Hoe hoger de klasse, hoe intensiever de belasting van het milieu. In de laagste categorie zit bijvoorbeeld de woonfunctie, in de hoogste categorie olieraffinaderij of kerncentrale.

Op 13 juni 2006 is Rottepolderpark B.V. opgericht. Aandeelhouders bij de oprichting waren de provincie Noord-Holland voor 80 % en de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude voor 20 %. De vennootschap heeft ten doel de ontwikkeling van een regionaal bedrijventerrein. In juni 2007 zijn meer aandeelhouders toetreden tot Rottepolderpark B.V.⁴¹ Dat zijn de Ringvaart Participatie B.V. (R.P., onderdeel van de N.V. Regionale Ontwikkelingsmaatschappij voor het Noordzeekanaalgebied (RON) en de Schiphol Area Participaties B.V. ((SAP), onderdeel van de Schiphol Area Development Company (SADC)). In 2011 heeft SADC de aandelen overgenomen van haar dochtervennootschap.⁴² Zowel de Ringvaart Participaties B.V als SADC hebben aandelen van de provincie overgenomen. Tevens is de naam van de B.V. gewijzigd in Polanenpark B.V. De provincie houdt thans 40 % van de aandelen in de B.V. en in de C.V. (zie onderstaande figuren).



Figuur 3.2 Structuur rondom PolanenPark

	PolanenPark B.V.	PolanenPark C.V.
Provincie Noord-Holland	40 %	40 %
Gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude	20 %	20 %
SADC N.V.	20 %	-
Schiphol Ares Participaties II B.V.	-	20 %
Ringvaart Participaties B.V.	20 %	20 %

Tabel 3.1: verdeling aandelen van PolanenPark over aandeelhouders (%)

⁴¹ GS nota 2007-30585

⁴² Brief 2011-49499

In de Samenwerkingsovereenkomst zijn onder meer vastgelegd dat SADC en RON:

- toetreden vanwege hun expertise en brede regionale rol bij locatieontwikkeling;
- elk 3600 aandelen tegen de nominale waarde van € 1,- per aandeel verwerft;
- elk zich garant stelt voor 20 % van de lening die de provincie verstrekt aan PolanenPark voor verwerving van het Rutte-terrein.

Deel II Planevaluatie: *met aandacht voor de maatschappelijke opgave, de relevante beleidskaders, de doel-middel relatie en de context waarbinnen de PolanenPark B.V./C.V. functioneert*

Maatschappelijke opgave

Het ontwikkelen van een regionaal bedrijventerrein is de reden waarom de PolanenPark B.V. / C.V. is opgericht als uitvoeringsinstrument.

Het terrein PolanenPark is een voormalig vuilstortplaats die door N.V. Afvalzorg Holding (Afvalzorg) is herontwikkeld tot een recycling locatie. Afvalzorg besluit in 2003 om deze locatie van de hand te doen vanwege een nieuwe strategie die het bedrijf in wil slaan. De gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude vestigt vrijwel direct volgend op het besluit van Afvalzorg voorkeursrecht op de gronden om mogelijke speculatie te voorkomen.⁴³ De gemeentelijke inzet is namelijk om te bepalen wat voor bedrijven zich op het terrein vestigen en de gronden met winst verkopen.

Het besluit van Afvalzorg is ook een startsein voor gemeenten in de regio en de provincie Noord-Holland voor overleg en verkenning om van deze locatie een regionaal bedrijventerrein te maken.⁴⁴

De provincie neemt het initiatief om een onderzoek te doen naar de mogelijke partners, de samenwerkingsmogelijkheden, de financiële inbreng van de provincie en een mogelijke organisatiestructuur voor de ontwikkeling en exploitatie van het terrein als regionaal bedrijventerrein. De provincie besluit in 2004 om het terrein gezamenlijk met de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude te verwerven en te ontwikkelen in een 80/20 verhouding (provincie = 80%).⁴⁵

Welke beleidskaders geven nu legitimiteit aan die provinciale betrokkenheid bij het ontwikkelen van een terrein? Ten eerste geeft het destijds vigerende Streekplan Noord-Holland Zuid een planningsopgave met ruimte voor bedrijven voor Zuid-Kennemerland van 119 ha netto tot 2020. De provincie stelt in dat streekplan dat een nieuw regionaal bedrijventerrein een bijdrage kan leveren aan het tekort aan ruimte voor bedrijven in Zuid-Kennemerland om daarmee de verplaatsingsmogelijkheden voor bedrijven en de stedelijke verdichting te bevorderen.⁴⁶ Deze opgave dient dus volgens de provincie als basis voor het ontwikkelen van het terrein PolanenPark. Ten tweede wordt in de Structuurvisie, die in de plaats komt van streekplannen, deze opgave nogmaals bekrachtigd. Meer actueel wordt binnen het Plabeka-kader⁴⁷ in de regio Haarlem-IJmond verwacht dat de vraag naar bedrijventerrein met een profiel zoals dat van PolanenPark groter zal zijn dan het aanbod,⁴⁸ een verwachting die eveneens wordt gesteund door de interviews voor dit onderzoek.

Betrokkenheid van de provincie Noord-Holland

De provincie Noord-Holland besluit tot verwerving van de gronden over te gaan. De vraag doet zich nu voor waarom de provincie zo'n grote mate van betrokkenheid toont in de aankoop en ontwikkeling van deze locatie.

⁴³ o.g.v. Wet Voorkeursrecht Gemeenten

⁴⁴ Het gaat om de gemeenten Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Haarlem en Haarlemmermeer. De twee laatstgenoemde gemeenten trekken zich later terug uit het proces wegens gebrek aan financiële middelen en het niet willen lopen van financiële risico's.

⁴⁵ GS-besluit, nummer 2006/502.

⁴⁶ GS-besluit, nummer 2006/502

⁴⁷ In het Platform Bedrijventerreinen en Kantoorlocaties (Plabeka) werken gemeenten als Almere, Amsterdam, Haarlem, Haarlemmermeer en Zaanstad (en andere) samen met Flevoland, Noord-Holland en de Stadsregio Amsterdam (voorheen ROA) om als Noordvleugel beter op de wensen van het internationale bedrijfsleven in te kunnen spelen.

⁴⁸ Resultaat werklijn Programmering Plabeka EINDRAPPORT, 6 september 2012

De betrokkenheid van de provincie kan worden gezien in het licht van het toen vigerende grondbeleid.⁴⁹ De provincie zag voor zichzelf een actieve rol op de grondmarkt: het principe is dat de provincie de ontwikkeling van gronden op zich neemt als dat noodzakelijk is vanwege het bovengemeentelijk belang en de gemeenten en marktpartijen er niet uitkomen.⁵⁰ Daarnaast trekken de gemeenten Haarlem en Haarlemmermeer zich terug uit het proces. Vanuit deze achtergrond is het verklaarbaar dat de provincie Noord-Holland zich actief opstelt, zeker in een tijd van economische hoogtij.

De grote betrokkenheid heeft ook te maken met de verhouding tussen de provincie en Afvalzorg. De provincie heeft immers 90 % van de aandelen van Afvalzorg in bezit. Bovendien gaat het om vervuilde grond die gesaneerd moet worden die dus in handen is van een overheidsvennootschap. Tot verwerving van gronden ligt mede een advies aan de provincie van Houthoff⁵¹ ten grondslag dat past bij de actieve rolopvatting. Ook in de Ontwikkelingsvisie Rottepolderpark wordt het inschakelen van een private partij niet uitgesloten. In het verlengde daarvan wordt aan het College van GS voorgesteld om de gronden te verwerven en daarbij de mogelijkheden open te laten voor toetreding van anderen. De provincie besluit in 2006 dan ook een B.V. op te richten voor de aankoop en ontwikkeling met de mogelijkheid tot toetreding van marktpartijen. Later worden gesprekken gevoerd met SADC en RON, verbonden partijen van de provincie, voor toetreding tot de B.V. die begin 2008 wordt geëffectueerd. Deze partijen zijn er bij gehaald vanwege hun expertise en regionale rol in grondontwikkeling.

De provinciale betrokkenheid laat zich ook illustreren door de financiering van de aankoop van het terrein PolanenPark. De gemeente Haarlem wil niet meebetalen aan de verwerving van het terrein: de gemeente heeft beperkte financiële middelen en wil geen risico lopen. De gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude wil wel participeren maar heeft eveneens te maken met gebrek aan financiële middelen. Daarop besluit de provincie om de financiering van de gronden op zich te nemen voor een bedrag van maximaal € 23 miljoen (aankoopkosten en ontwikkelingskosten). Zij fungeert daarbij als een bank: de provincie brengt geld in en de gemeente geeft garantstelling voor haar deel.⁵² De andere aandeelhouders die later toetreden, namelijk de SADC en de RON, hebben een borgstelling afgegeven.⁵³

Naast de directe betrokkenheid van de provincie, zoals hierboven aangegeven, is er ook sprake van indirecte betrokkenheid. De provincie is namelijk mede aandeelhouder van de SADC en de RON (zie onderstaande figuur). De N.V. Zeehaven IJmuiden, een verbonden partij van de Provincie Noord-Holland, had tot 2010 ook aandelen in de RON.

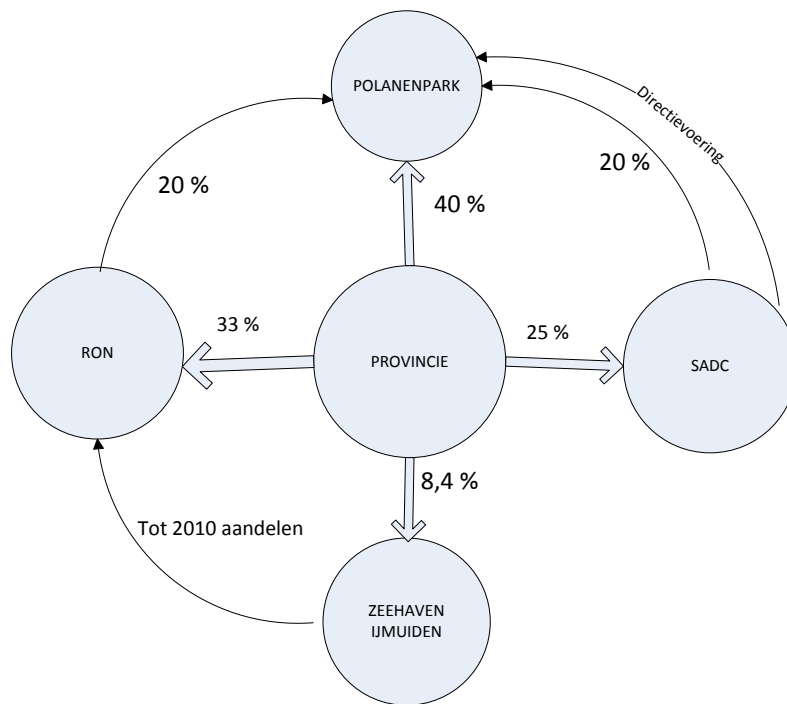
⁴⁹ Nota Gegronde Ontwikkeling, 2006, provincie Noord-Holland

⁵⁰ Het Collegeprogramma 2007 – 2011, 'Krachtig, in Balans'

⁵¹ GS nota 2006/502

⁵² De provincie trekt geen rente van het uitstaand bedrag aan het vennootschap zoals een echte bank dat zou doen. De rente wordt steeds bijgeschreven en wordt op een latere datum afgelost.

⁵³ Samenwerkingsovereenkomst Rottepolderpark, juni 2007, nummer 2007/41989



Figuur 3.3: Onderlinge relatie van aandeelhouders

Directe en indirecte eigenaarschap van PolanenPark heeft voordelen voor de provincie. Invloed hebben op en sturing geven aan de activiteiten van PolanenPark is langs verschillende wegen mogelijk. Maar de *“incestueuze relatie, waar iedereen met elkaar is getrouwd”*, zoals een van de geïnterviewden het verwoordt, heeft ook nadelen. De provincie staat namelijk indirect garant voor de eigen lening door de aandelen die zij heeft in SADC en RON. Een complicerende factor hierbij is dat de gedeputeerde Economie zowel de aandeelhoudersrol bekleedt als de beleidsinhoudelijke rol. Deze rollen kunnen met elkaar conflicteren.

Doel-middel relatie

Visie-overeenkomst

De visie van de provincie Noord-Holland en de andere partijen is neergelegd in de Samenwerkingsovereenkomst⁵⁴. Die visie is eenduidig en instrumenteel, namelijk de ontwikkeling van het bedrijventerrein PolanenPark. De aandeelhouders met een publieke taak, de provincie en de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude, hebben er destijds voor gekozen om de publieke belangen te realiseren d.m.v. een vennootschap. PolanenPark is dan ook een op uitvoering gerichte organisatie die zich toelegt op het ontwikkelen van het bedrijfsterrrein.⁵⁵

Instrumentkeuze

De keuze voor het beleidsinstrument PolanenPark B.V. is deels gebaseerd op het advies van Houthoff (zie tekstkader: ontwikkelscenario's). De provincie volgt scenario 3. GS besluiten een B.V. op te richten voor de aankoop en ontwikkeling van de gronden. Daarmee worden de mogelijkheden van de scenario's 1 en 2 opgehouden. De provincie veronderstelt daarbij dat een B.V. de volgende voordelen heeft:

⁵⁴ Samenwerkingsovereenkomst Rottepolderpark, juni 2007

⁵⁵ Statuten PolanenPark B.V., 2008

- a) beperking van de aansprakelijkheid van provincie en gemeente;
- b) marktconforme werkwijze, scheiding publieke en private belangen;
- c) wettelijke regelingen m.b.t. het toezicht via een RvC en periodieke rapportages;
- d) mogelijkheid van toetreding marktpartijen in een later stadium;
- e) inzichtelijke financiering: de provincie financiert 100 %, gemeente deelt lusten en lasten 20 % en hoeft zelf geen financiering te regelen;
- f) directie wordt via aanbesteding aangetrokken.

Ontwikkelscenario's volgens Houthoff

- 1) Afvalzorg verkoopt het terrein al dan niet via de provincie en de gemeente aan een ontwikkelaar die voor eigen rekening en risico zorg draagt voor herontwikkeling van het terrein ("verkoop aan een derde");
- 2) De provincie en de gemeente verwerven het terrein en gaan met een marktpartij een publiek private samenwerking aan voor de herontwikkeling van het terrein ("PPS");
- 3) De provincie en de gemeente verwerven het terrein en dragen voor eigen rekening en risico zorg voor de herontwikkeling van het terrein en geven hiertoe opdracht aan een ontwikkelaar ("zelf ontwikkelen").

De veronderstelde voordelen blijken zich beperkt te hebben voorgedaan. Hieronder geven wij per verondersteld voordeel aan in hoeverre dat dat het geval is.

T.a.v de beperking van de aansprakelijkheid van de provincie en de gemeente: dit voordeel voor de provincie is een gevolg van het construct vennootschap en is wettelijk geregeld.

T.a.v. de marktconforme werkwijze, scheiding publieke en private belangen. Het is niet verder omschreven wat men moet verstaan onder marktconforme werkwijze. De vennootschap is een private partij, die ten dienste staat aan publieke doelen. Er zijn geen andere partijen die moeten of kunnen concurreren op dezelfde markt. Daarnaast is scheiding van publieke en private belangen ook virtueel daar deze belangen nagenoeg samen vallen, nl. het ontwikkelen van de gronden.

T.a.v. de wettelijke regelingen m.b.t. het toezicht via een RvC en periodieke rapportages. Er is voor PolanenPark geen RvC ingesteld (waarover later meer) en wat betreft de inhoud en de frequentie van de rapportages kunnen de aandeelhouders nadere afspraken maken met de directie.

T.a.v. de mogelijkheid van toetreding marktpartijen in een later stadium. Het construct vennootschap biedt deze mogelijkheid. En in het geval van PolanenPark is daar gebruik van gemaakt. Het zijn echter wel de marktpartijen waarvan nagenoeg alle aandelen in overheidshanden zijn. Het is uit dit onderzoek niet gebleken dat er gericht is gezocht naar andere private partijen. Wel is door een aantal geïnterviewden aangegeven dat de private partijen geen interesse toonden, mede door de saneringskosten van de vervuilde grond. Ook is aangegeven dat de bestuurders in een vroeg stadium de SADC en de RON als marktpartijen in verband hebben gebracht met PolanenPark vanwege de kennis en expertise van deze partijen in grondontwikkeling.

T.a.v. inzichtelijke financiering: Het voordeel van financiering door de provincie is niet nader omschreven.⁵⁶ Financiering door bijvoorbeeld een bank had ook inzichtelijk kunnen zijn. Het is daarom niet te duiden of de inzichtelijke financiering daadwerkelijk een voordeel is.

⁵⁶ Financiering bestaat uit risicodragend vermogen en vreemd vermogen. Vreemd vermogen is volledig verstrekt door de provincie. Vreemd vermogen dient als voorfinanciering voor de ontwikkeling van de locatie met als uiteindelijk doel de gronden te verkopen.

T.a.v. *via aanbesteding aantrekken van de directie*: de interim directeur (tot maart 2007) is aangetrokken via aanbesteding. Daarna is de directie door en uit de gelederen van de aandeelhouders aangetrokken, zonder aanbesteding (eerst via de RON en later via de SADC).⁵⁷ Of deze constructie een voordeel heeft opgeleverd, is niet te duiden. Wel is het een illustratie van onderlinge vermenging van relaties tussen de aandeelhouders.

Het voordeel van het instrument B.V. is op basis van de bovenstaande analyse niet overtuigend aan te tonen. Van de veronderstelde voordelen kan alleen de beperking van de aansprakelijkheid van de provincie en de gemeente als een voordeel worden beschouwd. Het voordeel voor de ontwikkeling van de gronden is de financiering van de aankoop door de provincie.⁵⁸ Het lijkt aannemelijk dat zonder de hulp van de provincie deze vervuilde locatie niet kon worden herontwikkeld, maar de noodzaak voor een B.V./C.V. is niet aan te tonen.

Fiscaal voordeel van een B.V.C.V. constructie

In juni 2008 heeft GS besluit genomen om PolanenPark C.V. op te richten vanuit fiscale overwegingen. De PolanenPark B.V. blijft als beherend vennoot. Gronden worden doorgeschoven naar de C.V. en de lening blijft bij de B.V. Deze constructie heeft echter geen gevolgen voor de uitvoering van de ontwikkeling van het terrein.

Polanenpark B.V. en PolanenPark C.V. zijn twee afzonderlijke rechtspersonen. De grondexploitatie activiteiten (bewerking en verkoop van de gronden) worden in hoofdzaak uitgevoerd door Polanenpark C.V. De financiering van de grondexploitatie vindt plaats door Polanenpark B.V. Fiscale overwegingen zijn de redenen voor het splitsen van de activiteiten in twee rechtspersonen. Een CV is niet zelfstandig belastingplichtig voor de vennootschapsbelasting. De vennoten in de CV zijn zelfstandig belastingplichtig voor de vennootschapsbelasting. Met name voor de publieke vennoten is dit een voordeel, omdat zij zelf vrijgesteld zijn van de betaling van vennootschapsbelasting.

Uitvoeren doelen

Het doel van PolanenPark, is het ontwikkelen van het bedrijventerrein Polanenpark. Mede door de economische crisis echter blijft de gronduitgifte achter. Vanaf de tijd dat de gronden zijn aangekocht is het terrein gesaneerd en het bestemmingsplan is gewijzigd waardoor het terrein nu ook ruimte biedt aan bedrijven uit de hogere milieu categorieën.

Momenteel is PostNL gehuisvest op het terrein (1,7 ha) en is 2,5 ha kavel verkocht aan Air Products. In totaal is dus ca. 20 % van de gronden verkocht. De Milieuvergunning aan AirProducts is inmiddels afgegeven. De verwachting is dat dit bedrijf in de loop van 2014 zal verhuizen vanuit de Buiksloterham (Amsterdam) naar PolanenPark. Uit de interviews blijkt dat er gesprekken worden gevoerd met andere geïnteresseerde bedrijven. De stelling van de geïnterviewden is dat verkooptrajecten een proces van lange adem zijn en een doorlooptijd van enkele jaren kennen. Door het aantrekken van de economie verwachten de geïnterviewden dat het perspectief voor Polanenpark weer gunstig zal zijn. Daarbij merken de geïnterviewden op dat de locatie PolanenPark complementair is aan ander bedrijfsterreinen in de regio en derhalve nagenoeg geen sprake is van onderlinge concurrentie.

In PolanenPark heeft de SADC naast de rol van aandeelhouder ook de rol van directievoerder. Binnen SADC zijn maatregelen ingebouwd, zoals functiescheiding, om zo veel mogelijk rolvermenging te voorkomen. Toch kan daarmee mogelijke rolvermenging niet volledig worden voorkomen.⁵⁹

⁵⁷ Als de directie wordt aangetrokken uit de gelederen van de aandeelhouders, is er geen verplichting van Europees aanbesteden. Immers, de BV is een zelfstandig rechtspersoon.

⁵⁸ In 2006 was de staatssteuntoets nog niet verplicht.

⁵⁹ Dit risico is ook in het onderzoek van de Concern Controlling van de Provincie Noord-Holland signaleerd (onderzoeksrapport deelneming PolanenPark, 2012).

De SADC, c.q. de directie van PolanenPark volgt de strategie van vraaggericht ontwikkelen van gronden. Daarmee tracht de SADC de kosten van ontwikkeling te drukken. Het algemene beeld van de aandeelhouders is dat de kennis en expertise die de SADC heeft goed wordt ingezet voor Polanenpark. De verwachting van de respondenten is dat wanneer de economie weer aantrekt, het een kwestie van tijd is voordat de verkoop van de gronden weer goed op gang komt.

Risico's

De provincie Noord-Holland loopt het risico dat PolanenPark de uitstaande lening niet terug kan betalen. De ontwikkeling van Polanenpark wordt namelijk gefinancierd door de lening van de provincie en de tempo van de gronduitgifte blijft achter. Als zekerheid heeft de provincie borgstellingen van de andere aandeelhouders en een recht van eerste hypotheek op de gronden. In de praktijk wordt Polanenpark B.V. en Polanenpark C.V. als één organisatie bestuurd waarbij de provincie intensief betrokken is. Juridisch en boekhoudkundig bestaan er twee verschillende rechtspersonen. Hierdoor is het risico aanwezig dat de aandeelhouders van Polanenpark B.V. die tevens de commanditaire vennoten in Polanenpark C.V. zijn in de praktijk, een grotere rol hebben in Polanenpark C.V. dan alleen de rol van commanditaire vennoot. De aandeelhouders kunnen daarom toch hoofdelijk aansprakelijk worden gesteld voor de verliezen in Polanenpark C.V. wanneer Polanenpark C.V. niet aan haar verplichtingen voldoet jegens haar leveranciers.

Naast de rol van eigenaar in Polanenpark B.V. en commanditaire vennoot in Polanenpark C.V. heeft de Provincie Noord-Holland ook de rol van externe financier van Polanenpark B.V. De provincie heeft een lening van maximaal € 23 miljoen verstrekt. De provincie ontvangt van Polanenpark B.V. een rentevergoeding. Medio 2016 moet de lening volledig zijn afgelost. Het financiële belang en dus ook de financiële risico's van de provincie in de B.V. is derhalve veel groter dan het financiële belang en de financiële risico's van de andere aandeelhouders. De aflossing van de lening zal, zoals het er nu naar uitziet, niet worden gerealiseerd. De aflossing hangt af van het tempo van gronduitgifte. Hoe hiermee om te gaan maakt deel uit van de overleggen tussen de aandeelhouders wat opmerkelijk te noemen is. Het is immers geen zaak tussen de aandeelhouders maar tussen de provincie en PolanenPark B.V. Het risico hiervan is dat de provincie grip kan verliezen op de deelneming.

Context

De actieve opstelling van de provincie Noord-Holland in de ontwikkeling van bedrijventerrein PolanenPark vindt zijn oorsprong in de provinciale nota Gegronde Ontwikkeling uit 2006. In de nota stelt de provincie dat voor het realiseren van ontwikkelingsplanologie en voor provinciale regievoering grondbezit een belangrijk instrument is. Het is vanuit die achtergrond verklaarbaar dat de provincie de verwerving van de gronden van de locatie PolanenPark financiert. Bovendien was er in die tijd geen gebrek aan financiële middelen, *"de bomen groeiden tot aan de heme!"* zoals een van de geïnterviewden het uitdrukt.

De uitgifte van gronden blijft achter mede door de economische crisis die zich heeft gemanifesteerd sinds medio 2008. Wanneer de economie zich weer herstelt, zal de uitgifte naar verwachting navenant toenemen.

Deel III Procesevaluatie: *met aandacht voor de uitwerking van kaders en afspraken via sturing, beheersing en toezichtactiviteiten en de verantwoording door PolanenPark*

Sturen

De provincie Noord-Holland heeft zowel in PolanenPark B.V. als PolanenPark C.V. een minderheidsbelang van 40%. Hierdoor heeft de provincie formeel beschouwd beperkte directe sturingsmogelijkheden in de rol van eigenaar. Besluiten worden door de AvA bij volstreekte meerderheid van de uitgebrachte stemmen genomen, wanneer de stemmen staken dan is het voorstel verworpen. Uit de interviews blijkt echter dat de provincie, ondanks het minderheidsbelang, in grote mate sturing geeft aan PolanenPark. Zo is in de statuten en in het directie-statuut vastgelegd dat de directie de voorafgaande goedkeuring van de AvA behoeft bij majeure besluiten zoals herziening van de grondexploitatie of het jaarlijks opstellen van het bedrijfsplan.⁶⁰ De gedeputeerde Economische Zaken vertegenwoordigt de provincie in de AvA. Zowel de aandeelhoudersrol als de beleidsaspecten zijn belegd bij één gedeputeerde binnen de provincie.

Daarnaast vinden er drie maal jaarlijks ambtelijke vooroverleggen plaats voor de AvA's. Die vooroverleggen hebben, volgens de geïnterviewden, een zinvolle functie in het bespreken en het beslechten van mogelijke twistpunten. Er zijn korte lijnen tussen de ambtelijke organisatie en de directie van PolanenPark. Verder neemt de provincie deel aan een financiële werkgroep die de gang van zaken monitort en de grondexploitaties bijhoudt.

De provincie heeft ook een bepalende rol ten aanzien van andere aandeelhouders in de kwestie PolanenPark. Dit blijkt uit het feit dat de provincie recht van eerste hypotheek op de gronden heeft bedongen, ook al hebben de andere aandeelhouders daartegen bezwaar geuit.

De rol van de provincie in Polanenpark C.V. is de rol van commanditaire vennoot. Deze rol beperkt zich tot alleen de financiering van de vennootschap. Een C.V. wordt bestuurd door de beherende vennoot. De beherende vennoot bij Polanenpark C.V. is Polanenpark B.V. Een beherende vennoot is hoofdelijk aansprakelijk voor de schulden van de C.V. en een commanditaire vennoot is in beginsel niet hoofdelijk aansprakelijk voor de schulden van de vennootschap, tenzij de commanditaire vennoten zich in de praktijk toch hebben beziggehouden met de besturing van de vennootschap. Doordat de beherende vennoot in Polanenpark C.V. een B.V. is, zijn in beginsel de aandeelhouders van de B.V. niet hoofdelijk aansprakelijk voor de schulden van de Polanenpark B.V. Eerder is echter al vermeld dat de provincie het risico loopt aansprakelijk te worden gesteld doordat zij in de praktijk een grotere rol heeft dan alleen de rol van de commanditaire vennoot.

Toezicht

PolanenPark heeft geen RvC die toezicht houdt op de organisatie. De provincie geeft aan dat hiervoor bij de oprichting bewust voor gekozen is vanwege het profiel van de B.V.: een projectvennootschap die een publieke taak uitvoert.⁶¹ De aandeelhouders en dan met name de publieke aandeelhouders, hebben de toezichtstaken op zich genomen. *“Provincie zit er bovenop”*, zo stelt een geïnterviewde. Vanuit het belang van de provincie is het verklaarbaar dat zij toeziet hoe PolanenPark als organisatie presteert. Eerder is gemeld dat er een financiële werkgroep is die de gang van zaken monitort en de grondexploitaties bijhoudt. Ook de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude blijkt *“de lijntjes kort te houden”* vanwege de gemeentelijke belangen.⁶² De jaarrekeningen worden door de

⁶⁰ In de statuten (artikel 17 lid 4) van de B.V. is opgenomen dat de AvA de begroting van PolanenPark B.V. en dus ook de strategie van PolanenPark B.V. moet goedkeuren.

⁶¹ Opmerkelijk is dat juist de mogelijkheid van een RvC als een voordeel werd aangevoerd voor de keuze voor een B.V. in 2006 (zie par. doel-middel relatie)

⁶² De gemeente heeft naast financiële ook bijzondere belangen in PolanenPark, omdat alles wat er gebeurt op het terrein directe consequenties heeft voor de eigen inwoners.

gemeentelijke financiële deskundigen beoordeeld en indien nodig worden gesprekken gevoerd met de directie van PolanenPark. Op grond van de statuten hebben de aandeelhouders de mogelijkheden tot het nemen van corrigerende maatregelen, het ontslaan van bestuurders en het goedkeuren van jaarrekeningen en begrotingen.

Grondexploitaties fungeren voor de aandeelhouders, en dus ook voor de provincie, als middel voor het goed uitoefenen van toezicht en voor het beoordelen van de prestaties van de deelneming.

Daarmee kan de provincie benoemen wat de baten zullen zijn van de deelneming en welk mogelijk verlies acceptabel is in het licht van de publieke doelen. Bovendien is het ook dan goed mogelijk de prestaties van de deelneming te beoordelen als verlies wordt gemaakt.

Een nadeel van het ontbreken van een onafhankelijke RvC is dat alle aandeelhouders belangen hebben die niet altijd samen vallen. Die belangen hoeven dan ook niet in het belang van de B.V. te zijn. De SADC is aandeelhouder en levert de directie. Feitelijk houdt de SADC dus als aandeelhouder toezicht op zichzelf. De aanwezigheid van een deskundige RvC kan deze rolvermenging voorkomen.

Beheersen

De aandeelhouders, dus ook de provincie Noord-Holland, hebben mogelijkheden voor het beheersen van PolanenPark. In de statuten van de AvA is namelijk vastgelegd dat de aandeelhouders bij majeure beslissingen met een grote financiële impact deze besluiten moeten goedkeuren. In de statuten is hiervoor niet het grensbedrag opgenomen, maar is aangegeven dat de aandeelhouders hier in de AvA nadere afspraken voor kunnen maken. Verder heeft de directie een beperkt mandaat: voor activiteiten en/of investeringen boven € 100.000 is de voorafgaande goedkeuring van de AvA vereist. De hoogte van de management fee wordt jaarlijks vastgesteld door de AvA door middel van het goedkeuren van de begroting van Polanenpark B.V en van Polanenpark C.V.

De provincie heeft ook ten behoeve van de verwerving van de gronden aandacht besteed in de besluitvorming aan de risico's van de aankoop en ontwikkeling van het terrein. Zowel voor de aankoop en ontwikkeling als naar de taakuitvoering van PolanenPark is een risico analyse uitgevoerd. In die analyse voor aankoop wordt het risico van verwerving en ontwikkeling van het terrein als standaard gekarakteriseerd. De ontwikkelingskosten werden op € 8,4 miljoen geraamd. Het gaat bij de ontwikkeling om kosten voor infra en verlichting, riolering, sanering, bouwrijp maken, plantontwikkeling etc.⁶³

Het niet kunnen terugbetalen van de uitstaande lening (à € 23 miljoen) is het belangrijkste risico. De provincie heeft een tweetal maatregelen getroffen voor de beheersing van dit risico. Ten eerste staan de andere aandeelhouders borg voor in totaal € 13,8 miljoen volgens borgtochtovereenkomst en aandeelhoudersovereenkomst. Het effect van deze maatregel wordt verkleind doordat de provincie medeaandeelhouder van de RON en SADC is. Het is legitiem te twijfelen of de borg betaald kan worden door de RON en SADC. De financiële positie van deze partijen is niet dusdanig dat zij ieder € 4,6 miljoen ineens kunnen betalen.⁶⁴ Ten tweede heeft de provincie recht van eerste hypotheek op de gronden van PolanenPark B.V. aan wie de provincie de lening heeft verstrekt. De provincie heeft hiermee als doel het risico voldoende af te dekken.

De ontwikkeling van het bedrijventerrein PolanenPark is een van de vele bedrijventerreinen die worden ontwikkeld in de regio rond Schiphol. De meeste van deze grondexploitaties zijn juridisch ondergebracht in publiek-private samenwerkingsverbanden. Deze samenwerkingsverbanden bestaan veelal ook uit dezelfde publieke en (semi)private partijen. Het bedrijventerrein PolanenPark concurreert minder met de andere bedrijventerreinen waar de provincie bij de ontwikkeling is betrokken, omdat op PolanenPark bedrijven zich mogen vestigen die zich niet op andere

⁶³ Op het moment van schrijven zijn de totale ontwikkelkosten onbekend want kosten worden weer gemaakt als gronden verkocht worden.

⁶⁴ Onderzoeksrapport deelneming PolanenPark, 2012 van de Concern Controlling van de Provincie Noord-Holland

bedrijventerreinen mogen vestigen. De activiteiten van deze bedrijven vallen immers in een hoger milieu categorie. Hierdoor is het risico van sub optimalisatie voor wat betreft de financiële resultaten bij Polanenpark minder aanwezig.

Verantwoorden

De juridische grondslag voor de informatieplicht van de directie van Polanenpark B.V. aan de AvA vormen de statuten en de wet. PolanenPark legt verantwoording af door jaarplan en begroting, jaarrekeningen en de kwartaalrapportages. De AvA stelt deze vast en verleent decharge aan de directie voor het gevoerde beleid. De AvA's worden vooraf gegaan door ambtelijke vooroverleggen. Tot nu toe zijn er geen extra AvA's nodig geweest juist vanwege de vooroverleggen die als nuttig worden gekwalificeerd. Zowel de aandeelhouders, dus ook de provincie als Polanenpark B.V. zijn tevreden over de manier waarop dit verloopt. Informatie wordt tijdig en compleet aangeleverd en de financiële positie van het bedrijf wordt uitgebreid toegelicht.

De jaarrekening van Polanenpark B.V. en van Polanenpark C.V. worden gecertificeerd door een externe accountant. De externe accountant is standaard aanwezig in de AvA waarin de jaarrekening van Polanenpark B.V. wordt besproken.

Deel IV: Conclusies en effectiviteit

Samenvattende tabel

Onderdeel	Aspecten	Op hoofdlijnen
Planevaluatie (waarom en hoe)	Maatschappelijke opgave	<ul style="list-style-type: none"> De maatschappelijke opgave is het voorzien in tekort aan bedrijfsterreinen in de hogere milieu categorieën De beleidskaders zijn structuurvisie en Plabeka-programmering
	Doel-middel relatie	<ul style="list-style-type: none"> Er is sprake van een gezamenlijke visie die eenduidig en instrumenteel is, namelijk de ontwikkeling van het bedrijventerrein PolanenPark. De keuze voor een B.V. blijkt op onderzoek en advies van externe deskundigen gebaseerd te zijn. De motivering van de keuze is niet overtuigend. De veronderstelde voordelen van een B.V. hebben zich beperkt voorgedaan. De voor- en nadelen van alternatieve instrumenten, bijvoorbeeld een stichting of zelf ontwikkelen, zijn niet afgezet tegen de keuze voor een B.V.
	Context	<ul style="list-style-type: none"> De keuze voor een vennootschap past in de oude rolopvatting van de provincie (actief grondbeleid). De intensieve betrokkenheid van de provincie is niet verrassend vanwege milieuaspecten (sanering) en als aandeelhouder van Afvalzorg. Gronduitgifte stagneert vanwege economische crisis. Met het herstellen van de economie is er naar verwachting meer perspectief op gronduitgifte.
Procesevaluatie (werking)	Sturen	<ul style="list-style-type: none"> De provincie heeft bepalende rol in sturing. Er zijn mogelijkheden tot sturing op grond van de statuten van de B.V. en het directiestatuut. Sturing heeft risico's door de B.V./C.V. constructie: de provincie kan aansprakelijk worden gesteld voor zaken die in relatie staan met de C.V. De provincie (lees: de gedeputeerde) heeft verschillende rollen: aandeelhouder en beleidsinhoudelijk betrokken bij verschillende deelnemingen (PolanenPark en SADC) en ook met betrekking tot de lening van de provincie aan PolanenPark is dezelfde gedeputeerde portefeuillehouder. Belangen kunnen conflicteren.
	Toezicht	<ul style="list-style-type: none"> Er is geen RvC als toezichthouder. Aandeelhouders, dus ook de provincie houden toezicht d.m.v. ambtelijke vooroverleggen en informele overleggen en AvA's. Grondexploitaties fungeren als middel voor het beoordelen van prestaties van PolanenPark.
	Beheersen	<ul style="list-style-type: none"> De provincie besteedt veel aandacht aan beheersaspecten, zowel destijds voor de financiering van de aankoop van het terrein als recentelijk naar risico's en de beheersing ervan. Er is inzicht in de grondexploitaties. De provincie ontvangt kwartaal rapportages en jaarrekeningen. De directie van PolanenPark geeft, indien gewenst, de provincie tussendoor mondelinge informatie. PolanenPark heeft geen personeel, slechts een directie die wordt geleverd door een van de aandeelhouders, de SADC. De directie heeft beperkt mandaat.

	Verantwoorden	<ul style="list-style-type: none"> • De verantwoordingsinformatie is tijdig en volledig. • De directie verstrekt informatie als de aandeelhouders dat wensen, ook buiten de formele overleggen om.
Effectiviteit van de verbonden partij	Zie hieronder	

Analyse van de effectiviteit van PolanenPark

De provincie Noord-Holland heeft in de beleidsonderbouwing aannemelijk kunnen maken dat PolanenPark B.V. een publiek doel dient. Het gaat immers om het ontwikkelen van een bedrijventerrein in de hogere milieucategorieën met een saneringsopgave. Voor deze opgave is echter een B.V. als beleidsinstrument ingezet waarvan de voordelen en de nadelen niet zijn afgezet tegen alternatieve instrumenten. De effectiviteit van dit instrument is niet eenduidig vast te stellen, temeer omdat de marktcondities daarvoor in grote mate bepalend zijn. In economisch mindere tijden is immers de vraag naar bedrijfsterreinen gering.

De meerwaarde van de private partijen SADC en RON in de rol van aandeelhouder blijkt niet aantoonbaar. Deze partijen worden verondersteld expertise in te brengen. Het is echter niet onderbouwd waarom die expertise in de rol van aandeelhouder moet worden ingebracht en bijvoorbeeld waarom die niet kan worden ingehuurd.

Er zijn verschillende risico's verbonden aan PolanenPark. De veronderstelde risicospreiding door deelname van private partijen is betrekkelijk daar de provincie gedeeltelijk eigenaar is van die partijen en dus indirect wederom voor dat deel een risico loopt. Daartegenover delen de private partijen in de winst als de gronden bij verkoop winst opleveren. Daarnaast vormt de rolvermenging van SADC als aandeelhouder en directievoerder een risico. Verder is een risico aan te geven in verband met de sturing die de provincie Noord-Holland geeft aan de deelneming. Hoewel het theoretisch lijkt, kan de provincie aansprakelijk worden gesteld voor zaken die in relatie staan met de C.V. Want door sturing te geven aan de deelneming is de provincie meer dan een stille vennoot. De provincie staat voor een dilemma. Als aandeelhouder hoort de provincie meer op afstand te staan van de deelneming, maar als betrokken partij in de problematiek (tekort aan bedrijventerrein in de hogere milieucategorieën) juist op korte afstand.

De provincie heeft voorts te maken met een complexe relatie met en tussen de aandeelhouders. Een besluit van de provincie over een deelneming kan gevolgen hebben voor een andere deelneming. Voor een afgewogen besluit is inzicht in de belangen en rollen van de aandeelhouders vereist. Dit geldt ook voor de betrokken bestuurder van de provincie: scheiding in de rollen als aandeelhouder en als beleidsverantwoordelijke is noodzakelijk voor een transparante besluitvorming.

Leerpunten

- Voor de onderbouwing van de keuze van het instrument is een realistische inschatting van mogelijke voordelen nuttig. Het is zinvol om te onderzoeken of er daadwerkelijk sprake is van voordelen of dat die slechts schijnvoordelen zijn.
- Voor "kleine" deelnemingen met een concreet doel, zoals PolanenPark, lijkt geen RvC noodzakelijk. De provincie kan door de geringe afstand tot sturing geven aan het vennootschap en er toezicht op houden.
- Sturing houdt in dat de aandeelhouder, i. c. de provincie, dicht op de bedrijfsvoering zit en daardoor meer is dan een stille vennoot. Dat kan er toe leiden dat de provincie aansprakelijk kan worden gesteld voor de schulden van de C.V.

- Grondexploitaties blijken een nuttig middel om de prestaties van PolanenPark te beoordelen.
- De gedeputeerde Economische Zaken heeft verschillende rollen bij verschillende partijen. Inzicht in de onderlinge relaties tussen de betrokken partijen, in de belangen en in de rollen is noodzakelijk voor een goed afgewogen besluit over PolanenPark. Een besluit voor een deelneming kan namelijk gevolgen hebben voor een andere.

Hoofdstuk 4 Ontwikkelingsfonds Duurzame Energie Provincie Noord-Holland B.V.

Kengetallen Ontwikkelingsfonds Duurzame Energie Provincie Noord-Holland B.V.

Nominale waarde aandelen:	€ 18.000	Eigen vermogen begin/einde 2012:	7.435.887 / 6.779.363
Percentage belang:	100%	Vreemd vermogen begin/einde 2012:	99.715 / 59.434
Invulling bestuurlijk belang:	Stemrecht AvA	Verstrekte leningen eind 2012:	0
Publiek doel:	Stimuleren duurzame energie en ontwikkelen economie	Dividend ontvangen in 2013:	0

Deel I Profielschets: *uitgangssituatie van Ontwikkelingsfonds Duurzame Energie Provincie Noord-Holland B.V. met specifieke kenmerken als de taak, structuur, activiteiten en ontstaansgeschiedenis van de organisatie*

Taken en structuur in de uitgangssituatie

Het Ontwikkelingsfonds Duurzame Energie Provincie Noord-Holland B.V. (ODENH) is een participatiefonds gericht op het verstrekken van risicodragend kapitaal in kleine en middelgrote ondernemingen die zich toeleggen op de ontwikkeling van innovatieve duurzame energie technologieën in Noord-Holland. Het betreft uitsluitend ondernemingen in de *early growth* fase, met als doel starters een overlevingskans in de markt te bieden.⁶⁵

ODENH is een revolverend fonds. Dat betekent dat opbrengsten uit participaties terugvloeien in het fonds en opnieuw kunnen worden uitgezet.

Op het moment van oprichting is de provincie enig aandeelhouder waarbij de mogelijkheid open staat dat ook andere (private) partijen aandeelhouder van het fonds kunnen worden. De provincie Noord-Holland heeft 180 gewone aandelen van € 100,- met een totale nominale waarde van € 18.000,-. ODENH BV investeert met aandelenkapitaal in ondernemingen in Noord Holland die zich richten op de ontwikkeling en productie van duurzame energie. Om met geoorloofde staatssteun te kunnen investeren is voor ODENH een beschikking van de Europese Commissie ontvangen voor een periode van vijf jaar, tot 1 oktober 2012.⁶⁶

De directievoering over het fonds wordt bij oprichting uitbesteed aan de Stichting Associatie Technologie Overdracht (ATO). Daartoe is door ODENH en ATO een managementovereenkomst gesloten waarin afspraken zijn gemaakt over de managementvergoeding en werkzaamheden. Naast de directievoering van het fonds is ATO gerechtigd eigen werkzaamheden te verrichten voor derden onder voorwaarden dat dit de belangen van het fonds, haar aandeelhouders en de door aandeelhouders gedreven ondernemingen, niet schaadt.⁶⁷ Er is een RvC benoemd, bestaande uit drie leden, die toezicht houdt op en advies geeft aan de directie over de investeringen en de algehele gang van zaken. Daarnaast wordt er door de directie een Raad van Advies (RvA) ingesteld die de directie adviseert bij voorgenomen investeringen.⁶⁸ In het investeringsreglement zijn de voorwaarden opgenomen investeringen en de interne taakverdeling en besluitvorming rondom

⁶⁵ Akte van oprichting, 13 juli 2007

⁶⁶ Beschikking Europese Commissie, 20 december 2006

⁶⁷ Overeenkomst van opdracht ODENH en ATO, 26 juni 2008

⁶⁸ Directiereglement Ontwikkelingsfonds ODENH

investeringen. Dit investeringsreglement vormt de kern van het investeringsbeleid dat door de EC is goedgekeurd. 'Projectvennootschappen' kunnen businessplannen en investeringsvoorstellen indienen bij ODENH. De directie van ODENH neemt deze in behandeling en stelt een investeringsvoorstel op, dat ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de RvC. Indien deze het investeringsvoorstel goedkeurt, stelt de directie het besluit vast. De provincie heeft als aandeelhouder geen formele rol bij investeringen.⁶⁹

Op dit moment is het fonds in afbouw wat betekent dat er in principe geen nieuwe participaties worden aangegaan.

Activiteiten ATO

ATO heeft meerdere activiteiten. De directievoering over ODENH (de stichting ATO) is er één. Daarnaast ontwikkelt ATO eigen activiteiten, eigen advieswerk en eigen investeringen in bedrijven (deze eigen activiteiten worden door de stichting ATO uitgevoerd en door de Stichting ATO duurzaam beheer en enkele project B.V. 's)

Oprichting ODENH

Voorafgaande aan de oprichting van het fonds heeft de provincie diverse initiatieven ondersteund om de economische cluster duurzame energie in Noord-Holland te stimuleren. Dit gebeurde o.a. via subsidies en aanbestedingen. In 2006 besluit de provincie tot een garantstelling in DarwinD inzake de ontwikkeling, bouw en plaatsing van vier 3 MW testwindturbines in Noord-Holland Noord.⁷⁰ In het najaar 2006 besluit GS tot de oprichting van het fonds.⁷¹ Het doel van de provincie met de inzet van het fonds is tweeledig. Ten eerste beoogt de provincie innovatieve technieken voor duurzame energie te bevorderen met als uiteindelijke doel het reduceren van de CO2 uitstoot. Ten tweede beoogt de provincie de stimulering van werkgelegenheid door het aantrekken van bedrijvigheid en clustering van activiteiten op het gebied van duurzame energie. ATO, opgericht in 1997, was al enige tijd werkzaam in de energiebranche. ATO had voordat zij directievoerder werd van het fonds reeds voor diverse energieprojecten subsidie ontvangen van de provincie. De oprichting van ODENH speelde in 2006, in de periode van de op handen zijnde participatie van de provincie in DarwinD (ontwikkeling en productie van windmolens). De provincie zag in deze participatie de mogelijkheid om de bedrijvigheid in windenergie in Noord-Holland een flinke impuls te geven. Via ODENH kon deze participatie in 2006 gerealiseerd worden.⁷²

Participaties voor afbouwfase

Zoals in het Investeringsreglement van het fonds is bepaald, worden investeringen slechts gedaan op voorwaarde dat door één of meer particuliere investeerders voor ten minste een gelijk bedrag een belang in het aandelenkapitaal van de doelonderneming wordt verkregen. Daarnaast moet de doelonderneming zich kwalificeren als KMO-onderneming in de opstartfase of als kleine onderneming die zich in de *early growth* fase bevindt. In het investeringsreglement wordt de *early growth* fase nader omschreven in termen van ontwikkelfase en opstartfase.⁷³ Vanaf de oprichting van het fonds is ODENH zes participaties aangegaan.⁷⁴ In het onderstaande kader worden de participaties met voor het onderzoek relevante informatie toegelicht.

⁶⁹ Investeringsreglement, 29 juni 2007

⁷⁰ GS besluit provinciale garantstelling DarwinD, 9 mei 2006 (2006/15393)

⁷¹ GS besluit oprichting ontwikkelingsfonds ODENH, 14 november 2006 (2006/63418)

⁷² Aandeelhoudersovereenkomst DarwinD, 14 november 2006 (2006-59344)

⁷³ Investeringsreglement, 29 juni 2007

⁷⁴ Overdrachtsdocument directievoering ODENH, september 2012

1. Participatie DarwinD Holding B.V., gerealiseerd in 2006 en verkocht in augustus 2008. ODENH verwerft 33% en betaalt € 2 miljoen (andere investeerders zijn ATO 16%, Econcern 51%). De vennootschap kent een RvC van drie personen die door de drie partijen worden voorgedragen. De door Econcern (meerderheidsaandeel) voorgedragen commissaris fungeert als voorzitter van de RvC. Uit de verkoop van DarwinD aan het bedrijf Econcern in 2008 heeft ODENH circa 8 miljoen winst gehaald. De winst uit de verkoop van aandelen is rechtstreeks in het fonds beschikbaar gebleven voor nieuwe investeringen door ODENH en voor de kosten van bedrijfsvoering ODENH.
2. Global Blade Technology B.V., participatie sinds 2009. ODENH verwerft in tranches 33,3 % en betaalt € 641.000,-. Het betreft een doorstart van een onderdeel uit het faillissement van Econcern (andere investeerder is Typhoon Capital 33,3 %). GBT ontwikkelt bladen voor windmolens en produceert moulds en kleine series van deze bladen. In 2013 is de deelneming GBT failliet gegaan.
3. Tuk Tuk Factory B.V. (TTF) participatie sinds april 2012. ODENH verwerft in drie investeringsrondes 33 % en betaalt € 450.000,-. Een medewerker van ATO verwerft 2 % en betaalt daarvoor enkele duizenden euro's. Dit lijkt ten onrechte niet te zijn afgestemd met de RvC*. TTF heeft in totaal acht investeerders, waarvan Fonds 1818 een gelijk aandeel heeft als ODENH. TTF richt zich op productontwikkeling, productie en exploitatie van elektrisch personenvervoer en transport in binnenstedelijke gebieden. In juni 2011 is in het kader van de Uitvoeringsregeling 'Stimulering Verbetering Luchtkwaliteit Noord-Holland 2011' een subsidie verleend van € 70.380,- voor het project 'TukTuk Company rolt de groene looper uit'.
4. Gasturbinefabrikant EECT Turbines, gerealiseerd in 2010. ODENH verwerft in twee tranches 20 % van de aandelen en betaalt € 1,5 miljoen. ATO verwerft 5 % en betaalt € 2.300 en in 'natura' (advieswerk € 25.000,- en toekomstig advieswerk en het afzien van een huurgarantie*. Een deel van EECT verhuisde naar Den Helder in een pand van ATO). In 2011 is de deelneming EECT failliet gegaan.
5. Biogast Sustainable Energy B.V., participatie sinds december 2010. ODENH verwerft een aandelenbelang van 21 % met een investering van € 514.294,-. (andere investeerders zijn Belmont 21,2 %, Gips 37,7 %, Startgreen 16,7 %, en Groen Vermogen 3,5 %) Dit bedrijf ontwikkelt en exploiteert installaties voor opwaardering van lage kwaliteit biogas naar hoogwaardig biogas met 'aardgaskwaliteit'.
6. Femtogrid Energy Solutions B.V. (Femtogrid) participatie sinds september 2012. ODENH heeft in twee tranches €750.000,- geïnvesteerd in Femtogrid, samen met andere partijen. ODENH heeft een belang van 15,9 %. In totaal heeft Femtogrid acht investeerders waarvan Tetra-E solutions 24,51 %, DPP 20,06 % en E2Cleantech 28,82 % de grootste investeerders zijn. Femtogrid is een technologie-ontwikkelaar en exploitant van *power management* technologie in de gebouwde omgeving (zonnepaneel systeem met een hoog energierendement).

* Op basis van het overdracht document van directie ODENH blijkt dat er in de periode tot september 2012, 49 aanvragen zijn afgewezen en nog twee openstaande zaken lopen waarin ATO heeft geadviseerd, maar die niet geleid hebben tot een participatie. Aanleiding tot het doen van forensisch onderzoek naar de besluitvorming en de betrokkenheid van ATO bij participaties.

Afbouw ODENH

GS besluiten in 2011 ODENH per 1 oktober 2012 af te bouwen. Bovendien zal de directievoering per die datum aan een andere partij worden overgedragen en wordt ATO ontslagen.⁷⁵

Uit een GS nota van mei 2012 blijkt dat er vragen zijn rondom de besluitvorming en de betrokkenheid van de stichting ATO bij participaties van ODENH. Geconstateerd wordt dat de

⁷⁵ GS-besluit inzake geen verlenging steunmaatregelen aan te vragen, 11 september 2011 (2011-44855)

activiteiten van ATO als directie van ODENH en de eigen activiteiten niet strikt gescheiden zijn. De provincie besluit een gesprek aan te gaan met de RvC over de bevindingen en de RvC te verzoeken forensisch onderzoek te laten instellen naar de directievoering bij ODENH en de besluitvorming rondom participaties. De nota bevat een bijlage met informatie over de juridische positie van de provincie als enig aandeelhouder van ODENH. Er worden weeffouten geconstateerd in de constructie van het investeringsreglement van het fonds. Dit reglement vormt de kern van het investeringsbeleid dat door de EC is goedgekeurd. Het besluit om geen verlening van staatssteunvrijstelling aan te vragen betekent dat na 1 oktober 2012 elke investering afzonderlijk getoetst zal moeten worden op staatssteun.⁷⁶ GS besluiten om per 1 oktober 2012 ODENH gefaseerd af te bouwen (waarbij participaties geleidelijk worden verkocht) en een interim-directie te werven. De focus ligt nu op een nieuw op te richten participatiefonds duurzame energie (later naam Participatiefonds Duurzame Economie Noord-Holland). GS besluiten tevens de governance te wijzigen en daarmee de grip van de provincie als aandeelhouder te versterken. Het gehele dossier wordt aangemeld bij de commissie Schoon Schip.⁷⁷ De gewijzigde statuten, investeringsreglement en directiereglement worden vastgesteld zodat de provincie meer grip heeft op de directie en op de investeringen. Per 1 oktober 2012 is een interim-directie benoemd, om ODENH te gaan afbouwen. Investeringsbeslissingen en beslissingen omtrent verkoop van participaties dienen nu ter goedkeuring te worden voorgelegd aan de aandeelhouder. In februari 2013 besluiten GS om een beslissing over de toekomst van ODENH aan te houden en te behandelen in samenhang met het nieuwe participatiefonds.⁷⁸ In maart 2013 neemt GS het besluit te starten met een nieuw participatiefonds en de fondsen niet samen te voegen. Besloten wordt de resterende liquide middelen van het fonds ODENH niet meer in te zetten en deze zo spoedig mogelijk terug te laten storten naar de provincie. Hiermee blijft het oude fonds ODENH naast het nieuwe fonds PDENH bestaan. De oorspronkelijke maatschappelijke opgave van ODENH wordt nog steeds onderkend maar het oude fonds wordt niet meer geschikt geacht om dit doel te bereiken.⁷⁹ In juni 2013 is afscheid genomen van de RvC.

Huidige participaties

Tijdens de overdracht van de directievoerder van ATO naar KplusV had het fonds nog drie participaties in beheer te weten FemtoGrid Energy Solutions B.V., BioGast Sustainable Energy B.V., en Tuk Tuk Factory B.V.

GS hebben op 19 maart 2013 besloten om onder voorwaarden (inzake staatssteun) goedkeuring te verlenen aan een rechtstreekse investering van ODENH in Biogast Agro Hensbroek B.V., een deelneming van Biogast Sustainable Energy B.V. De nieuwe investering betreft een productie-installatie van groen gas. De installatie wordt gebouwd in Hensbroek. Plantenafval en andere groene reststoffen worden omgezet in biogas en opgewaardeerd tot aardgaskwaliteit en ingevoerd op het net. ODENH doet een investering van € 1,2 miljoen en verwerft hiermee een aandelenbelang van 45 %. Dit bedrijf is tevens een 5 % deelneming van Biogast.⁸⁰ Er is een co financier die eveneens € 1,2 miljoen inbrengt.

De investering in Biogast Agro Hensbroek B.V. is de laatste deelneming van ODENH. Thans heeft het fonds in totaal vier participaties. De volgende figuur geeft een totaaloverzicht van het aantal projectdeelnemingen van ODENH.

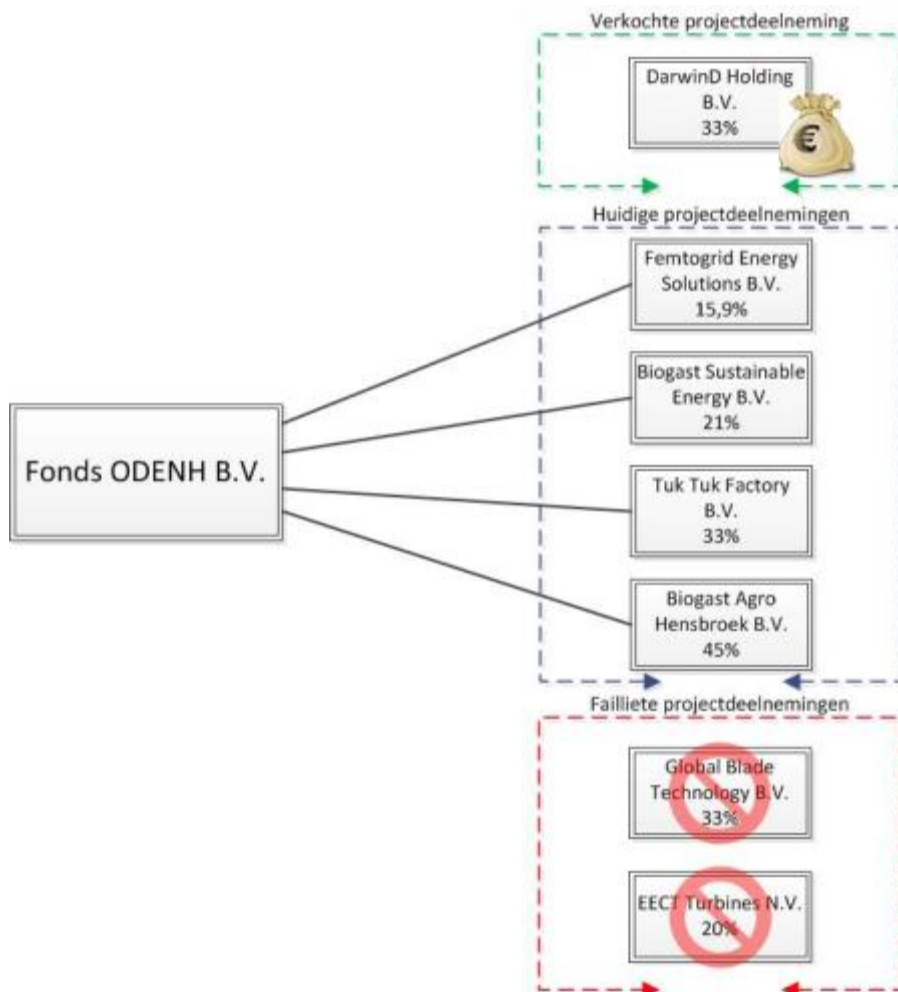
⁷⁶ GS-besluit inzake de positie van ATO, 29 mei 2012 (2012-21259)

⁷⁷ GS besluit Afbouwplan ODENH, 29 mei 2012 (2012-19983)

⁷⁸ GS-besluit inzake toekomst ODENH, 5 februari 2013 (134613/170587)

⁷⁹ GS-besluit inzake oprichting PDEHN en toekomst ODENH, 19 maart 2013 (134613/170587)

⁸⁰ GS-besluit inzake Biogast Sustainable Energy/Franico B.V., 19 maart 2013 (150089/150090)



Figuur 4.1: Totaaloverzicht deelnemingen ODENH BV

Nieuw fonds: Participatiefonds Duurzame Economie Provincie Noord-Holland (PDENH B.V.)

Het college van GS van de provincie Noord-Holland besluit in maart 2013 te starten met het Participatiefonds Duurzame Economie Noord-Holland (PDENH). In de oorspronkelijke opzet is uitgegaan van een fonds dat investeert in bedrijven in de duurzame –energiesector. Op termijn zal er ook ruimte gelaten worden om ook te investeren in andere vormen van duurzame bedrijvigheid. Om deze reden heeft het fonds de naam 'participatiefonds duurzame Economie Noord-Holland' gekregen. Het fonds zal een omvang krijgen van maximaal € 85 miljoen en heeft een revolverend karakter waarvan de provincie 100% aandeelhouder is. Er wordt gestart met een fonds van € 30 miljoen, dat in tranches zal worden opgehoogd. Het fonds zal worden ingezet voor de versterking van de duurzame energiesector in Noord-Holland waarbij de focus komt te liggen op de vier speerpunten van het Koersdocument Duurzame Energie dat op 5 maart 2012 door Provinciale Staten is vastgesteld. Deze speerpunten richten zich op wind op zee, duurzaam bouwen/recoveren, biomassa en zonne-energie. De doelen van het fonds zijn gericht op behoud van kennis, investeren in innovatie en aanjagen van de werkgelegenheid. De gedeputeerde EZ vertegenwoordigt namens GS de provincie in de AvA.⁸¹

⁸¹ GS-Besluit inzake Participatiefonds Duurzame Economie Noord-Holland (PDE-NH), 19 maart 2014 (122693/122693)

Deel II Planevaluatie: *aandacht voor de maatschappelijke opgave, de relevante beleidskaders, de doel-middel relatie en de context waarbinnen het ontwikkelingsfonds ODENH functioneert*

Achtergrond

In februari 2006 besluiten GS en PS van de Provincie Noord-Holland een financieringsinstrument te ontwikkelen voor de bevordering van innovatieve duurzame energietechnieken in Noord-Holland. De provincie richt ODENH op met als belangrijkste doel het verstrekken van risicokapitaal aan MKB ondernemingen in Noord-Holland die gericht zijn op de ontwikkeling of productie van duurzame energie.

ODENH maakt deel uit van een instrumentenmix die door de provincie is ingezet om enerzijds de groei van de economie in Noord-Holland te bevorderen en anderzijds het gebruik van innovatieve duurzame energie technieken te bevorderen. De financiering verloopt via de Extra Investeringsimpuls Noord-Holland (EXINH) van in totaal 10 miljoen.

Voor het fonds (EXINH project DE-06) wordt 3,7 miljoen gereserveerd. Twee andere projecten betreffen een tekortsubsidie aan ATO van 2,5 miljoen voor de realisatie van een Facility Center voor de maakindustrie duurzame energietechnieken (EXINH project DE-04) en een subsidie van 800.000,- aan ATO voor de professionalisering van de organisatie Kenniscentrum Duurzame Energie (EXINH project DE-05). Bij de uitwerking van deze projecten wordt de overdracht van kennis ten behoeve van verdere ontwikkeling en innovatie aangemerkt als dienst van algemeen economisch belang welke binnen het gebied Noord-Holland gedurende ten minste vier jaar van kracht is.⁸²

Omdat het verstrekken van financiële steun aan innovatieprojecten kan worden gekwalificeerd als staatssteun wordt voor het fonds een vrijstelling aangevraagd bij de Europese Commissie. De provincie ontvangt een vrijstelling voor de periode van vijf jaar, tot 1 oktober 2012.⁸³

Op basis van gesprekken komt naar voren dat er ten tijde van de oprichting van het fonds een grote opgave lag vanuit het klimaatakkoord met het Rijk. Deze opgave was gericht op CO2 reductie en het vergroten van het aandeel duurzaam opgewekte energie. De initiatieven in Noord-Holland bleven echter hangen bij onderzoek en ontwikkeling. Door de provincie werd marktfalen geconstateerd bij het uiteindelijk op de markt brengen van een uitontwikkeld product. Ten tijde van de oprichting van het fonds was er sprake van een cluster aan duurzame energie bedrijven die hun R&D fase hadden afgerond en over wilde gaan naar de opzet van een productielijn. Door een gebrek aan middelen konden deze bedrijven het ontwikkel- of starttraject niet realiseren. Eén van deze bedrijven was DarwinD.

Beleidsprobleem

De provincie constateert dat Nederland en ook Noord-Holland binnen het totaal van Europa kansen heeft laten liggen op de feitelijke productie van duurzame energie. De noordelijke provincies hebben niet de gewenste slagkracht kunnen ontwikkelen in de productiesfeer. De provincie signaleert kansen om de voorsprong in Noord-Holland te vergroten. Vooral op het gebied van innovatie, onderzoek, testen van nieuwe concepten, technologische vernieuwing en kennisontwikkeling heeft de Kop van Noord-Holland een voorsprong. De innovatie en kennisontwikkeling is vooral gericht op duurzame energiewinning zoals biomassatechnologie en windenergie. De provincie constateert dat de Kop van Noord-Holland een voorsprong heeft in Nederland als het gaat om ontwikkelingen in de kennisindustrie voor de transitie naar meer duurzame energiehuishouding. Tegelijkertijd constateert

⁸² GS-besluit, projecten in het kader van EXINH, 20 december 2005 (2005-56476)

⁸³ Beschikking Europese Commissie, 20 december 2006

ze ook een terughoudendheid bij politiek en bedrijfsleven. De provincie stelt dat om Noord-Holland Noord meer een koploperspositie te geven er politieke bereidheid nodig is om de kwetsbaarheid van duurzame energiewinning te verminderen en beleid te ontwikkelen dat gericht is op het scheppen van condities dat het bedrijfsleven stimuleert te investeren in duurzame energie. Inzet is om naast bestaande bedrijven in de duurzame energie sector te prikkelen (met name de wind offshore), ook nieuwe bedrijvigheid aan te trekken in het noorden. Het blijft op basis van de stukken onduidelijk waarop de provincie haar analyse baseert. Er wordt in de beleidsstukken niet gerefereerd naar bronnen.

ATO heeft als kennis organisatie een aanjagersrol gekregen in het aantrekken van innovatieve bedrijven. ATO moet de organisatie in Noord-Holland Noord worden die, als spin in het duurzame-energieweb, kennis en initiatieven ontdekt, verkent, verzamelt en ervoor zorgt dat kennis wordt omgezet in productie van onshore, nearshore en offshore duurzame energiewinning. Om dit te bereiken zetelt ATO in een verzamelgebouw: een kenniscentrum voor beginnende ondernemingen en een productiehal waar Noord-Hollandse windturbines worden gebouwd. Met deze combinatie vinden kennisontwikkeling en operationalisering gelijktijdig plaats. De provincie pleit om ook allianties aan te gaan met buitenlandse partners op het gebied van de offshore windindustrie.

Doelstelling ODENH fonds

ODENH is een participatiefonds dat zich richt op het verstrekken van risicodragend kapitaal in kleine- en middelgrote ondernemingen die zich toeleggen op de ontwikkeling van innovatieve duurzame energie technologieën in Noord-Holland. Het betreft uitsluitend ondernemingen in de *early growth* fase, met als doel starters een overlevingskans in de markt te bieden.

Op basis van documentanalyse en gesprekken met betrokkenen blijken de doelen en doelresultaten ten aanzien van het economisch rendement (in termen van werkgelegenheid, versterking internationale concurrentiepositie), het financieel rendement (om het fonds revolverend te houden) en het maatschappelijk rendement (in termen van aandeel duurzame energie productie of CO2 reductie) van ODENH niet nader gespecificeerd te zijn. Uit de analyse en uit de interviews blijkt dat de gehanteerde definities in de doelstelling breed zijn en daardoor niet altijd even helder. In het investeringsreglement is de definitie Duurzame Energie breed geformuleerd als: 'energie gewonnen uit hernieuwbare energiebronnen', d.w.z. alle hernieuwbare energiebronnen die geen fossiele oorsprong hebben. Dit vertaalt zich door in de grote diversiteit aan participaties die zijn aangegaan in het fonds.

Doel-middel relatie

Keuze voor een fonds

De keuze van een (revolverend) fonds blijkt geen sterke feitelijke onderbouwing te hebben, ondanks dat er, volgens geïnterviewden, wel juridisch en financieel advies is ingewonnen. De provincie baseert zich bij oprichting van het fonds op de veronderstelling dat de inzet een fonds een goed instrument is om starters een overlevingskans te bieden in de markt. In de toelichting van het GS-besluit over de EXINH projecten wordt verwezen naar ervaringen in Duitsland en Denemarken. Geconstateerd wordt dat deze landen een productievoorsprong hebben omdat zij over meer productiefaciliteiten beschikken en dat de overheid het bedrijfsleven doelgericht faciliteert. De provincie stelt dat als Nederland te passief blijft de buitenlandse voorsprong ten aanzien van innovatiekracht en kennisontwikkeling alleen maar groter wordt. Een analyse over wat er randvoorwaardelijk nodig is om dit succesvol te maken ontbreekt echter. Daarnaast spelen er ontwikkelingen rondom de bouw en plaatsing van vier testturbines in Noord-Holland door DarwinD. In een brief van 9 mei 2006 aan PS inzake de garantstelling aan Darwind

spreekt de provincie de intentie uit om op termijn via het ontwikkelingsfonds te investeren in DarwinD.⁸⁴

Met de EXINH projecten worden verschillende financiële instrumenten (twee subsidies en een fonds) ingezet om het cluster Duurzame Energie in Noord-Holland Noord een extra impuls te geven. De projecten zijn ook in samenhang binnen GS behandeld en beoordeeld. Door de inzet van deze instrumentenmix zijn (maatschappelijke) effecten echter lastig te herleiden naar één enkel instrument. Er ontbreekt bovendien een afweging van mogelijke alternatieve instrumenten. Gekozen is om het fonds een revolverend karakter te geven. De opbrengst van het fonds kan bestaan uit de verkoop deelnemingen of dividenduitkeringen door projectdeelnemingen. De gerealiseerde opbrengst zal gebruikt worden om nieuwe investeringen te financieren.

Als juridische vorm wordt gekozen voor een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid. Deze rechtsvorm wordt gezien het winstoogmerk en het doel van het ontwikkelingsfonds, een kapitaalvennootschap, als meest geschikt geacht. Op het moment van oprichting is de provincie enig aandeelhouder, waarbij de mogelijkheid open staat dat ook andere (private partijen) aandeelhouder van het fonds kunnen worden.⁸⁵

Op basis van documentanalyse valt op dat een expliciete afweging voor de keuze van het fonds als financieel instrument ontbreekt. Dit geldt eveneens voor de keuzes die gemaakt zijn ten aanzien van de inrichting van het fonds.

Uit diverse gesprekken komt naar voren dat de keuze voor een revolverend fonds in plaats van bijvoorbeeld een subsidieregeling is gemaakt vanuit het oogpunt van return on investment. Door verkoop van aandelen vloeien de middelen weer terug naar het fonds waardoor deze weer beschikbaar komen voor andere participaties. De vrijgekomen middelen kunnen daardoor opnieuw ingezet worden voor het beleidsdoel. Met een subsidieregeling kunnen de middelen maar één keer uitgegeven worden

Een revolverend fonds wordt door de geïnterviewden beschouwd als een passend instrument in de transitie naar duurzame energie, omdat het (veel meer dan bij een subsidieregeling) een zogenaamd *multiplier*-effect heeft. Een kritische noot van meer algemene aard die ook wordt opgemerkt is dat in Nederland wel sprake is van een versplintering van middelen omdat lagere overheden elk voor zich een fonds oprichten. De duurzaamheidsopgave is eigenlijk te groot in relatie tot deze versnippering.

Investeringsreglement

In het investeringsreglement zijn de doelen van het fonds doorvertaald in de investeringsvoorwaarden voor het aangaan van nieuwe participaties. In het reglement staan de volgende voorwaarden:⁸⁶

- Het bedrijf is een kleine of middelgrote onderneming in de opstart- of ontwikkelfase;
- Het bedrijf wil een innovatietechnologie of product op het gebied van duurzame energie ontwikkelen en op de markt brengen;
- De financieringsvraag is maximaal € 1,5 miljoen;
- ODENH kan maximaal 50% van de financieringsbehoefte betalen, ofwel een of meer particuliere investeerders investeren voor ten minste een gelijk bedrag een belang in het aandeelkapitaal van de projectvennootschap.

Een investering moet passen binnen de voorwaarden en de regels die gesteld zijn in de statuten. In de statuten staat tevens dat de investeringen zich richten op vennootschappen die gevestigd zijn of activiteiten ontplooiën in de provincie Noord-Holland. In het investeringsreglement is opgenomen dat de middelen die de provincie inbrengt zullen worden aangewend voor de participatie van tien

⁸⁴ Brief aan PS inzake de provinciale garantstelling aan DarwinD B.V., 9 mei 2006 (2006-17670)

⁸⁵ Voordracht GS inzake oprichting ontwikkelingsfonds, 30 oktober 2006 (2006-62013)

⁸⁶ Artikel 2.2 van Investeringsreglement, 29 juni 2007

projectvennootschappen tegelijk.⁸⁷ Dit schetst een beeld van de verwachtingen die de provincie heeft gehad ten tijde van de inrichting van het fonds. Uiteindelijk zal er nooit sprake zijn van participatie in tien projecten tegelijkertijd. Uit gesprekken komt naar voren dat in de praktijk het aantrekken van de juiste bedrijven tijd kost, ook al zijn veel bedrijven zeer geïnteresseerd bij aanvang van het fonds.

Uitvoeren doelen

Eén van de beleidsdoelstellingen die de provincie met het fonds beoogde was het bevorderen van werkgelegenheid in het cluster Duurzame Energie in de Kop van Noord-Holland. Deze beleidsdoelstelling is niet specifiek benoemd en uitgewerkt in het investeringsreglement. Na de koerswijziging van het fonds heeft de interim-directievoerder een format ontwikkeld en geïntroduceerd voor de verantwoording naar de aandeelhouder. Aan de hand van dit format wordt o.a. teruggekoppeld over werkgelegenheid (fte) per projectdeelneming. Deze verantwoordingssystematiek wordt pas sinds 2012 aangehouden. Daarom kan weinig gezegd worden de mate waarin het fonds bijdraagt aan de provinciale doelen.

De directievoerder van het fonds vervult een belangrijke rol bij het samenstellen van een kwalitatief en kwantitatief goed gevulde projectenportfolio. Om het fonds revolverend te houden is een mix van risicovolle en minder risicovolle projecten meest optimaal. Succesvolle projecten kunnen zwakkere projecten compenseren. De provincie heeft geen financiële doelstelling meegegeven aan het fonds in termen van een financieel rendement of een rendementseis. Daarnaast is in het investeringsreglement geen afwegingskader meegegeven die leidt tot een gewenste balans tussen hoog rendement en zeker rendement. De opbrengsten van de vennootschappen waarin het fonds deelneemt kunnen pas worden gerealiseerd wanneer een innovatie succesvol op de markt kan worden gebracht. Op dit moment heeft het fonds nog vier deelnemingen in zijn portefeuille. Uit de jaarrekening 2012 blijkt dat er in 2012 sprake is geweest van € 0,6 miljoen aan afwaardering van de aandelen van de verschillende participaties. De interim fondsbeheerder heeft een andere waarderingssystematiek ingevoerd waardoor de aandelen afgewaardeerd zijn.

De start van het fonds kende een lange aanlooptijd. Een van de oorzaken was dat het ontwikkelen van een toetsings- en beoordelingskader door ATO heeft enige tijd had gevegd. Dit had ook te maken met de geringe ervaring die ATO had met fondsbeheer. Er waren bij aanvang veel ambitieuze partijen die zich meldden voor het fonds. Doordat het ontwikkelen van een toetsingskader enige tijd duurde, bood het fonds in eerste opzet te weinig perspectief. Via een omweg probeerden deze bedrijven vervolgens de politiek te benaderen. Ook nadat ODENH op stoom lag, bleven afgewezen bedrijven de provincie benaderen. Eind 2009 heeft de provincie in de aandeelhoudersvergadering aangegeven zich grote zorgen te maken over de met het fonds behaalde resultaten. Na een looptijd van ruim een jaar was er nog altijd slechts één deelneming gerealiseerd en één deelneming beëindigd. Er was ook onduidelijkheid over de wijze waarop investeringsaanvragen door ODENH werden behandeld. Dat gaf aanleiding voor de provincie het gesprek aan te gaan met ATO en een aantal dossiers te lichten. Algemene conclusie was dat ODENH inmiddels een gestructureerd proces had staan voor de beoordeling en de besluitvorming en een toetsingskader had opgesteld dat ook werd gebruikt.⁸⁸ In het volgende hoofdstuk komen de organisatorische aspecten ten aanzien van het besluitvormingsproces aanbod.

Uit interviews komt naar voren dat een revolving fund in looptijd en effect ver over politieke termijnen van bestuurders heen gaat. Dit staat op gespannen voet met de politiek/bestuurlijke dynamiek en maakt het instrument gevoelig voor beleidsveranderingen. In het geval van ODENH heeft de aanloop van het fonds enige tijd gekost. Na twee jaar kwam het fonds goed op gang waarna echter de doelpalen door de provincie weer werden veranderd. Hierdoor werden ook goede

⁸⁷ Artikel 4.1 van Investeringsreglement, 29 juni 2007

⁸⁸ GS-besluit inzake de voortgang ODENH, 4 maart 2010 (2010-10680)

processen in de deelneming teniet gedaan. Dit komt de effectiviteit van het instrument niet ten goede.

Nadat in oktober 2012 besloten is tot gefaseerde afbouw van het fonds , besluit het college in februari 2013 om ODENH niet op te nemen in het nieuwe fonds PDE-NH , vanwege de beladen historie en deze apart voort te laten bestaan. Dit is een opvallende keuze aangezien een combinatie voor de hand lag omdat de doelen van de fondsen grotendeels samenvallen.

Context

Uit gesprekken komt naar voren dat het politieke klimaat tijdens de oprichting van het fonds heel erg gericht was op innovatie en ondernemerschap. Er werd veel minder dan nu geredeneerd vanuit risico's en veel meer vanuit ondernemerschap. De politieke drang om op het gebied van duurzame energie het verschil te maken in Noord-Holland was groot. PPS constructie was destijds hèt woord in bestuurlijk Nederland.

Een politieke kentering werd ingegeven door o.a. nieuwe inzichten over governance, rapport Schoon Schip en de bezuinigingen, waardoor meer behoefte was aan sturing en risico's zwaarder gingen wegen. Vanuit de organisatie werd de advisering ook kritischer en meer risicomijdend. De beweging die de provincie gemaakt heeft met de koerswijziging, door de uitvoering van het fonds dichter naar zich toe te trekken, past in deze lijn.

Deel III Procevaluatie: *met aandacht voor de uitwerking van kaders en afspraken via sturing, beheersing en toezichtactiviteiten en de verantwoording door ODENH*

Sturen

Taken en bevoegdheden

Bij de inrichting van het fonds is gekozen om de directievoering van het fonds op afstand te plaatsen (B.V.) en een externe fondsbeheerder aan te stellen. In de statuten zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de directie, de raad van commissarissen (RvC), en de aandeelhouders vastgelegd. In overeenstemming met het investeringsreglement werden alle besluiten van de directie, aangaande aanpassingen van het investeringsreglement of het doen van investeringen en desinvesteringen e.d., ter goedkeuring voorgelegd aan de RvC. Gedeputeerde Staten vult namens de provincie de aandeelhoudersrol in. In de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) wordt Gedeputeerde staten vertegenwoordigd door de gedeputeerde die duurzame energie in de portefeuille heeft. Voorheen was dit de gedeputeerde Milieu, daarna kwam de portefeuille bij de gedeputeerde Duurzame Energie te liggen. Er vonden twee AvA's per jaar plaats. Tijdens de AvA's legden de directie en de RvC verantwoording af over het voorgaande jaar waarbij o.m. de behandeling van het jaarverslag, de vaststelling van jaarrekening aan de orde komt.⁸⁹ Daarnaast was er één keer per jaar een gecombineerde vergadering van directie, RvC en RvA waar per project een toelichting werd gegeven.

In aanvulling op de statuten en het investeringsreglement zijn de taken en bevoegdheden van de directie bij oprichting nader uitgewerkt in een directiereglement. In dit reglement is de interne taakverdeling opgenomen met betrekking tot het reilen en zeilen binnen de vennootschap ODENH. Hierin werd opgenomen dat er naast een RvC een Raad van Advies (RvA) zou worden ingesteld die de businessplannen of investeringsvoorstellen, wanneer deze voldoende voldragen en uitgekristalliseerd waren, ter toetsing en beoordeling voorgelegd kreeg.⁹⁰ De provincie heeft via de lijn van aandeelhouder en de hieraan gekoppelde bevoegdheden geen rol bij de besluitvorming over investeringen en desinvesteringen.⁹¹

In 2011 besluit de provincie, in de rol van aandeelhouder, geen verlenging aan te vragen bij de Europese Commissie. Per 1 oktober 2012 heeft ODENH geen mogelijkheid meer om met een staatssteunvrijstelling nieuwe deelnemingen aan te gaan.⁹² Uitsluitend de op 1 oktober 2012 bestaande onvoorwaardelijke investeringsverplichtingen van ODENH vallen nog onder de vrijstelling en kunnen worden uitgevoerd (juridisch harde verplichtingen). Op 1 oktober 2012 is tevens een statutenwijziging doorgevoerd en zijn het investerings- en directiereglement aangepast. Belangrijke wijzigingen zijn onder andere dat investeringsvoorstellen individueel door de aandeelhouder moeten worden goedgekeurd en dat de provincie manifester betrokken is bij de operationele gang van zaken binnen het fonds. Dit betekent dat de rol van de van RvC is beperkt. Per 1 juli 2013 is de RvC geen orgaan meer binnen de vennootschap. Met de wijzigingen in het governance model is ook de RvA komen te vervallen.

Met de koerswijziging is ook de besluitvorming tot investeringen door ODENH aangepast. Daarbij is ook de dynamiek volgens geïnterviewden veranderd. Uit de interviews komt naar voren dat vóór de koerswijziging business cases voor projectinvesteringen soms een heel aantal keren heen en weer gingen tussen directie en RvC waarbij werd afgestemd op welke onderdelen een businessplan nog

⁸⁹ Statuten, juni 2007

⁹⁰ Directiereglement Ontwikkelingsfonds ODENH

⁹¹ Artikel 14 lid 5, Statuten, juni 2007

⁹² In juli 2013 is een nieuwe participatie aangegaan waarvoor geen staatssteunvrijstelling noodzakelijk was. Zie bij Afbouw fonds van dit hoofdstuk

aangescherpt moest worden. De lijnen tussen directie en RvC waren heel kort waardoor het aanscherpen van business voorstellen en vervolgens de besluitvorming hierover in relatief korte tijd gerealiseerd kon worden. Met het wegvallen van de RvC is deze dynamiek gewijzigd en worden investeringsvoorstellen nu ter goedkeuring aan aandeelhoudersvergadering (de provincie) voorgelegd waarvoor intern een GS-besluit moet worden voorbereid. In deze samenwerking loopt de fondsbeheerder nog wel eens aan tegen de verschillen in dynamiek tussen de overheid en de markt. Het traject richting besluitvorming binnen de provincie duurt relatief lang omdat er veel afdelingen bij betrokken zijn die een bijdrage leveren aan de besluitvorming. Het tempo van MKB-ondernemingen (in *early growth* fase) daarentegen is hoog en dat past volgens betrokkenen soms niet bij de dynamiek van de overheid.

Wijze van benoemen directie en RvC

Uit gesprekken komt naar voren dat één van de redenen voor het besluit tot afbouw van het fonds de verwevenheid van het netwerk binnen het fonds was. De relatie tussen RvC en directie was volgens de provincie innig. Deze waren allemaal afkomstig uit hetzelfde netwerk. Eén van de RvC leden bleek ook bestuurslid te zijn bij ATO. Dit RvC lid is in 2010 afgetreden. Bovendien zaten twee oud-Statelieden in de RvC. Deze verwevenheid had invloed op de wijze waarop de toezichthoudende rol van de RvC werd ingevuld.

ATO blijkt reeds een lange financiële relatie te hebben met de provincie voordat zij door de provincie als directievoerder wordt aangewezen.⁹³ Deze (meervoudige) financiële relatie hangt volgens betrokkenen samen met de manier waarop ten tijde van de oprichting van het fonds werd omgegaan met benoemingen en aanvullende afspraken. Uit gesprekken komt naar voren dat het fondsbeheer juist bij ATO werd ondergebracht vanwege haar expertise en brede netwerk in de Duurzame Energie wereld.

De aanloop naar het besluit om geen verlenging aan te vragen van de staatssteunvrijstelling bracht een kentering waarbij een veel zakelijker wind ging waaien.⁹⁴ Dit heeft zich onder meer vertaald in de wijze waarop de (interim)fondsbeheerder voor ODENH en de governance van het nieuwe fonds PDENH is ingericht. Het is nu volgens betrokkenen ondenkbaar dat leden puur vanuit een netwerk worden voorgedragen. Er wordt nu gewerkt met procedures en profielschetsen.

Scheiding van rollen en taken

De scheiding van rollen en taken maakt deel uit van het forensisch onderzoek over de besluitvorming bij ODENH en het onderzoek Schoon Schip.

In beide onderzoeken wordt geconstateerd dat er geen sprake is geweest van onrechtmatigheden maar zijn wel kritisch over het functioneren van organen van ODENH waarbij potentiële risico's zijn gelopen.

Afbouw fonds

Ten aanzien van de afbouw van het fonds blijkt dat er geen expliciete afspraken zijn gemaakt. De provincie heeft alleen een intentie meegegeven dat het fonds dient te worden afgebouwd. Om het belang van de projectdeelnemingen niet te schaden is door de provincie als aandeelhouder geen termijn gehanteerd.

De interim-directie heeft de opdracht tot afbouw vanuit het belang van de huidige ondernemingen in het fonds ingevuld. Aanvankelijk wilde de provincie het fonds sluiten. De interim-fondsbeheerder heeft er op aangestuurd defensieve investeringen (i.c. ter beschikking stellen van extra kapitaal aan bestaande deelnemingen) vooralsnog mogelijk te maken, in het belang van het fonds en de deelnemingen. In januari 2014 is bijvoorbeeld een vervolginvestering geweest van € 15.000,- in

⁹³ Bij de doorstart van ATO in 2005 stemt de provincie in met een subsidie van 4 jaar aan de instelling. Na de verkoop van DarWinD is bovendien geld beschikbaar gesteld voor de professionalisering van de instelling. Het gaat om respectievelijk € 800.000 en € 400.000. Uit: GS-nota inzake rol van ATO bij participatie van ODENH, 29 mei 2012 (2012-21259)

⁹⁴ De verwevenheid is ook onderdeel van het rapport 'Schoon Schip' en wordt daar nader toegelicht.

Femtogrid Energy Solutions B.V. om de positie van het bedrijf in de markt te verstevigen en een mogelijke liquidatie af te wenden.⁹⁵ Daarnaast is in juli 2013 een nieuwe investering in het bedrijf Biogast Agro Hensbroek aangegaan. De investering in deze onderneming die gelieerd is aan de bestaande participatie Biogast paste zowel in het oude als nieuwe fonds, maar het nieuwe fonds PDENH was nog niet opgericht en niet zo ver in ontwikkeling dat van daaruit investeringen gedaan konden worden. De investering is juridisch getoetst op staatssteun, de investering was marktconform.

Exit-strategie participaties

In het investeringsreglement staat verwoord dat in de investeringsvoorstellen kort aandacht besteed moet worden aan de mogelijke exit-strategie van de projectdeelneming.⁹⁶ Uit gesprekken komt naar voren dat voor projectdeelnemingen die onder de oude directie zijn aangegaan niet voorzien is in een exit-strategie.⁹⁷ Alleen bij het aangaan van de laatste participatie (Biogast Agro Hensbroek) door de interim-directie is voorzien in een exit regeling.⁹⁸ Dit heeft tot gevolg dat ODENH nog in beginsel voor onbepaalde tijd participeert, doch ODENH kan volgens de statuten de aandelen van de deelnemingen ook ter overname aanbieden aan de andere aandeelhouders. Het betreft wel een aantal minderheidsbelangen in vennootschappen die een hoog risicoprofiel hebben waarvan de actuele waarde van de onderneming lager is dan de waarde van de oorspronkelijk inbreng van de aandelen door de aandeelhouders. Uit de interviews komt naar voren dat de provincie vanuit het belang van de projectdeelnemingen geen afbouwtermijnen hanteert omdat zij het belangrijk vindt een betrouwbare partij te zijn voor bedrijven.

Het contract met de interim-directie is geëindigd per 1 april 2014. Met de nieuwe directie kan de provincie nadere afspraken maken over de afbouw van het fonds.

Ambtelijke organisatie

Op basis van de stukken valt op te maken dat de voorbereiding van de AvA's door directie Middelen werd voorbereid. Vanuit directie Beleid waren er steeds andere personen betrokken; een vaste accounthouder op het dossier ODENH vanuit Beleid ontbreekt.

Uit de interviews komt naar voren binnen de directie Beleid sprake was van een grote personeelwisseling bij Duurzame Energie waarbij tevens sprake was van een gebrekkige kennis- en dossieroverdracht. Na de oprichting was er binnen directie Beleid geen vaste contactpersoon meer voor het dossier ODENH. Onduidelijk was welke rol een beleidsambtenaar op dit dossier had. Dit heeft gevolgen gehad voor de dossiervorming en de wijze van sturing vanuit de provincie op het fonds. Er was onvoldoende scherpte waarop gestuurd moest worden. Ook is niet altijd sprake geweest van integraliteit van ambtelijke advisering.

Het in huis halen van expertise en het doorlichten van dossiers heeft een omslag in gang gezet en geleid tot een nauwere samenwerking tussen de directies Beleid en Middelen. De afloop van de vrijstelling op staatssteun was een natuurlijk momentum om het contract met de toenmalig directievoerder niet te verlengen en het loket van het fonds te sluiten.

De behandeling en voorbereiding van de AvA's voor ODENH ligt sinds april 2014 nu vooral bij directie Middelen omdat er nog alleen op afbouw en beperking van risico's wordt gestuurd. Het fonds is beleidsmatig niet meer interessant. Voor het beheer van het nieuwe fonds zijn werkafspraken gemaakt tussen directie Middelen en Beleid over o.a. de voorbereiding van de AvA's.

⁹⁵ GS-nota inzake kapitaalstorting Femtogrid, 7 januari 2014 (298170/298175)

⁹⁶ Artikel 3.2 van Investeringsreglement, 29 juni 2007

⁹⁷ In de participatieovereenkomst met DarwinD zijn alleen call en put opties gedefinieerd

⁹⁸ GS-nota inzake uitwerking investeringsaanvraag Groengas fabriek Hensbroek, juli 2013 (150089/173688)

Beheersen

Invulling van directievoering

Bij oprichting zijn alle afspraken met betrekking tot de invulling van het fondsbeheer vastgelegd in een managementovereenkomst tussen ATO en ODENH. Hierin staat vermeld dat de uitvoering van deze opdracht naar verwachting 5 uur per week voor ATO met zicht meebrengt. De provincie heeft bij oprichting aan ATO een vrije opdracht gegeven. De directie van ODENH kan via zijn aandeelhoudersrol sturen op de projectdeelnemingen van ODENH. In enkele gevallen wordt er ook een RvC lid geleverd door de directie. Naast het vervullen van de aandeelhoudersrol werden projectdeelnemingen ook met raad en daad bijgestaan. In het verleden was wel eens discussie over hoe ver de directievoerder daar in ging. Na de koerswijziging van het fonds worden geen adviesdiensten meer verleend maar alleen nog interventies gedaan. Met de interim-directie zijn nieuwe afspraken gemaakt over de tijdsinzet. Maximeren van de tijdsinzet sloot niet aan bij de wens van de provincie tot intensief beheer en bijsturing.

Financiële positie ODENH

In 2005 hebben de Provinciale Staten een bedrag van € 3,7 miljoen beschikbaar gesteld voor het financieringsinstrument duurzame energie (EXHIN maatregel DE-06). Naar aanleiding van dit besluit is mede ODENH opgericht.⁹⁹ De provincie heeft een aandelenkapitaal met een nominale waarde van € 18.000 en voor een totaal bedrag van € 3.141.422, - aan risicodragend kapitaal gestort in ODENH B.V.

In de jaarrekening 2012 staat dat op verzoek van de provincie een nieuwe accountant is aangesteld bij ODENH. Tot en met 2011 werd door de accountant alleen een samenstellingsverklaring bij de jaarrekeningen van ODENH afgegeven en vond er geen accountantscontrole plaats. De nieuwe accountant heeft een controle opdracht gekregen. Hierdoor krijgt de aandeelhouder meer inzicht in de betrouwbaarheid (juistheid en volledigheid) van de jaarrekening van ODENH. De nieuwe accountant heeft een stelselwijziging geadviseerd waardoor de deelnemingen worden gewaardeerd tegen verkrijgingsprijs minus een verliesvoorziening wanneer de actuele waarde van de deelneming lager is dan verkrijgingsprijs. Door de introductie van dit nieuwe stelsel is sprake van een afwaardering van projectdeelnemingen van ca. € 0,6 miljoen in 2012.

De belangrijkste ontwikkeling ten aanzien van de financiële positie van ODENH in 2014 is de uitkering van dividend aan de aandeelhouder. In de Algemene vergadering van Aandeelhouders van 19 maart 2014 is goedkeuring verleend tot uitkering van dividend ad € 3.200.000 door ODENH aan de aandeelhouder.¹⁰⁰

Financiële risico's

Omdat ODENH is georganiseerd in de vorm van een besloten vennootschap is de provincie in beginsel financieel aansprakelijk tot het bedrag dat de provincie aan risicodragend kapitaal heeft ingebracht. Wel is het zo dat de provincie als 100%-aandeelhouder zonder RvC een zwaardere verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van het bestuur van de vennootschap. De provincie zal in de rol van aandeelhouder er op toe moeten zien dat de vennootschap adequaat wordt bestuurd. Wanneer door de rechter wanbeleid bij een vennootschap wordt vastgesteld, als één van de oorzaken van het faillissement van een vennootschap, kan het mogelijk zijn dat crediteuren die een nadeel ondervinden van het faillissement een verhaalsmogelijkheid hebben op de aandeelhouder.

De ervaring leert dat bij investeringen in risicovolle participaties een relatief hoog percentage van de ondernemingen het niet redt. Dit is inherent aan het werken met risicokapitaal. Twee van de zeven

⁹⁹ Brief inzake restantstorting aan fonds ODENH, 29 januari 2008 (2007-75889)

¹⁰⁰ Brief inzake dividendnota, 10 april 2014

participaties in ODENH hebben geleid tot een faillissement. Om een fonds revolverend te houden is het nodig een paar succesvolle ondernemingen ertussen te hebben zitten die zwakkere investeringen kunnen compenseren.

Op basis van gesprekken komt naar voren dat voor de beoordeling van investeringen een memo 'beoordeling en toetsing investeringen' was opgesteld door ATO. De inschatting van het risicoprofiel van investeringen gebeurde ook op ervaring omdat vooraf niet alle risico's en ontwikkelingen konden worden ingeschat. Het is met risico-investeringen lastig om op voorhand rendementseisen te stellen.

Toezicht en Verantwoording

Er zijn bij aanvang van het fonds geen resultaat indicatoren door de provincie aan het fonds meegegeven. Inmiddels is door de interim-directie een nieuwe verantwoordingssystematiek ontwikkeld. Hierdoor wordt er vanaf 2012 per kwartaal aan de hand van een vast format teruggekoppeld over de over de individuele projectdeelnemingen.

Daarbij is in 2013 een nieuw waarderingsstelsel ingevoerd voor de individuele projectdeelnemingen. Dit stelsel is meer in lijn met de waarderingsystematiek in de markt.

De AvA's zijn minstens twee keer per jaar en worden voorbereid door de directie Middelen in samenwerking met de directie Beleid van de provincie. De stukken wordt eerst in de Staven en vervolgens in GS besproken. Elk kwartaal ontvangt de aandeelhouder van de fondsbeheerder een stand van zaken rondom de deelnemingen in het fonds.

Deel IV: Conclusies en effectiviteit

Samenvattende tabel

Onderdeel	Aspecten	Op hoofdlijnen
Planevaluatie (waarom en hoe)	Maatschappelijke opgave	<ul style="list-style-type: none"> • Het doel van het fonds richt zich op het verstrekken van risicodragend kapitaal in kleine- en middelgrote ondernemingen die zich toeleggen op de ontwikkeling van innovatieve duurzame energie technologieën in Noord-Holland. • ODENH maakt deel uit van een instrumentmix (via EXINH-projecten) die door de provincie is ingezet om enerzijds de groei van de economie in Noord-Holland te bevorderen en anderzijds het gebruik van innovatieve duurzame energietechniek te bevorderen. • De gehanteerde definities in de doelstelling van het fonds zijn breed en daardoor niet altijd even helder. Het begrip 'duurzame energie' is breed gedefinieerd. • Er zijn bij oprichting van het fonds geen concrete doelen en resultaten geformuleerd op het niveau van economisch rendement, financieel rendement en maatschappelijk rendement.
	Doel-middel relatie	<ul style="list-style-type: none"> • Het fonds wordt niet langer actief ingezet om beleidsdoelen van de provincie te bereiken. • Bij oprichting van het fonds is geen specifieke instrumentenafweging gemaakt. De provincie baseert zich op de veronderstelling dat de inzet van een (revolverend) fonds een goed instrument is om starters een overlevingskans te bieden in de markt. Hierbij wordt verwezen naar ervaringen in Duitsland en Denemarken. • Bij aanvang van het fonds ontbreekt een analyse over wat er randvoorwaardelijk nodig is om het bedrijfsleven doelgericht te faciliteren en een vertaling daarvan naar de inrichting van het fonds. • Via de EXINH-projecten worden verschillende financiële instrumenten ingezet om het cluster Duurzame Energie in Noord-Holland Noord een extra impuls te geven. Door de inzet van deze instrumentenmix zijn (maatschappelijke) effecten moeilijk te herleiden naar een enkel instrument. • Sinds 2012 is er sprake van een verbeterde verantwoordingssystematiek. Omdat deze systematiek pas sinds kort wordt gehanteerd, kan weinig gezegd worden over de mate waarin het fonds bijdraagt aan de provinciale doelen. • Op dit moment heeft het fonds nog vier projectdeelnemingen in haar portefeuille. Er is een meer marktconforme waarderingssystematiek ingevoerd waardoor de aandelen afgewaardeerd zijn.
	Context	<ul style="list-style-type: none"> • Het fonds is opgericht in een tijd dat het politieke klimaat in grote mate gericht was op innovatie en ondernemerschap. De politieke drang om op het gebied van duurzame energie het verschil te maken in Noord-Holland was groot. Er bestond

		<p>destijds een grote bestuurlijke wens om deel te nemen in PPS constructies.</p> <ul style="list-style-type: none"> • De koerswijziging van het fonds werd ingegeven door o.a. nieuwe inzichten over governance, rapport Schoon Schip en de bezuinigingen, , waardoor meer behoefte was aan sturing en risico's zwaarder gingen wegen.
Procesevaluatie (werking)	Sturen	<ul style="list-style-type: none"> • Bij de oprichting van het fonds is gekozen om de directievoering van het fonds op afstand te plaatsen en een externe fondsbeheerder aan te stellen. De provincie heeft in de periode tot aan de koerswijziging via de lijn van aandeelhouder en de hieraan gekoppelde bevoegdheden geen rol bij de besluitvorming over de investeringen en desinvesteringen. • Na de koerswijziging in 2012 worden investeringsvoorstellen ter goedkeuring aan de aandeelhoudersvergadering (de provincie) voorgelegd waarvoor intern een GS besluit moet worden voorbereid • Ten aanzien van de afbouw van het fonds blijkt dat er geen expliciete afspraken zijn gemaakt over afbouwtermijnen. Vanuit het belang van de projectdeelnemingen worden geen termijnen gehanteerd. • Voor projectdeelnemingen die onder de oude directie zijn aangegaan is niet voorzien in een exit-strategie. Dit betekent dat ODENH in beginsel voor onbepaalde tijd participeert in deze deelnemingen. De behandeling en voorbereiding van de AvA's voor ODENH ligt sinds april 2014 vooral bij de directie Middelen omdat er nog alleen op afbouw en beperking van risico's wordt gestuurd.
	Toezicht	<ul style="list-style-type: none"> • De AvA's vinden minimaal twee keer per jaar plaats en worden voorbereid door de directie Middelen in samenwerking met de directie Beleid.
	Beheersen	<ul style="list-style-type: none"> • Omdat het fonds is georganiseerd in de vorm van een besloten vennootschap is de provincie in beginsel aansprakelijk tot het bedrag dat de provincie aan risicodragend kapitaal heeft ingebracht • De provincie heeft als 100% aandeelhouder zonder RvC een zwaardere verantwoordelijkheid ten aanzien van het bestuur van de vennootschap. Dit betekent dat bij wanbeleid de aandeelhouder (de provincie) financieel aansprakelijk kan worden gesteld • De ervaring leert dat bij investeringen in risicovolle participaties een relatief hoog percentage van de ondernemingen het niet redt. Dit is inherent aan het werken met risicokapitaal. Om een fonds revolverend te houden is het nodig een paar succesvolle ondernemingen ertussen te hebben die de zwakkere compenseren
	Verantwoorden	<ul style="list-style-type: none"> • Na de koerswijziging in 2012 is door de interim-directie een nieuwe verantwoordingssystematiek ontwikkeld waarbij elk kwartaal aan de hand van een vast format teruggekoppeld wordt over individuele projectdeelnemingen.

		<ul style="list-style-type: none"> In 2013 is een nieuw waarderingstelsel ingevoerd voor de aandelen van de individuele projectdeelnemingen. Dit stelsel is meer in lijn met de waarderingssystematiek in de markt.
Effectiviteit van de verbonden partij	Zie hieronder	

Analyse van de effectiviteit van ODENH

Het fonds ODENH is ingezet als financieringsinstrument met als doel kleine- en middelgrote ondernemingen, die zich toeleggen op de ontwikkeling van innovatieve duurzame energie-technologieën, een overlevingskans in de markt te bieden. Het gaat daarbij om ondernemingen die zich in de *early growth* fase bevinden. Een beleidsonderbouwing voor het instrument ontbreekt. Omdat er sprake is van de inzet van een mix van instrumenten op dit beleidsdoel is de effectiviteit achteraf lastig aantoonbaar te maken. Bovendien zijn bij aanvang van het fonds noch de doelen noch de doelindicatoren nader gespecificeerd en ontbreekt een vast rapportageformat op basis waarvan wordt teruggekoppeld op de voortgang van de doelen. Met het besluit tot afbouw van ODENH per 1 oktober 2012 en met de start van het nieuwe fonds PDE-NH in maart 2013 speelt ODENH geen rol van betekenis meer in de uitvoering van provinciale doelen. De focus ligt op de geleidelijke verkoop van de participaties waarbij vooral gestuurd wordt op beperking van risico's. De provincie hanteert vanuit het belang van de projectdeelnemingen geen afbouwtermijnen omdat zij het belangrijk vindt een betrouwbare partij te zijn voor bedrijven. Het ontbreken van een specifieke opdracht vanuit de provincie ten aanzien van de afbouw van het fonds en het ontbreken van een exit-strategie bij een aantal bestaande participaties vormt een aandachtspunt.

Hoewel volgens geïnterviewden bij de oprichting van het fonds juridisch en financieel advies is ingewonnen, ontbreekt een businessplan waarin expliciete afwegingen zijn gemaakt over de keuze en de inrichting van het fonds. De provincie constateerde achteraf weeffouten in de governance van het fonds. Tijdens de koerswijziging in 2012 zijn de statuten en het investeringsreglement aangepast waarmee de grip van de provincie als aandeelhouder versterkt is. De benoeming van de interim-directie is via een formele benoemingsprocedure verlopen en daarmee in lijn met meer transparantie. Met de komst van een interim-directie is een aantal stappen gezet in de verantwoordingsystematiek. Elk kwartaal wordt aan de provincie als aandeelhouder aan de hand van een vast rapportageformat teruggekoppeld over de deelnemingen. Met de nieuwe directie (benoemd per 1 april 2014) wordt deze rapportagelijng voortgezet. Daarbij is in 2012 een stelselwijziging doorgevoerd voor de waardering van projectaandelen die meer in lijn is met de markt. De ervaringen die zijn opgedaan met ODENH zijn ingebracht in het nieuwe fonds PDE-NH. Bij de oprichting van dit fonds is vooraf een businessplan opgesteld waarbij een heldere afweging is gemaakt voor de keuze en inrichting van het fonds. Opvallend hierbij is de keuze van de provincie om twee fondsen waarvan de doelen grotendeels samenvallen naast elkaar te laten bestaan. Meer algemene notie ten aanzien van de inzet van een fonds voor het behalen van (provinciale) doelstellingen is dat bij de start van een fonds vaak sprake is van hooggespannen verwachtingen. In de praktijk is er sprake van een aanlooptijd van een tot twee jaar voordat een goede portfolio van projectdeelnemingen ontstaat.

Leerpunten

Bij de oprichting van het nieuwe fonds PDE-NH zijn de leerpunten, ten aanzien van de instrumentkeuze en inrichting van het fonds, meegenomen uit het ODENH dossier. Leerpunten en meer algemene noties uit ODENH zijn:

- Een goede beleidsonderbouwing is essentieel. De vragen voor welk maatschappelijk probleem/kans het instrument wordt ingezet, welk effect wordt hiermee beoogd, en welke aannames liggen hieraan ten grondslag dienen te worden beantwoord.
- Heldere kaders voor het fonds zijn noodzakelijk. Een zorgvuldige afweging ten aanzien van de doelen, de instrumentkeuze en de inrichting daarvan is een absolute must.
- Een heldere verantwoordingssystematiek is onontbeerlijk om de voortgang van de doelen bij het fonds te volgen.
- Directievoering en investeringscommissie en RvC dienen onafhankelijk te zijn en op transparante wijze te worden geworven.
- Een goede afstemming en afspraken tussen de directies van de ambtelijke organisatie is noodzakelijk voor een integrale afstemming.
- De wijze waarop de kennis en –dossieroverdracht (incl. dossieropbouw) plaatsvindt is een punt van aandacht.
- Een revolving fund gaat in looptijd ver over bestuurlijke termijnen heen. Dit staat op gespannen voet met de politiek/bestuurlijke dynamiek.
- Om een fonds revolverend te houden is een zorgvuldige opbouw van een portfolio aan projectdeelnemingen nodig. Dit proces vraagt tijd.
- Er ligt een forse nationale opgave op het vlak van duurzame energietransitie. In Nederland is sprake van een grote versplintering van middelen omdat lagere overheden elk voor zich een fonds oprichten. De duurzaamheidsopgave is eigenlijk te groot in relatie tot deze versnippering.

Hoofdstuk 5 Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord N.V.

Kengetallen Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord N.V.

• Nominale waarde aandelen:	€26.460	• Eigen vermogen begin/einde 2012:	€683.282/703.135
• Percentage belang:	49%	• Vreemd vermogen begin/einde 2012:	€3.292.562/3.236.819
• Invulling bestuurlijk belang:	Stemrecht AvA, Voordracht lid RvC	• Verstreckte leningen eind 2012:	€750.000 (leningsfaciliteit) €272.857 (schuld kredietfaciliteit)
• Publiek doel:	Ontwikkeling economie NHN	• Dividend ontvangen in 2012:	€ 0

Deel I Profielschets: *Uitgangssituatie van het Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord N.V met specifieke kenmerken als de taak, structuur, activiteiten en ontstaansgeschiedenis van de organisatie*

ONHN in het kort

Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord N.V (ONHN) is een door de provincie Noord-Holland in 2007 opgericht bedrijf met als doel het stimuleren van de economische structuur en daarmee de werkgelegenheid in de regio Noord-Holland Noord. De provincie heeft een belang van 49%¹⁰¹ in de N.V. De overige aandeelhouders zijn 18 gemeenten in Noord-Holland Noord.¹⁰² ONHN is gevestigd in Alkmaar en heeft 18 fte's in dienst.

Activiteiten die ONHN uitvoert zijn onder andere regiobranding (via website en folders), acquisitie (door werkbezoeken en te bijeenkomsten organiseren), het begeleiden van ondernemingen, ontwikkelen van kennis, het opzetten van een bedrijvenloket en een regionaal servicepunt voor het signaleren en binnenhalen van subsidies.¹⁰³

Ontstaansgeschiedenis ONHN

De groei van de werkgelegenheid in Noord-Holland Noord bleef jaren achter bij de groei van het inwonertal, waardoor veel mensen buiten hun eigen (woon)regio werken. Het gevolg is een zware druk op de infrastructuur. De provincie Noord-Holland probeert deze scheve woon-werkbalans te herstellen via stimuleringsprogramma's en diverse samenwerkingsverbanden in de regio. In 2004 wensden PS en GS deze versnipperde initiatieven te bundelen in één regionale uitvoeringsorganisatie waarmee Noord-Holland Noord zich meer als eenheid gaat presenteren.¹⁰⁴

De provincie laat mogelijkheden voor een dergelijke organisatie onderzoeken en stelt in 2005 een kwartiermaker aan die de opdracht krijgt om af te stemmen met gemeenten en bedrijfsleven in de regio en een businessplan en samenwerkingsconvenant op te stellen. Na een aantal bijeenkomsten in de regio stelt de kwartiermaker een intentieverklaring op die gemeenten, Kamer van Koophandel

¹⁰¹ Oorspronkelijk had de provincie 50% van de aandelen, de gemeenten 49% en de Kamer van Koophandel 1%.

Sinds 2013 heeft de provincie 49% van de aandelen, de gemeenten gezamenlijk 51% en de Kamer van Koophandel is geen aandeelhouder meer.

¹⁰² Alkmaar, Bergen, Castricum, Den Helder, Drechterland, Enkhuizen, Graft de Rijk, Heerhugowaard, Heiloo, Hollands Kroon, Hoorn, Koggenland, Langedijk, Medemblik, Opmeer, Schermer, Stede Broec en Texel.

¹⁰³ Jaarplan 2014 Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord N.V.

¹⁰⁴ Provinciale Staten, motie 10-1, 12 januari 2004.

Economische agenda Provincie Noord-Holland 2004-2007, 'Koersen op kennis en kwaliteit'.

en provincie ondertekenen. Daarin spreken de partijen de bereidheid uit om te komen tot een samenwerking in de vorm van een ontwikkelingsmaatschappij ten behoeve van bevordering van de economie in Noord-Holland Noord. Ook worden de beoogde taken en doelstellingen van het ontwikkelingsbedrijf daarin vastgelegd.¹⁰⁵ Later wordt het convenant getekend en gaan partijen definitief over tot oprichting van ONHN. Als juridische vorm wordt gekozen voor een naamloze vennootschap. 50 % van de aandelen komt in handen van de provincie Noord-Holland, de overige 50 % wordt naar rato verdeeld over de deelnemende gemeenten en de Kamer van Koophandel.

Kerntaken

In de intentieverklaring, het convenant en het bedrijfsplan zijn de taken en doelstellingen voor het ontwikkelingsbedrijf afgebakend. De ondernemingsdoelstelling wordt als volgt verwoord: ONHN neemt de verantwoordelijkheid voor de optimale benutting van de economische potenties van Noord-Holland Noord door professionele uitvoeringskracht en versterking van de kernkwaliteiten van de regio, die moeten leiden tot extra autonome groei van de regio en meer vestigingen van elders. ONHN krijgt vier kerntaken mee:

- Promotie en acquisitie;
- Ontwikkeling/revitalisatie van regionale bedrijventerreinen;
- Kennistoepassing en innovatie;
- Structuurversterkende projecten.

Financiering

Het maatschappelijk kapitaal van ONHN bedraagt € 250.000. Daarnaast wordt afgesproken dat de gemeenten een jaarlijkse financiële bijdrage leveren aan de exploitatie van ONHN, naar rato van het aantal inwoners. De provincie verdubbelt deze bijdrage. Zo beschikt het ontwikkelingsbedrijf jaarlijks over een exploitatiebudget van € 2,6 miljoen. Daarnaast stelt de provincie eenmalig € 350.000 beschikbaar voor de oprichtingskosten (dit bedrag wordt uiteindelijk met ruim € 200.000 overschreden omdat de oprichting meer tijd kost dan verwacht en er kostenposten zijn waar eerder geen rekening mee was gehouden).¹⁰⁶

De provincie was in eerste instantie van plan haar bijdrage te leveren in de vorm van een jaarlijkse subsidie.¹⁰⁷ De provincie laat kort daarna onderzoeken of hier ook staatssteunrisico's aan zijn verbonden en wat alternatieve financieringsmogelijkheden zijn. Huisadvocaat Pels Rijcken geeft aan dat er mogelijk sprake is van staatssteun en schetst een aantal oplossingen: voorafgaand goedkeuring van de Europese Commissie vragen, marktconforme terbeschikkingstelling van de financiering (via een lening) of een dienst van algemeen economisch belang (DAEB). Bij deze laatste optie gaat het om activiteiten die door het bedrijfsleven niet of onvoldoende worden ontplooid en die, bovendien, door een bundeling van initiatieven en potentieel een groter rendement opleveren en daarmee in het belang zijn van de economische en sociale ontwikkeling van de regio.¹⁰⁸

De provincie kiest voor de laatste optie: een opdracht voor een dienst van algemeen economisch belang. Volgens de provincie worden de activiteiten gericht op de economische ontwikkeling van de regio die niet uit eigen beweging of niet voldoende door commerciële private ondernemingen worden opgepakt. Dit is aanleiding om de activiteiten van ONHN aan te merken als een DAEB en het ontwikkelingsbedrijf hiervoor jaarlijks een opdracht te geven.¹⁰⁹

¹⁰⁵ Nota PS-commissie ELE, agendapunt 9c Intentieverklaring, 23 mei 2005.

¹⁰⁶ GS-nota 2006-2902, Besluit tot deelname Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord, 31 januari 2006.

¹⁰⁷ GS-nota 2006-73359, Overheveling subsidies regionale stimuleringsprogramma's naar subsidie Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord, 9 januari 2006.

¹⁰⁸ Advies Pels Rijcken over het Ontwikkelingsbedrijf, 2007-10983, 19 februari 2007.

¹⁰⁹ GS-nota 12580, Verlenen van opdracht voor uitvoering van dienst van algemeen economisch belang, 13 maart 2007.

Ontwikkeling ONHN 2007-2011

Vrij snel na de start van het ontwikkelingsbedrijf wordt een aantal dochtervennootschappen opgericht. Tijdens de (buitengewone) aandeelhoudersvergaderingen vraagt de directie van ONHN vrijstelling van de in de statuten opgenomen verplichting om het stemrecht op de aandelen van de dochtervennootschappen te onderwerpen aan goedkeuring van de algemene vergadering.¹¹⁰ Dat betekent dat besluiten over bijvoorbeeld investeringen door dochters niet meer aan de aandeelhouders hoeven te worden voorgelegd. Onder de dochter-B.V.'s NHN Vastgoed en NHN Participaties komt een groot aantal deelnemingen en participaties te hangen, zoals in figuur 5.1 is te zien.

Na het eerste jaar evalueert de Raad van Commissarissen (RvC) het functioneren van ONHN en van haar directie. De RvC is van mening dat ONHN een succesvolle start achter de rug heeft en stelt voor om het salaris van de directeur met € 10.000 te verhogen naar € 120.000 en een bonus van €10.000 te geven.¹¹¹ Ook de aandeelhouders zijn na het eerste jaar tevreden over de door ONHN bereikte resultaten.¹¹² Toch ontstaat later onvrede over het functioneren van ONHN. De organisatie groeit hard, is duur en heeft geen duidelijke link met het provinciaal beleid, zo geven betrokkenen aan.

In 2010 worden twee evaluaties over ONHN uitgevoerd: Berenschot voert in opdracht van het ontwikkelingsbedrijf een evaluatie uit en Ecorys voert in opdracht van de provincie een evaluatie uit naar de DAEB-constructie waarmee ONHN gefinancierd wordt (zie bijlage 5.1). De evaluaties bevelen aan om als provincie en gemeenten een gezamenlijk beleidskader op te stellen voor ONHN en om de beleidsmatige aansturing te verbeteren. Ook is het een advies om de rol en functie van ONHN te herdefiniëren.

Naar aanleiding van de evaluaties besluiten de aandeelhouders in 2010 dat zij meer invloed willen uitoefenen op de activiteiten van ONHN. De provincie wil meer betrokken worden bij het investeringsbeleid en meer invloed op het gebied van vastgoed en participaties.¹¹³ De aandeelhouders stellen gezamenlijk een programmakader op en een memo over participaties, vastgoed en governance. Daaruit blijkt dat participatie door ONHN geen doel op zich behoort te zijn maar dienstbaar. Als reactie zullen directie en RvC een meerjarenplan met een toekomststrategie opstellen en voorleggen aan de aandeelhouders. Op hetzelfde moment wordt een nieuwe directeur van ONHN benoemd.¹¹⁴

Bovengenoemde acties leiden niet tot tevredenheid bij de aandeelhouders, de onvrede over het functioneren van ONHN werd alleen maar groter. De communicatie tussen ONHN en de provincie verslechterde met de komst van de nieuwe directeur en er was onenigheid over de DAEB-betaling, een borgstelling die de provincie onder een aantal voorwaarden had verleend en over de rol van ONHN in bepaalde (vastgoed)projecten.

Transitieproces 2011-2013

Voor de provincie en overige aandeelhouders komt kort daarna het moment om deelname aan ONHN te heroverwegen. Gezamenlijk starten zij een transitieproces. Er worden verschillende varianten van de bedrijfsvoering van ONHN doorgerekend en er worden bestuurlijke conferenties

¹¹⁰ Verslag buitengewone vergadering van aandeelhouders ONHN N.V., 10 oktober 2007.

Verslag algemene vergadering van aandeelhouders ONHN N.V., 5 december 2007.

Verslag algemene vergadering van aandeelhouders ONHN N.V., 21 mei 2008.

¹¹¹ Brief van Raad van Commissarissen Noord Holland Noord aan gedeputeerde Bond, 28 januari 2008.

¹¹² Verslag algemene vergadering van aandeelhouders ONHN N.V., 5 december 2007.

¹¹³ Verslag extra algemene vergadering van aandeelhouders ONHN N.V., 18 februari 2010.

¹¹⁴ Verslag algemene vergadering van aandeelhouders ONHN N.V., 9 december 2010.

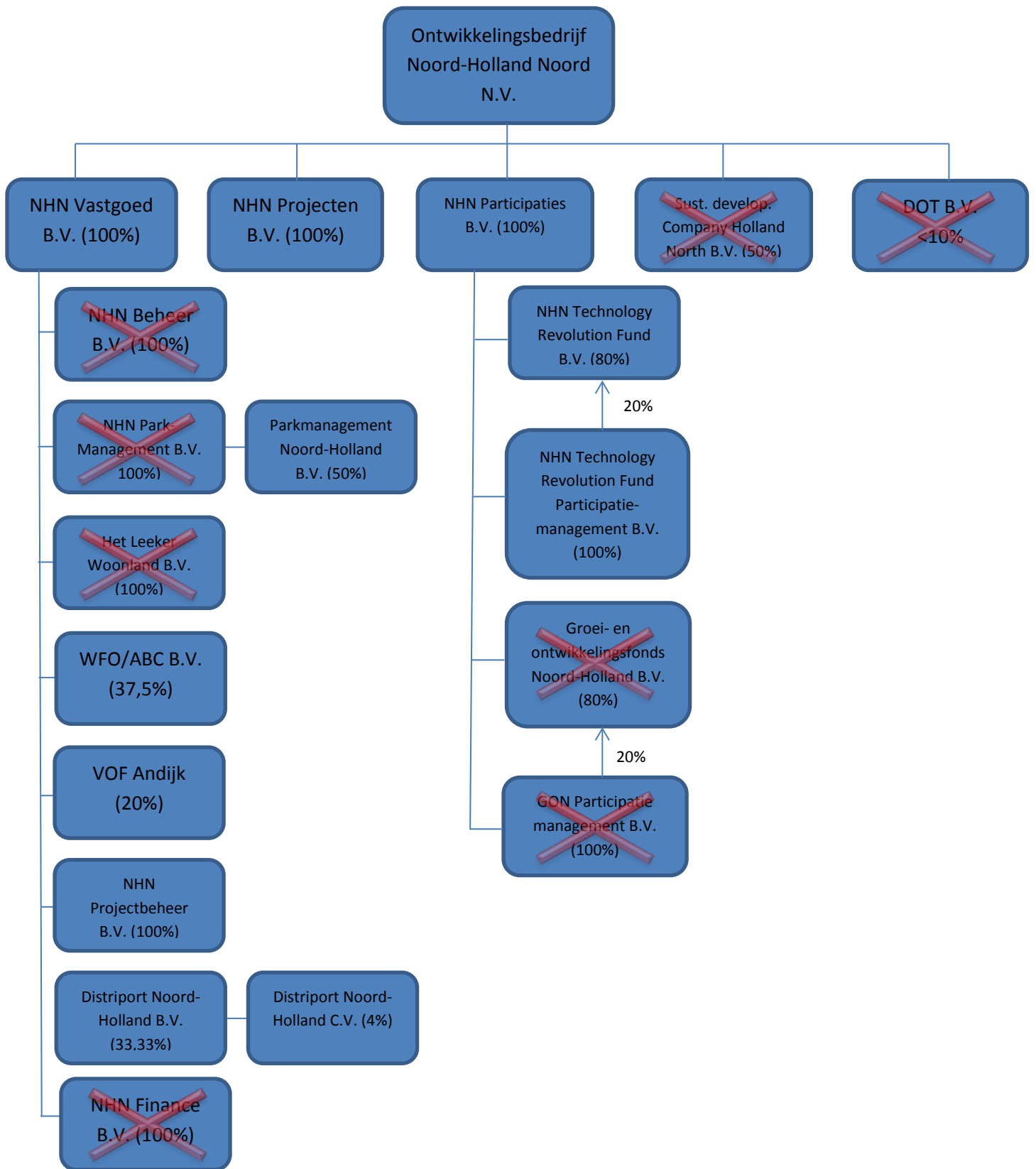
georganiseerd. De financieringswijze via DAEB kan niet worden verlengd. De aandeelhouders wensen een aantal veranderingen: risicovolle participaties en deelnemingen zijn niet langer wenselijk en is meer aansluiting van de onderwijsinstellingen, onderzoeksinstituten en ondernemers is gewenst.¹¹⁵ In werkgroepen worden diverse toekomstrichtingen uitgewerkt.

Eind 2012 worden de aandeelhouders het eens over de nieuwe invulling van de functie en rol van ONHN en het REON. Ook worden de leden van RvC en de directie van ONHN gewisseld. ONHN zal een naamloze vennootschap blijven maar de activiteiten worden ingeperkt en de aandeelhouders krijgen meer sturingsmogelijkheden door het vooraf goedkeuren van het jaarplan. Daarnaast wordt afgesproken dat de regio in principe leidend is en daarom worden de aandelen herverdeeld: het provinciale belang in ONHN wordt verminderd van 50 % naar 49 % en de bijbehorende 540 aandelen worden om niet overgedragen aan de andere aandeelhouders. Ook wordt in april 2013 een nieuwe samenwerkingsovereenkomst ondertekend die het oorspronkelijke convenant vervangt en worden de statuten aangepast. In de samenwerkingsovereenkomst wordt vastgelegd dat de vastgoed- en participatieactiviteiten worden afgebouwd. Daarnaast wordt de rol van het REON herijkt en is met de transitie de financieringswijze veranderd. De DAEB-opdracht is gewijzigd in een boekjaarsubsidie van € 1,3 miljoen per jaar. Tot slot is in de nieuwe samenwerkingsovereenkomst een artikel opgenomen over evaluatiemomenten. Afgesproken is dat uiterlijk in oktober 2014 de samenwerking door de aandeelhouders is geëvalueerd. In oktober 2016 volgt een evaluatie van de bijdrage van ONHN aan de doelstellingen die de aandeelhouders voor ogen hebben.

Samenvatting

ONHN is in 2007 door de provincie opgericht om de woon-werk balans in Noord-Holland Noord te verbeteren. Voor die tijd probeerde de provincie dit probleem via verschillende programma's en platforms op te lossen. Bij PS en GS bestond de wens om deze versnipperde activiteiten onder te brengen bij één uitvoeringsorganisatie die een maximale bijdrage levert in de doelstelling de woon-werkbalans meer in evenwicht te brengen. Omdat bij de aandeelhouders steeds meer onvrede ontstond over de prestaties van ONHN en de vele vastgoedactiviteiten die ONHN ondernam, is in 2011 een transitieproces gestart en is de rol en functie van ONHN geherdefinieerd en ingeperkt. In 2013 hebben alle deelnemers een nieuwe samenwerkingsovereenkomst getekend.

¹¹⁵ GS-nota 163709-167313, Samenwerkingsovereenkomst en aandelenoverdracht Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord, 9 april 2013.



Figuur 5.1: (Voormalige) dochterondernemingen ONHN N.V.

Deel II Planevaluatie: *Aandacht voor de maatschappelijke opgave, de relevante beleidskaders, de doel-middel relatie en de context waarbinnen ONHN functioneert.*

Het deel planevaluatie gaat in op de beleidstheorie achter de inzet van ONHN als verbonden partij voor het behalen van de provinciale beleidsdoelen. Gezien de recente transitie en de in het verleden uitgevoerde evaluaties is voor de doel-middel relatie alleen naar de actuele beleidsdoelen en activiteiten gekeken.

Maatschappelijke opgave bij oprichting

In het Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord uit 2004 constateert het college van GS dat de woon-werkbalans in de noordelijke helft van de provincie scheef is. De groei van de werkgelegenheid blijft al jaren achter bij de groei van het inwonertal, waardoor veel mensen buiten hun eigen (woon)regio werken. Het gevolg is een zware druk op de infrastructuur.¹¹⁶ De provincie Noord-Holland probeert sinds de jaren '80 op verschillende manieren de woon-werkbalans te herstellen. Dat gebeurt onder meer via economische raporportages en regionaal economische stimuleringsprogramma's (RES). Ook bestaan diverse samenwerkingsverbanden en platforms waar overheden en bedrijfsleven zich samen inzetten om de regionale economie te stimuleren.

Bij Provinciale Staten bestaat de wens dat de regio Noord-Holland Noord zich extern op sociaaleconomisch gebied meer als eenheid gaat presenteren en krachten bundelt om zo het werkgelegenheidsbelang beter te vertegenwoordigen. In 2004 nemen PS een motie aan om dit voor elkaar te krijgen.¹¹⁷ GS nemen deze wens over in de Economische Agenda 2004-2007 en stellen als ambitie om 'een uitvoeringsorganisatie te realiseren die door de optelsom van initiatieven een maximale bijdrage levert in de doelstelling de woon-werkbalans meer in evenwicht te brengen'.¹¹⁸

Na het aanstellen van een kwartiermaker die afstemt met gemeenten en bedrijfsleven in de regio, wordt een bedrijfsplan ontwikkeld voor wat ONHN moet worden. Nadat alle betrokken partijen een intentieverklaring voor deelname aan het ontwikkelingsbedrijf ondertekenen, besluiten GS in 2006 definitief tot oprichting van ONHN. In de Statenvoordracht voor de oprichting van het ONHN zijn drie aanleidingen benoemd voor het oprichten van het ontwikkelingsbedrijf.¹¹⁹

- *Scheve woon-werkbalans*

Het aantal werkenden was de laatste decennia in Noord-Holland Noord groter dan het aantal banen. Als gevolg hiervan bestond een uitgaande pendel naar met name Noord-Holland Zuid waardoor druk ontstond op de infrastructuur. Een verbetering hiervan was de belangrijkste opgave in het Streekplan Noord-Holland Noord. Om dit te bereiken moest de economische ontwikkeling van de regio worden gestimuleerd. Daarom bood het streekplan ruimte voor de herstructurering en uitbreiding van bedrijventerreinen en agrarische bestemmingen, vestiging van nieuwe werkgelegenheid, versterking van de internationale concurrentiepositie en verbetering van infrastructuur. Daarnaast bestond ook een kwalitatief probleem omdat de werkgelegenheid in de regio sterk leunde op de non-profit sector. Doel voor ONHN was om te zorgen voor een verbetering van vestigingsklimaat en een groei van de werkgelegenheid en hiermee tot een verbetering van de woon-werkbalans.

¹¹⁶ Streekplan Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord, 'Ontwikkelen met kwaliteit', 25 oktober 2004.

¹¹⁷ Provinciale Staten, motie 10-1, 12 januari 2004.

¹¹⁸ Economische agenda Provincie Noord-Holland 2004-2007, 'Koersen op kennis en kwaliteit'.

¹¹⁹ GS-nota 2006-2902, Oprichting Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord, 31 januari 2006.

- *Versnippering*

Om de regionale economie te stimuleren en de werkgelegenheid te vergroten bestonden in de regio verschillende initiatieven. De belangrijkste hiervan waren: De Regionaal Economische Stimuleringsprogramma's Halter in Balans (Noord-Kennemerland en West-Friesland) en Kop en Munt (Kop van Noord-Holland), de Bedrijfsregio's Kop van Noord-Holland en Noordwest-Holland en het samenwerkingsverband NoordWest 8. In de Statenvoordracht wordt geconcludeerd dat dit niet tot het gewenste resultaat leidt omdat versnippering is ontstaan in de activiteiten. Dit in combinatie met een gebrek aan coördinatie leidde tot complexe besluitvormingsprocedures, verlies van bestuurskracht en daardoor tot te weinig resultaat. Het ontwikkelingsbedrijf moest door bundeling van activiteiten leiden tot efficiency winst die vervolgens moest resulteren in een extra impuls voor de regionale economie.

Het aanpakken van versnippering was ook een directe opdracht van PS. In een Statenmotie uit 2004 wordt gesteld dat 'het schaalniveau van de regio de basis moet zijn voor de vergroting van de bestuurlijke slagkracht en dat het economische en werkgelegenheidsbelang in Noord-Holland Noord beter inhoud kan worden gegeven door de activiteiten van de diverse platforms die met vergelijkbare economische doelstellingen actief zijn te bundelen.'¹²⁰

- *Eenheid van optreden*

De derde aanleiding was het ontbreken van een eenheid van optreden, het gebied functioneerde te weinig als eenheid. In de Nota Ruimte en de uitwerking van het ministerie van Economische Zaken Pieken in de Delta was Noord-Holland Noord niet aangemerkt als aandachtsgebied waardoor de regio de kans miste op stimuleringsmaatregelen vanuit het Rijk.

Ontwikkeling woon-werkbalans en context

Het aantal werkenden in Noord-Holland is groter dan het aantal banen (zie figuur x.2 en x.3). De laatste jaren neemt het verschil af. Volgens de provinciale monitor arbeidsmarkt en onderwijs zal rond 2020 het aantal banen groter zijn dan de werkzame beroepsbevolking. Bij deze ontwikkeling is het inzetten op groei van werkgelegenheid, zoals nu nog in de doelen van ONHN opgenomen, mogelijk niet de beste keuze voor de regio. De 'Foto Anticipeerregio Kop van Noord-Holland' gaat hier verder op in.¹²¹ Het rapport stelt de vraag of de regio voldoende anticipeert op deze ontwikkelingen. In de toekomst zal de aandacht van het provinciaal beleid wellicht verschuiven van het stimuleren van groei naar meer aandacht voor randvoorwaarden zoals aantrekkelijke woonmilieus, een goed voorzieningenniveau, een gezonde economische structuur, het vinden van geschikt personeel en een betere afstemming tussen arbeidsmarkt en onderwijs.

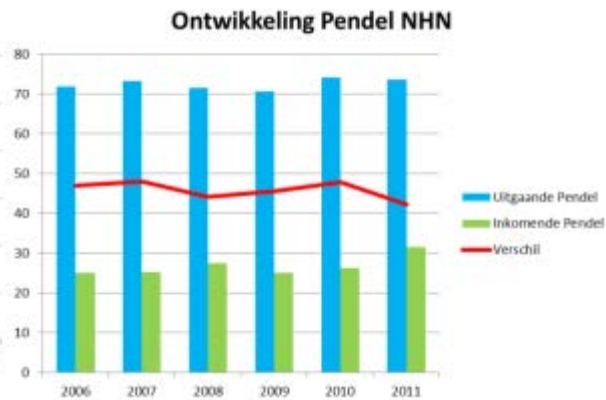
De uitgaande pendel, het aantal personen dat woont in Noord-Holland Noord en werkt buiten de regio, is de laatste jaren gelijk gebleven (rond de 70.000). De inkomende pendel is gestegen in 2011. Toch wordt nog steeds maar een beperkt deel van de banen vervuld door mensen van buiten de regio. In figuur 5.2 en 5.3 is de ontwikkeling van het aantal banen in Noord-Holland Noord vergeleken met die in de totale provincie en Nederland. Het aantal banen in Noord-Holland Noord is sinds 2006 relatief sneller gegroeid dan provinciaal en landelijk. Dit is echter niet direct toe te schrijven aan de inspanningen van het Ontwikkelingsbedrijf.

¹²⁰ Provinciale Staten, motie 10-1, 12 januari 2004.

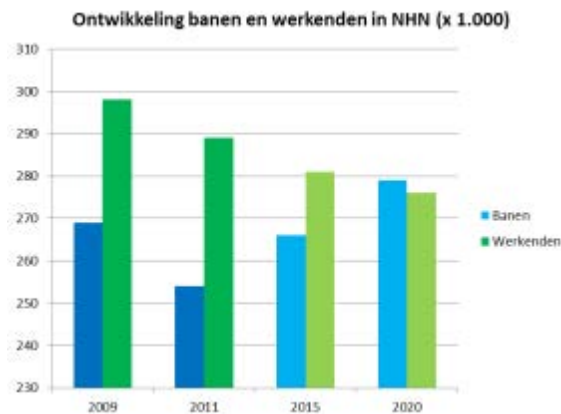
¹²¹ Foto Anticipeerregio Kop van Noord-Holland, oktober 2013.



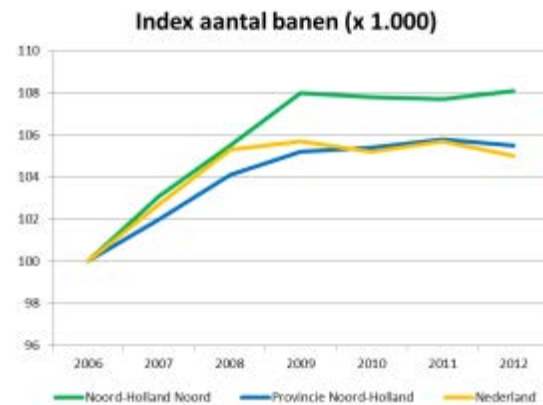
Figuur 5.2: Banen en werkenden (bron: CBS)



Figuur 5.3: Woon- en werkpindel (bron: CBS)



Figuur 5.4: Ontwikkeling aantal banen, absoluut (bron: SEO/CBS)



Figuur 5.5: Ontwikkeling aantal banen, index (bron: SEO/CBS)

Beleidsprobleem bij transitie

Bij de provinciale besluitvorming over de transitie is niet uitgebreid stilgestaan bij de ontwikkeling van de bij oprichting benoemde beleidsproblemen. Wel is onderkend dat de economische omgeving waarbinnen ONHN opereerde drastisch is veranderd. In de economische agenda is opgenomen: *“De provincie constateert dat na de oprichting van ONHN, in 2006, de context waarin ONHN werkt is veranderd. Het gaat om demografische ontwikkelingen met effect op de arbeidsmarkt, ontwikkeling van clusteraanpak met samenwerking tussen ondernemers, onderwijs en overheden (mede door inzet van ONHN) en economische situatie. Deze veranderingen kunnen leiden tot een andere opzet van de regionaal stimuleringsprogramma’s en dus ook een andere inzet van het Ontwikkelingsbedrijf.”*

Beleidsmatig worden de veranderende economische context en het ontstaan van de clusteraanpak in de GS-nota genoemd als aanleiding voor de transitie. Aanvullend hierop worden nog vier aanleidingen voor de transitie genoemd: veranderde financieringswijze, onvrede over resultaten en sturingsmogelijkheden, onvrede over verantwoording activiteiten, risicovolle participaties en het ontbreken van aansluiting bij onderwijsinstellingen, onderzoeksinstituten en ondernemers. Het merendeel van de redenen voor de transitie waren hiermee niet beleidsmatig van aard maar lagen bij problemen rond sturen, beheersen en verantwoorden.

Op basis van bovenstaande kan geconcludeerd worden dat het oorspronkelijke beleidsprobleem waarvoor ONHN is opgericht, de scheve woon-werk balans, is afgenomen. Dit heeft niet geleid tot een actualisatie van de doelen in de statuten.

Instrumentenkeuze bij oprichting

In de GS-nota waarin besloten wordt tot oprichting van ONHN is geen specifieke instrumentafweging opgenomen. Als belangrijkste reden voor de keuze voor een ontwikkelingsbedrijf worden de positieve ontwikkelingen hiermee in de rest van Nederland genoemd. Ook wordt verwezen naar een landelijke evaluatie uitgevoerd door het ministerie van Economische Zaken en een studie van Buck Consultants International waaruit blijkt dat mede als gevolg van de activiteiten van ontwikkelingsmaatschappijen de innovatiekracht van bestaande bedrijven is toegenomen, bedrijven meer investeren in kansrijke activiteiten en een substantieel aandeel bedrijven van buiten de onderzochte regio's zich daar heeft gevestigd. Als het elders kan, kan dit ook in Noord-Holland Noord is hierbij de redenering in de nota GS. Dit beeld wordt onderschreven in de afgenomen interviews waarbij ook wordt aangegeven dat positieve ervaringen met SADC in die tijd een rol speelden. Over de instrumentkeuze is in de interviews verder door diverse mensen aangegeven dat het oprichten van een ontwikkelingsbedrijf een doel op zich leek waarbij het initiatief sterk bij de provincie lag. Als juridische vorm werd gekozen voor een naamloze vennootschap 'vanwege de transparantie voor de overheden die participeren'. Ook is een N.V. volgens GS 'met het oog op dochtervennootschappen de meest aangewezen vorm omdat deze als holding kan functioneren'.¹²² Een verdere onderbouwing ontbreekt.

Context

ONHN is opgericht in een tijd waarin ook andere provincies deelnamen in (succesvolle) ontwikkelingsmaatschappijen. Bijvoorbeeld de Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij (BOM) en de Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland (OMFL). Zelf had de provincie ervaring met de SADC, een ontwikkelingsbedrijf voor de Schipholregio (zie ook hoofdstuk 2). SADC werd in die tijd als succesvol beschouwd en diende qua structuur en organisatie als voorbeeld voor ONHN. In activiteiten wel heel anders, maar dezelfde structuur.

Het verschil tussen ONHN en andere ontwikkelingsbedrijven is dat (een deel van) deze bedrijven in een Europese steunregio actief zijn en daardoor op Europese financiering of financiering van het Rijk kunnen rekenen. Dat was voor ONHN niet het geval, zij hadden alleen beschikking over de middelen die de aandeelhouders jaarlijks beschikbaar stelden en dus minder investeringsmogelijkheden. Ter vergelijking: het maatschappelijk kapitaal van de BOM bedraagt € 45 miljoen, dat van ONHN € 250.000.

Instrumentenkeuze bij transitie

De provincie heeft zich voor het transitieproces door Pels Rijcken laten adviseren over de (on)mogelijkheden tot een eenzijdige exit van de provincie uit ONHN en het REON. De advocaat geeft in het advies aan dat de provincie haar aandelen in ONHN kan verkopen maar dat dit de provincie daarmee niet eveneens bevrijdt van de verplichting tot het jaarlijks verstrekken van een financiële bijdrage aan ONHN (een verplichting die voortvloeit uit het Convenant).¹²³ In het Convenant is geen exit-mogelijkheid opgenomen. Uiteindelijk blijkt een exit uit ONHN politiek niet haalbaar. Het was

¹²² GS-nota 2006-2902, Oprichting Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord, 31 januari 2006.

¹²³ Advies Pels Rijcken over de (on)mogelijkheden tot eenzijdige exit van de provincie uit ONHN en het REON, 17 februari 2012.

een bestuurlijke wens om een N.V. te houden. Uit de interviews blijkt dat, nadat was geconcludeerd dat stoppen te veel financiële kosten zou hebben voor de provincie, vooral is gekeken hoe het ontwikkelingsbedrijf in een of andere vorm kon doorgaan. Volgens de geïnterviewden speelde ook het imago van de provincie hierbij een rol: *“Het zou raar zijn om een paar jaar na oprichting de stekker te trekken uit een instrument dat je zelf hebt opgericht”*. De aandeelhouders worden het er over eens dat ONHN omgevormd moet worden.

Bij de transitie heeft geen nieuwe instrumentenafweging plaatsgevonden. Wel is, binnen de bandbreedte van het voortbestaan van een regionaal orgaan, gekeken welke juridische varianten en financieringsvormen mogelijk waren. De juridische varianten zijn een Gemeenschappelijke Regeling, een coöperatie en een entiteit die geheel in handen van de provincie zou zijn. Financieringsvormen zijn opdracht en subsidie. Uiteindelijk hebben de aandeelhouders ervoor gekozen om de N.V.- vorm te behouden met als financieringsvorm een subsidierelatie. Deze financieringsvorm biedt meer sturings- en controlemogelijkheden door de voorwaarden die de subsidieverlener kan stellen aan de subsidieverlening.

Doelen in provinciaal beleid

Ten tijde van het opstellen van de Economische Agenda 2012-2015 zat ONHN volop in het transitieproces en was nog niet duidelijk hoe ONHN in de toekomst ging opereren. Daarom is geen specifieke beleidsmatige toelichting opgenomen wat de provincie wil bereiken met ONHN. Hoofddoel van de Economische Agenda is het verbeteren van de internationale concurrentiepositie van de provincie Noord-Holland. In de de Economische Agenda zijn de doelen opgenomen die een basis kunnen vormen voor activiteiten van het ontwikkelingsbedrijf.¹²⁴

Doelen in de huidige statuten van ONHN (versie 1 februari 2013)

De vennootschap heeft ten doel:

- a) het behouden en stimuleren van de groei van het bestaande bedrijfsleven in de noordelijke regio van Noord-Holland, alsmede het begeleiden van bedrijven bij verplaatsing of uitbreiding en het aantrekken van nieuwe bedrijven in deze regio;
- b) het afstemmen en desgevraagd begeleiden van de ontwikkeling, uitgifte en/of herstructurering van bedrijventerreinen in de noordelijke regio van Noord-Holland;
- c) het stimuleren van ontwikkeling en innovatie bij bedrijven en de samenwerking tussen bedrijfsleven en onderwijs en kennisinstellingen in de noordelijke regio van Noord-Holland;
- d) het versterken van de economische structuur op het gebied van met name (gemeentegrens overstijgend) agribusiness, energie, marien/maritiem en offshore, health en vrijetijdseconomie in de noordelijke regio van Noord-Holland, en al hetgeen met het voorgaande verband houdt of daaraan bevorderlijk kan zijn.

De activiteiten van ONHN in 2014 zijn opgenomen in het activiteitenplan (zie bijlage 5.2) en jaarplan. In het jaarplan zijn per activiteit KPI's benoemd. In het jaarverslag over 2014 zal worden gerapporteerd over de voortgang hiervan.

¹²⁴ Samenvatting afrekenbare doelstellingen, Economische Agenda Provincie Noord-Holland 2012-2015

Doel-middelrelatie

De vraag doet zich nu voor hoe de activiteiten van ONHN bijdragen aan de provinciale beleidsdoelen. Om dat na te gaan zijn de volgende vragen relevant:

1. Sluiten de activiteiten aan bij de provinciale beleidsdoelen?
2. Is ONHN de aangewezen partij om deze activiteiten uit te voeren en is er overlap met andere activiteiten in Noord-Holland Noord?

Aansluiting bij doelen uit de statuten?

Wat opvalt is dat de doelen in de statuten erg breed zijn geformuleerd. Alle activiteiten zijn namelijk te herleiden tot het versterken het behouden en stimuleren van de groei van het bestaande bedrijfsleven en het versterken van de economische structuur. Toch komt een aantal activiteiten in het jaarplan niet direct terug in de doelen. Voorbeelden hiervan zijn de activiteiten voor detailhandel en kantoren.

Aansluiting bij doelen uit de economische agenda?

Het activiteitenplan bevat een breed scala aan activiteiten. Als we het activiteitenplan vergelijken met de doelen uit de Economische Agenda zien we dat de activiteiten grotendeels aansluiten op de doelen en zijn te herleiden tot de economische agenda. De clusters komen duidelijk terug en het afbouwen van de vastgoedactiviteiten is in overeenstemming met doelen. Maar of de activiteiten ook bijdragen aan deze doelen is moeilijk te beoordelen. De toelichting in het activiteitenplan is niet altijd toereikend om de bijdrage aan de doelen te kunnen bepalen. Een voorbeeld hiervan is het programmamanagement voor de Luchthaven Den Helder. Hierbij is als toelichting alleen opgenomen: “organiseren van programmamanagement met als doel het ontwikkelen van een investeringsprogramma Luchthaven Den Helder”. Onduidelijk is wat dit programmamanagement precies inhoudt, hoe dit bijdraagt aan het investeringsklimaat en waarom ONHN dit oppakt. In de subsidieverantwoording over 2013¹²⁵ is dit verder uitgewerkt met: “ONHN levert een inhoudelijke bijdrage voor ontwikkeling van het civiele gedeelte van de luchthaven. Inclusief het aantrekken van simulatoren.” En als resultaat is gedefinieerd: “Er ligt een gedegen visie.” Activiteitenplan en subsidieverantwoording geven een goed beeld van de inzet en activiteiten van ONHN. Toch is de bijdrage van de specifieke activiteiten aan het hogere doel hiermee nog niet te bepalen. Temeer omdat een groot deel van de activiteiten bestaat uit netwerken, coördineren, organiseren en het opzetten van ondersteunende tools: instrumenten die indirect moeten bijdragen aan een verbetering van het investeringsklimaat.

Overlap en ONHN als aangewezen partij?

Volgens geïnterviewden bestaat nog steeds overlap in taken die zowel door de overheden, andere regionale organen als door ONHN worden uitgevoerd. Ook zou een deel van het werk mogelijk door provincieambtenaren (bijvoorbeeld de monitoring van bedrijventerreinen) kunnen worden uitgevoerd. Zowel provincie als ONHN erkennen dat dit het geval kan zijn. Tegelijkertijd geven ze aan dat de aandeelhouders gezamenlijk hebben besloten om ONHN op te richten om zelf bepaalde activiteiten niet uit te hoeven voeren omdat ze daar de capaciteit niet voor hebben. Bovendien gaat het om bovenregionale onderwerpen die gezamenlijk moeten worden uitgevoerd. Ook heeft de inzet van ONHN een meerwaarde door de positie in de regio en het draagvlak bij de regionale partijen en overheden. Het blijkt dat de aandeelhouders de overlap erkennen en accepteren. Verder is in interviews aangegeven dat de huidige subsidieconstructie enigszins gekunsteld blijft, sommige activiteiten van ONHN zouden wellicht moeten worden aanbesteed aan marktpartijen (bijvoorbeeld het verzorgen van programmamanagement). Dat dit kan voorkomen, wordt herkend

¹²⁵ ONHN, Subsidieverantwoording Activiteitenplan 2013.

door zowel ONHN als de provincie. De geïnterviewden geven aan dat ONHN het gat vult dat de markt niet opvult. Wanneer het gaat om activiteiten die de markt wel zelf kan doen besteedt ONHN deze activiteiten uit. ONHN voert de rol van aanjager en facilitator uit, zij halen informatie op bij gemeenten en zijn betrokken in de beginfase. Zodra iets uitgevoerd kan worden, laten zij het over aan de markt. De aandeelhouders moeten in de gaten houden dat dit ook gebeurt. In de praktijk hebben de activiteiten van ONHN nog niet tot problemen met marktpartijen geleid, blijkt uit de interviews.

Tevredenheidsonderzoek Integron

Nadat de transitie is voltooid laat ONHN een tevredenheidsonderzoek houden door adviesbureau Integron, waarbij wordt onderzocht hoe tevreden stakeholders (aandeelhouders, bedrijfsleven, raadsleden etc.) zijn over de activiteiten en projecten van het ontwikkelingsbedrijf en hoe tevreden zij zijn over het contact met ONHN. Het tevredenheidsonderzoek dient als nulmeting zodat over een aantal jaar kan worden geëvalueerd in hoeverre de tevredenheid is toegenomen. Integron rapporteert over tevredenheid het volgende: 75 % van de stakeholders vindt het belangrijk of zeer belangrijk dat er een ontwikkelingsbedrijf is in de regio Noord-Holland Noord. 39% van de stakeholders vindt dat ONHN een goed tot zeer goede bijdrage levert aan de bedrijvigheid in de regio. 34% vindt dit redelijk goed en 26% vindt dit redelijk slecht tot zeer slecht.

- Over het algemeen heerst er een lage tevredenheid met betrekking tot de activiteiten en projecten die het Ontwikkelingsbedrijf ontplooit.
- Over het algemeen leiden de contactmomenten met ONHN tot (redelijke) tevredenheid onder de klanten.
- Men is vooral tevreden over de vriendelijke houding van de contactpersonen, net als over de bereikbaarheid van contactpersonen per telefoon/email.
- Men is het minst tevreden over het proactief meedenken en informeren door contactpersonen van ONHN.

Verbeterpunten voor ONHN zijn vooral de zichtbaarheid en pro-activiteit en de mate waarin ONHN zich bezighoudt met het werven van ondernemers, investeerders en ontwikkelaars voor de regio Noord-Holland Noord.¹²⁶

Samenvatting

Bij de oprichting van ONHN is geen specifieke instrumentenafweging gemaakt. Al vroeg stond vast dat het een ontwikkelingsbedrijf moest worden met als juridische vorm een naamloze vennootschap. Volgens betrokkenen leek dit een doel op zich zonder een specifieke onderbouwing hoe de activiteiten van ONHN bij moesten dragen aan het oplossen van het beleidsprobleem. De keuze voor het instrument kwam mede door de positieve ervaringen met andere ontwikkelingsbedrijven binnen en buiten de provincie. De drie aanleidingen voor oprichting waren de scheve woon-werkbalans, de versnippering van activiteiten en het ontbreken van regionale eenheid. Bij de transitie is ondanks de verbetering in de woon-werkbalans geen nieuwe uitgebreide probleemanalyse gemaakt en zijn geen andere instrumenten overwogen. De aandacht ging vooral uit naar de hoe-vraag bij het voortzetten van ONHN. Wel is gekeken naar de wijze van financiering en aansturing. ONHN startte als volwaardig ontwikkelingsbedrijf dat ook risicodragend participeert in relevante ontwikkelingen, waarvoor dochter-B.V.'s werden opgericht waar vervolgens deelnemingen en participaties onder kwamen te hangen. Na de transitie is ONHN omgevormd tot een uitvoeringsorganisatie en zijn de vastgoed- en participatieactiviteiten afgebouwd.

De provinciale beleidsdoelen zijn opgenomen in de Economische Agenda 2012-2015. Hoofddoel is het verbeteren van de internationale concurrentiepositie van de provincie Noord-Holland Noord. Ten

¹²⁶ Integron, Rapportage stakeholder tevredenheidsonderzoek 2013 Ontwikkelingsbedrijf NHN, juli 2013.

behoefte van dat doel richt ONHN zich op regiomarketing, versterking van het vestigingsklimaat en op een regionaal servicepunt voor het begeleiden van bedrijven en het ondersteunen bij (Europese) subsidieaanvragen. De activiteiten van ONHN passen binnen de doelen van de Economische Agenda maar in hoeverre de activiteiten ook bijdragen bij het behalen van deze doelen is nog niet vast te stellen. Een deel van de activiteiten van ONH vertoont overloop met andere instanties en initiatieven in de regio. Sommige activiteiten kunnen mogelijk ook door de provincie of marktpartijen worden uitgevoerd.

Deel III Procesevaluatie: *Met aandacht voor de uitwerking van kaders en afspraken via sturing, beheersing en toezichtactiviteiten en de verantwoording door ONHN*

Sturen

Bevoegdheden aandeelhouders

Met het aangaan van de nieuwe samenwerkingsovereenkomst in 2013 zijn ook nieuwe statuten voor ONHN opgesteld. Ten opzichte van de oorspronkelijke statuten is een aantal zaken veranderd maar de meeste bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn gelijk gebleven. De provincie heeft in de voor de transitie echter nauwelijks gebruik gemaakt van de bevoegdheden die zij als aandeelhouder had om ONHN (bij) te sturen. Aandeelhouders leverden in de praktijk juist bevoegdheden voor sturing en toezicht in. Het beste voorbeeld daarvan is het besluit om vrijstelling te verlenen van de in de statuten opgenomen verplichting om het stemrecht op de aandelen van de dochtervennootschappen te onderwerpen aan goedkeuring van de algemene vergadering. Betrokkenen geven aan dat de provincie in eerste instantie geen zicht op had op de 'kerstboom' van B.V.'s die hierdoor onder ONHN ontstond. Of dit komt door gebrek aan expertise of dat het bewuste keuzes zijn geweest is binnen het kader van dit onderzoek niet te achterhalen.

In de huidige statuten van ONHN zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het bestuur, de raad van commissarissen (RvC) en de aandeelhouders vastgelegd. Daarnaast zijn afspraken gemaakt in de samenwerkingsovereenkomst. De RvC houdt toezicht op het beleid van de directie van ONHN en op de algemene gang van zaken in de vennootschap en richt zich daarbij naar het belang van de vennootschap. In de Algemene vergadering van Aandeelhouders wordt de provincie vertegenwoordigd door de gedeputeerde Economische Zaken. Aan de goedkeuring van de algemene vergadering zijn besluiten onderwerpen over onder andere:

- het aangaan of verbreken van een duurzame samenwerking van de vennootschap of een dochtermaatschappij met een andere rechtspersoon of vennootschap;
- uitbreiding van de taken van de N.V.;
- het aangaan van een bankkrediet of lening;
- deelneming in het kapitaal van een andere onderneming of vennootschap;
- investeringen vanaf € 1 miljoen;
- het vaststellen van de jaarrekening;
- het verlenen van decharge aan de directeuren en de commissarissen;
- en het vooraf vaststellen van het jaarplan.

Het vooraf vaststellen van het jaarplan in de statuten is een nieuwe bevoegdheid die in de oorspronkelijke statuten niet was opgenomen maar wel in de nieuwe statuten nadat de aandeelhouders de wens hadden uitgesproken om na het transitieproces meer sturing te willen hebben op het beleid en de activiteiten van ONHN.

In het jaarplan zijn opgenomen: de voorgenomen activiteiten en producten ten behoeve van Noord-Holland Noord, de beleidsdoelen voor Noord-Holland Noord, de begroting voor uitvoeringskosten en personele inzet en de planning van activiteiten en realisatie van producten. De statuten bepalen dat de directie zoveel mogelijk conform het vastgestelde jaarplan zal handelen.

Uit de interviews blijkt dat de provincie ambtelijk nauw betrokken is bij het opstellen van het jaarplan. De voorbereiding gebeurt in een ambtelijke werkgroep van het REON waarin bijvoorbeeld ook de vertaling van het jaarplan in het activiteitenplan (hierover later meer) wordt voorbereid. Daarnaast wordt het jaarplan ook bestuurlijk in het REON besproken. Dit is een andere manier van werken dan in de oorspronkelijke situatie gebeurde, waarbij de input veel meer vanuit het ontwikkelingsbedrijf kwam. Hiermee is de sturing vanuit de provincie toegenomen.

In de oorspronkelijke situatie was het REON verantwoordelijk voor een goede vertaling van de beleidslijnen van de provincie Noord-Holland en de gemeenten in Noord-Holland Noord in de taken en het activiteitenprogramma van het Ontwikkelingsbedrijf. Naast de aandeelhouders van ONHN was ook het bedrijfsleven vertegenwoordigd in het REON. Zij bepaalden dus als niet-aandeelhouder mede de koers van ONHN. In de loop van de tijd ontstond onduidelijkheid of het REON slechts een adviserende functie had of dat besluiten die in het REON werden genomen ook bindend waren voor ONHN. In de samenwerkingsovereenkomst is de rol en functie van het REON nadrukkelijk vastgelegd. Het REON bestaat als overlegorgaan ter bevordering van het versterken van de strategische organisatie van en onderlinge afstemming tussen ondernemers, onderwijsinstellingen, kennisinstellingen en lokale en provinciale overheden in de regio Noord-Holland Noord om een positief vestigings- en ondernemersklimaat in Noord-Holland Noord verder te ontwikkelen. Het REON adviseert ONHN (gevraagd en ongevraagd) in elk geval over voorgenomen en ontplooidde activiteiten, het concept jaarplan en de opzet en resultaten van de evaluaties over het functioneren van ONHN.¹²⁷ In de Samenwerkingsovereenkomst wordt ook verwezen naar boards, als samenwerkingsverbanden in de vorm van een breed strategisch overleg over de ontwikkeling en positionering van in ieder geval de belangrijkste pijlers van de economie in Noord-Holland Noord. Het gaat om Agriboard, Leisureboard, Holland Health, Energyboard en Maritime Campus Netherlands. In (een aantal van deze) boards is de provincie vertegenwoordigd. De boards zijn betrokken bij het opstellen van het jaarplan en ONHN voert taken voor de boards uit.

Het jaarplan wordt jaarlijks doorvertaald in een activiteitenplan voor de subsidieaanvraag. De verandering van DAEB-financiering naar subsidiëring betekent ook dat de provincie meer sturingsmogelijkheden heeft. De subsidieaanvraag gebeurt via een provinciaal format waarbij de provincie de doelen en activiteiten vooraf goedkeurt (of bepaalt dat aanpassing nodig is). ONHN krijgt 80 % van het subsidie bedrag vooraf en 20% na definitieve vaststelling.

Provinciale rollen

Bij de transitie is gekozen om de DAEB-financiering te vervangen voor een boekjaarsubsidie. Daar is voor gekozen omdat het meer sturings- en controlemogelijkheden geeft. Zo heeft de provincie naast de aandeelhoudersrol sinds 2013 ook de rol van subsidieverstrekker. Geïnterviewden geven aan dat de sturing vooral gebeurt via het subsidieproces en in het REON, de aandeelhoudersvergaderingen zijn een formaliteit. De subsidierol en aandeelhoudersrol kunnen conflicteren. Wanneer bijvoorbeeld wordt besloten om de subsidie lager vast te stellen omdat niet alle activiteiten zijn uitgevoerd, heeft dit gevolgen voor de financiële positie van de N.V.

De aandeelhouders hebben in de transitie verschillende juridische vormen voor ONHN overwogen, maar ze hebben besloten de N.V. te behouden en de dochter-B.V.'s geleidelijk af te bouwen. Wanneer deze allemaal zijn geliquideerd is het in theorie mogelijk af te zijn van de N.V.-vorm en op die manier een mogelijk conflict tussen aandeelhoudersrol en subsidierol te voorkomen. Of dit haalbaar en wenselijk is zou verder onderzocht moeten worden.

Interne organisatie

Ambtelijk worden bij de provincie de AvA's voorbereid door de directie Middelen. Dat gebeurt in overleg met de directie Beleid. De sector AFD van de directie Middelen controleert de jaarrekening en bereidt besluiten volgens de statuten voor. Het is aan de directie Beleid om te beoordelen of ONHN de doelen ook bereikt en te bepalen of ONHN effectief en efficiënt handelt.

De directie Subsidies, Vergunningen en Toezicht (SVT) is intern verantwoordelijk voor het subsidieproces. De subsidieaanvraag wordt door ONHN uitgewerkt in een activiteitenplan, volgens het format van de provincie. Dat wordt beoordeeld door de directies SVT en Beleid. Beleid kijkt

¹²⁷ Samenwerkingsovereenkomst ter zake Regionaal Economische Samenwerking in Noord-Holland Noord 25 april 2013, artikel 3.

vooral naar de geformuleerde doelen en SVT kijkt in hoeverre de daarbij behorende activiteiten passen en hoe SMART die zijn geformuleerd. Voordat de subsidie definitief wordt vastgesteld dient ONHN een verantwoordingsrapportage in die door zowel Subsidies als Beleid wordt gecontroleerd. De eerste subsidie is in 2013 aangevraagd. Die is nog niet definitief vastgesteld dus daarover kan nu nog niets worden gezegd. De directie Beleid is integraal verantwoordelijk voor de advisering over ONHN richting GS.

Ambtelijke advisering

Zoals in deel I van deze evaluatie al is genoemd ontstond bij de provincie al vrij snel na oprichting onvrede over ONHN. In interviews is aangegeven dat ONHN een zware organisatie werd en dat weinig duidelijk was wat ONHN bijdroeg aan provinciale beleidsdoelen. Dit was vooral het geval in de ambtelijke organisatie. Er werd geprobeerd om bij te sturen bijvoorbeeld door het terugvorderen van een deel van de DAEB-gelden, maar de toenmalige directie van ONHN trok dan aan de bel bij de gedeputeerde en na mondeling overleg werd dit besluit teruggedraaid. Ook was de ambtelijke organisatie niet altijd betrokken bij (de voorbereiding van) besluitvorming. Bijvoorbeeld bij het aanstellen van de directeur en de Raad van Commissarissen. De directeur werd voorgedragen door de RvC-voorzitter en ging op een informeel gesprek bij de gedeputeerde zonder ambtelijk advies. Ook weigerde de voormalig directeur van ONHN om met ambtenaren te overleggen en wilde hij alleen rechtstreeks contact met de gedeputeerde. Dit veranderde met de komst van een nieuw provinciaal bestuur en met de komst van een nieuwe directeur bij ONHN.

Toezicht

De Raad van Commissarissen houdt toezicht en bestaat uit drie commissarissen en worden benoemd door de AvA. De provincie Noord-Holland heeft de bevoegdheid om één commissaris voor te dragen, te weten commissaris A. Commissaris A is tevens de voorzitter van de Raad van Commissarissen. De gemeenten die aandeelhouder zijn dragen met een meerderheidsbesluit twee commissarissen voor. In 2013 heeft de provincie een nieuwe commissaris A voorgedragen. Dat is gebeurd via een extern wervingsbureau en op basis van een gezamenlijk opgesteld functieprofiel.

Beheersen

De provincie heeft mogelijkheden om ONHN te beheersen maar het is niet waarschijnlijk dat die mogelijkheden ingezet worden omdat de risicovolle activiteiten ingeperkt zijn. In de statuten is bepaald dat investeringen door ONHN of een dochtermaatschappij tot € 1.000.000 door de Raad van Commissarissen moeten worden goedgekeurd. Investeringen boven dit bedrag moeten worden goedgekeurd door zowel de RvC als door aandeelhouders. Zulke grote investeringen zijn niet waarschijnlijk omdat ONHN wordt gefinancierd door de aandeelhouders zelf. Dit gebeurt via een subsidie en de inzet van deze subsidie moet vooraf worden goedgekeurd door de provincie of gemeente. In het verleden werd door dochters geïnvesteerd en door de eerder genoemde beslissing om besluiten omtrent dochters niet meer door de AvA te laten goedkeuren, hadden de aandeelhouders niet op alle investeringen door ONHN zicht. Bij de transitie is bepaald dat ONHN de participatie- en vastgoedactiviteiten afbouwt. Inmiddels is een deel van de dochters geliquideerd.

Een financieel risico dat in het verleden is ontstaan en dat nog actueel is, is een voorbereidingskrediet dat de provincie ONHN heeft geleend. In 2008 heeft de provincie ONHN € 275.000 geleend ten behoeve van de ontwikkeling van het Regionaal Havengebonden Bedrijventerrein (RHB). ONHN diende deze lening per 1 januari 2014 af te lossen met het idee dat tegen die tijd de eerste gronden van het RHB zouden zijn uitgegeven en ONHN met de verkoop hiervan de lening zou kunnen afbetalen. Op verzoek van de aandeelhouders heeft ONHN zich teruggetrokken uit de ontwikkeling, maar het RHB is nog niet in ontwikkeling. ONHN is niet in staat

geweest om de lening voor afgesproken datum terug te betalen en zij hebben uitstel gevraagd. Inmiddels heeft de provincie hier afspraken over gemaakt met ONHN.

Verantwoorden

De verantwoording van ONHN aan de provincie vindt in de huidige situatie op een aantal manieren plaats. Ten eerste aan de provincie in de rol van aandeelhouder. Dat gebeurt via het jaarverslag en de jaarrekening en is vastgelegd in de statuten. In het jaarverslag rapporteert ONHN over de vijf clusters: agribusiness, energie, marien, maritiem & offshore, health en vrijetijdseconomie. Per cluster wordt globaal beschreven wat er in dat jaar aan activiteiten is uitgevoerd. De aandeelhouders stellen de geconsolideerde jaarrekening en de geconsolideerde winst- en verliesrekening in de AvA vast. In de geconsolideerde jaarrekening zijn de dochtermaatschappijen van ONHN geconsolideerd opgenomen. De aandeelhouders hebben geen afzonderlijk inzicht in de jaarrekening van de dochtermaatschappijen van ONHN.

Daarnaast is in de Samenwerkingsovereenkomst afgesproken dat de aandeelhouders ieder kwartaal een verantwoordingsrapportage over de voortgang en realisatie van het jaarplan ontvangen. Daarin is ook bepaald dat er tweemaal per jaar een gesprek plaatsvindt tussen de directeur en de gedeputeerde om de voortgang en inhoudelijke activiteiten te bespreken.

Naast de verantwoording via de AvA, wordt de provincie ook in haar rol als subsidieverstrekker geïnformeerd over de resultaten van ONHN. Aan het einde van het subsidiejaar stuurt ONHN een verantwoordingsrapportage aan de provincie met daarin een beschrijving van de uitvoering van de activiteiten zoals die vooraf zijn goedgekeurd. Een accountantsverklaring is daarbij verplicht.

In vergelijking met de situatie voor de transitie vindt nu meer verantwoording plaats door ONHN, zowel formeel als informeel: naast het jaarverslag wordt door ONHN nu ook verantwoording afgelegd via het subsidieproces, via kwartaalrapportages en tijdens gesprekken met de gedeputeerde en ambtenaren.

Deel IV: Conclusies en effectiviteit

Samenvattende tabel

Onderdeel	Aspecten	Op hoofdlijnen
Planevaluatie (waarom en hoe)	Maatschappelijke opgave	<ul style="list-style-type: none"> Oorspronkelijke problemen waren: de scheve woon-werkbalans in NH Noord; versnippering van activiteiten en het ontbreken van een regionale eenheid. Daarom moest er één organisatie komen in de vorm van een ontwikkelingsbedrijf. Het doel van ONHN was het stimuleren van de economische structuur en daarmee de werkgelegenheid in Noord-Holland. ONHN richt zich bij de versterking van de economische structuur op de clusters agribusiness, energie, marien/maritiem & offshore, health en vrijetijdseconomie. Inmiddels is de scheve woon-werkbalans afgenomen maar de doelen voor ONHN zijn met de transitie gelijk gebleven.
	Doel-middel relatie	<ul style="list-style-type: none"> Bij oprichting wordt geen specifieke instrumentenafweging gemaakt. Al vroeg stond vast dat het een ontwikkelingsbedrijf moest worden met als juridische vorm een naamloze vennootschap. Dat leek een doel op zich. Bij de transitie is geen nieuwe probleemanalyse gemaakt en zijn geen andere instrumenten. Wel is aansturing via een opdracht of subsidie overwogen. ONHN startte als volwaardig ontwikkelingsbedrijf dat ook risicodragend participeert in relevante ontwikkelingen, waarvoor dochter-B.V.'s werden waar vervolgens deelnemingen en participaties onder kwamen te hangen. Het merendeel van de redenen voor de transitie waren niet beleidsmatig van aard maar lagen bij problemen rond sturen, beheersen en verantwoorden. Na de transitie is ONHN omgevormd tot een uitvoeringsorganisatie en zijn de vastgoed- en participatieactiviteiten afgebouwd. De provinciale beleidsdoelen zijn opgenomen in de Economische Agenda 2012-2015. Hoofddoel is het verbeteren van de internationale concurrentiepositie van de provincie Noord-Holland Noord. Ten behoeve van dat doel richt ONHN zich op regiomarketing, versterking van het vestigingsklimaat en op een regionaal servicepunt voor het begeleiden van bedrijven en het ondersteunen bij (Europese) subsidieaanvragen. De activiteiten van ONHN passen binnen de doelen van de Economische Agenda maar in hoeverre de activiteiten ook bijdragen bij het behalen van deze doelen is nog niet vast te stellen. Een deel van de activiteiten van ONH vertoont overloop met andere instanties en initiatieven in de regio. Sommige activiteiten kunnen mogelijk door de provincie of marktpartijen worden uitgevoerd.
	Context	<ul style="list-style-type: none"> ONHN is opgericht in een tijd waarin ook andere provincies deelnamen in (succesvolle) ontwikkelingsmaatschappijen.

		<p>Daarnaast had de provincie positieve ervaring met de SADC, die als voorbeeld diende voor ONHN.</p> <ul style="list-style-type: none"> • In tegenstelling tot ONHN werken ontwikkelingsmaatschappijen zoals de BOM en OMFL in Europese steunregio's waardoor zij aanspraak kunnen doen op Europees geld en dus meer investeringsmogelijkheden hebben.
Procesevaluatie (werking)	Sturen	<ul style="list-style-type: none"> • Bij de oprichting van dochter-BV's besloten aandeelhouders besluiten omtrent participaties en deelnemingen bij de directie van ONHN te laten. Hierdoor kon beperkt gestuurd worden. • Via de DAEB-opdracht had de provincie zicht op activiteiten die daarin waren opgenomen. Vastgoed en participaties vielen daarbuiten. • Met de transitie zijn bevoegdheden voor aandeelhouders uitgebreid. Vooraf keuren zij het jaarplan goed. • Ambtelijk wordt het jaarplan mede voorbereid. • De DAEB-financiering heeft plaatsgemaakt voor een subsidiëring waarmee de sturingsmogelijkheden zijn toegenomen.
	Toezicht	<ul style="list-style-type: none"> • De provincie Noord-Holland heeft de bevoegdheid om één commissaris A voor te dragen. • In 2012 heeft de provincie een nieuwe commissaris voorgedragen. Dat is gebeurd via een extern wervingsbureau en op basis van een gezamenlijk opgesteld functieprofiel.
	Beheersen	<ul style="list-style-type: none"> • Investerings moeten worden goedgekeurd door de RvC en bij een bedrag hoger dan € 1.000.000 ook door de aandeelhouders. • Alle activiteiten van ONHN moeten vooraf door aandeelhouder worden goedgekeurd. • Bij de transitie is bepaald dat de participatie- en vastgoedactiviteiten door ONHN worden afgebouwd. Inmiddels is een deel van de dochter-B.V.'s geliquideerd. • De provincie loopt een financieel risico met een in 2008 verstrekt voorbereidingskrediet van € 275.000 dat ONHN heeft geleend voor de ontwikkeling van het RHB. De uiterlijke aflossingstermijn is verstreken en ONHN is niet staat om de lening af te lossen omdat het terrein nog niet is ontwikkeld. Er zijn hierover tussen PNH en ONHN nieuwe afspraken gemaakt.
	Verantwoorden	<ul style="list-style-type: none"> • Verantwoording gebeurt via het jaarverslag en de jaarrekening. Deze worden vastgesteld door de AvA. • De aandeelhouders ontvangen ieder kwartaal een verantwoordingsrapportage. • De gedeputeerde heeft twee keer per jaar een gesprek met de directeur van ONHN over de voortgang van het jaarplan.

Analyse van de effectiviteit ONHN

Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord N.V (ONHN) is een door de provincie opgericht bedrijf met als doel het stimuleren van de economische structuur en daarmee de werkgelegenheid in Noord-Holland Noord. Voor de transitie was ONHN geen effectief instrument. Het was voor de

aandeelhouders niet duidelijk wat ONHN bijdroeg aan de beleidsdoelstellingen, mede omdat de beleidsdoelstellingen dermate breed waren geformuleerd dat de bijdrage van ONHN niet vast te stellen viel. Zeker in de eerste jaren kreeg de directie van ONHN veel vrijheid van de aandeelhouders. Er werd een groot aantal dochterondernemingen opgericht die vervolgens participeerden en deelname in projecten waar de provincie geen zicht op had.

Uiteindelijk ontstond bij de aandeelhouders de onvrede over het functioneren van ONHN en werd in 2011 besloten een transitieproces in te gaan. Met het ondertekenen van de nieuwe samenwerkingsovereenkomst in 2013 hebben de aandeelhouders de taken en rol van ONHN beperkt en ingekaderd. Daardoor worden geen activiteiten meer uitgevoerd die de aandeelhouders onwenselijk achten.

Het zicht en de sturing op ONHN zijn toegenomen maar de doelen zijn vrijwel onveranderd gebleven en zijn nog steeds erg breed en abstract. Er is door de provincie en ONHN geprobeerd om subdoelen en activiteiten zo SMART mogelijk te maken maar in hoeverre deze activiteiten dan bijdragen aan de economische structuur en werkgelegenheid in Noord-Holland Noord is niet vast te stellen. Het inzicht in de doel-middelrelatie is niet toegenomen. Het is niet duidelijk vast te stellen dat ONHN bijdraagt aan provinciale doelen.

Door de keuze voor voorzetting zijn de randvoorwaarden bepaald waarbinnen ONHN kan opereren. De huidige opzet is de meest optimale opzet binnen de randvoorwaarden. Toch biedt het huidige activiteitenplan niet de mogelijkheid om de bijdrage aan de beleidsdoelstellingen vast te stellen. Wel zijn de sturingsmogelijkheden toegenomen door de overgang van de DAEB-financiering naar een subsidierelatie en het vooraf vaststellen van het jaarplan. Hierdoor zijn de randvoorwaarden voor effectiviteit verbeterd. De organisatie zal zich in de komende jaren moeten bewijzen.

Leerpunten

- Uit de casus ONHN komt naar voren dat het belangrijk is dat duidelijk moet zijn wie ambtelijk integraal verantwoordelijk is voor een verbonden partij.
- Als de provincie kiest voor het inzetten van een verbonden partij als instrument voor een breed onderwerp zoals het stimuleren van de economie of het verbeteren van het vestigingsklimaat, dan dient zij zich te beseffen dat het inzichtelijk maken van de doel-middel relatie niet mogelijk is. Als de provincie er toch voor kiest een verbonden partij in te zetten, dan dienen de randvoorwaarden op orde zijn, waardoor de kans van slagen groter wordt.
- Vooraf een probleemanalyse maken is noodzakelijk zodat het duidelijk is welk probleem opgelost moet worden. De volgende stap is dan het zoeken naar het best passende instrument om dit probleem op te lossen; daarbij dient men niet blind te varen op bestaande succesvolle instrumenten als voorbeeld.
- Tussentijds nagaan of het oorspronkelijke probleem veranderd is, is noodzakelijk om te kunnen beoordelen of dit om bijsturing vraagt van de taken of de functie van een verbonden partij.
- De verbonden partij dient voldoende specifieke doelen mee te krijgen. Wanneer het doel of de doelen te abstract en te breed zijn geformuleerd, bestaat het risico dat een verbonden partij hier een eigen invulling aan geeft die niet past bij de provinciale taken en doelen. Wanneer doelen niet voldoende meetbaar zijn kan een verbonden partij niet afgerekend worden op de resultaten.

Hoofdstuk 6 Zeehaven IJmuiden N.V.

Kengetallen Zeehaven IJmuiden N.V.

Nominale waarde aandelen:	€ 408.402	Eigen vermogen begin/einde 2012:	€ 15.527.000/ € 16.041.000
Percentage belang:	8,4 (certificaten van aandelen)	Vreemd vermogen begin/einde 2012:	€ 42.050.000/ € 40.646.000
Invulling bestuurlijk belang:	Benoeming lid STAK	Verstreckte leningen eind 2012:	€ 635.000
Publiek doel:	Visserijbelangen	Dividend ontvangen in 2013:	€ 24.504

Deel I Profielschets *uitgangssituatie van de Zeehaven IJmuiden N.V. met specifieke kenmerken als de missie, structuur, ontstaansgeschiedenis en activiteiten van de organisatie*

Missie en structuur

De missie van de Zeehaven IJmuiden N.V. is: 'het in stand houden en verder ontwikkelen van een haven- en visveilinginfrastructuur, die goede faciliteiten biedt voor behoud en groei van bedrijven die actief zijn in de kernsectoren in onze haven'.¹²⁸ De ontstaansgeschiedenis en de activiteiten komen aan de orde in de volgende paragraaf.

Bij de oprichting van de Zeehaven IJmuiden N.V. is gekozen voor de certificering van aandelen. De aandelen zijn ten titel van beheer overgedragen aan de Stichting Administratiekantoor Aandelen Zeehaven IJmuiden N.V. die de certificaten van aandelen heeft uitgegeven aan de kapitaalverstrekkers. De verdeling van certificaten van aandelen ziet er als volgt uit:

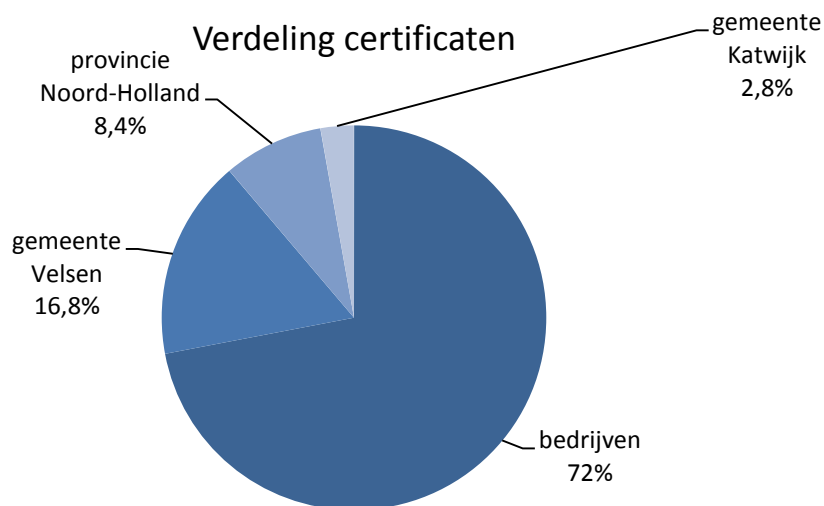


Fig. 6.1: Verdeling certificaten van aandelen

¹²⁸ Zeehaven IJmuiden N.V. *Haven in zicht. Zeehaven IJmuiden N.V. 2007-2012*, p.1.

De provincie Noord-Holland heeft 36.000 certificaten van preferente aandelen met een totale nominale waarde van € 408.402. Deze preferente aandelen leveren de provincie jaarlijks een dividend op van (minimaal) € 24.500. De provincie en gemeente Katwijk benoemen elk een lid van het stichtingsbestuur, de gemeente Velsen benoemt een lid van de Raad van Commissarissen.

Ontstaansgeschiedenis Zeehaven IJmuiden

Met de aanleg van het Noordzeekanaal in 1876 ontstond spontaan een nieuwe vissershaven in IJmuiden. Toen het toenemende aantal vissersschepen de toegang tot het Noordzeekanaal dreigden te verstoppen greep de overheid in door een vissershaven met afslag aan te leggen. De Rijksvissafslag werd uiteindelijk in 1914 omgevormd tot het Staatsvissershavenbedrijf (SVHB).¹ Vanaf 1970 werden nog maar weinig investeringen gepleegd in het zeehavengebied en in de privatiseringsgolf van de jaren 80 besloot het Rijk om ook het SVHB te privatiseren.¹

Een aantal grote partijen was geïnteresseerd in de overname van het SVHB, waaronder Hodon, een dochter van Vendex die plannen had om de haven een toeristische functie te geven en de Nationale Investeringsbank. Bedrijven in de omgeving van de zeehaven zagen deze grote investeerders als bedreiging voor het voortbestaan van de haven en verenigden zich in de BOSgroep (belangenorganisatie van ondernemers op de terreinen van het SVHB) om zo gezamenlijk een bod uit te brengen op het SVHB.

De provincie werkte in die tijd met andere overheden (onder andere de gemeente Amsterdam) samen in het Noordzeekanaalgebied op het terrein van havens en vond de vissershaven IJmuiden, gezien zijn unieke ligging en functie een belangrijke factor in het gebied. Daarom heeft de provincie een bod gedaan op het havenbedrijf. De verkoop aan een andere overheid paste echter niet in de wens van de minister om het SVHB te privatiseren. Aan de andere kant bestond de vrees dat bij overdracht aan de particuliere sector, de belangen van de visserij en het gevestigde bedrijfsleven op de terreinen van het SVHB in onvoldoende mate konden worden veiliggesteld. Bezwaren waren onder andere dat een belangrijk stuk infrastructuur aan de openbare bestemming werd onttrokken, de overdracht van doorgaande wegen aan de private sector zou grote bestuurlijke problemen geven en het merendeel van betrokken belangenorganisaties reageerde negatief op de voorstellen tot privatisering van het SVHB.¹

Uiteindelijk worden de diverse partijen het eens dat de beste optie is om het SVHB te verkopen aan de particuliere sector met deelneming van lagere overheden. In 1989 wordt het SVHB verkocht aan de Zeehaven IJmuiden N.V., een private havenbeheerder die voor 28% in handen is van overheden is en voor 72% van in het gebied gevestigde bedrijven.

Deel II Planevaluatie: *aandacht voor de maatschappelijke opgave/beleidsprobleem, de relevante beleidskaders, de doel-middel relatie en de context waarbinnen Zeehaven IJmuiden N.V. functioneert*

Maatschappelijke opgave

De Zeehaven IJmuiden N.V. is opgericht met als doel om de werkzaamheden en activiteiten van het Staatsvissershavenbedrijf over te nemen, dat in 1989 door de rijksoverheid werd geprivatiseerd. Volgens de statuten van de Zeehaven IJmuiden N.V. is het doel van de vennootschap met name (zie kader):¹²⁹

- het bevorderen van de continuïteit van de inrichtingen en voorzieningen van de visserij, de scheepvaart en de op het voormalige terrein van het Staatsvissershavenbedrijf gevestigde en te vestigen bedrijven;
- het onderhouden, beheren en exploiteren van de havens binnen genoemd terrein en de kaden daarvan;
- het onderhouden van de wegen op meergenoemd terrein;
- het ontwikkelen en exploiteren van de visafslag, de havenfaciliteiten en droogzetfaciliteiten.

Hoewel de accenten in de loop van de jaren zijn verschoven en de Zeehaven haar activiteiten heeft uitgebreid naar onder andere ferry- en cruisevaart, is het doel onveranderd gebleven. De missie van de N.V. is in de lange termijn visie voor de periode 2007-2012 als volgt verwoord: 'het in stand houden en verder ontwikkelen van een haven- en visveilinginfrastructuur, die goede faciliteiten biedt voor behoud en groei van bedrijven die actief zijn in de kernsectoren in onze haven'.¹³⁰

De missie past binnen het huidige provinciaal beleid om de regionale economie van Noord-Holland te versterken en het algehele vestigingsklimaat in Noord-Holland te verbeteren.¹³¹

In de provinciale begroting worden de visserijbelangen als publiek belang van de deelname in de Zeehaven IJmuiden N.V. genoemd. In de Agenda Landbouw & Visserij 2012-2015 wordt het economische belang van de visserijsector in Noord-Holland benoemd. Noord-Holland heeft drie visafslagen: Den Helder, Den Oever en IJmuiden. In die eerste twee heeft de provincie overigens op geen enkele manier een belang. Uit de Agenda Landbouw & Visserij blijkt dat vooral wordt ingezet op de het uitbouwen van de samenwerking met Blueport Noordwest Holland.¹³² Hierin zijn verschillende belanghebbende partijen vertegenwoordigd. Via de Blueport werkt de provincie samen met de markt en kan de provincie sturen op ontwikkelingen in de visserij.

Doel-middel-relatie

De belangrijkste reden voor de provincie om deel te nemen in de Zeehaven IJmuiden N.V. was het belang van de havens voor de regio. De zeehaven had een unieke ligging en was een belangrijke factor in het Noordzeekanaalgebied. In die tijd werkte de provincie al met andere overheden samen in het gebied en daarnaast was er op het moment van privatisering sprake van recessie en zag de

¹²⁹ Art. 3, Statuten Zeehaven IJmuiden N.V.

¹³⁰ Zeehaven IJmuiden N.V., *Haven in zicht. Zeehaven IJmuiden N.V. 2007-2012*, april 2007. P 5.

¹³¹ Provincie Noord-Holland, *Verantwoord en duidelijk gericht op de toekomst. Coalitieakkoord 2011-2015 VVD - PvdA - D66 - CDA*, p.18.

¹³² Provincie Noord-Holland, Agenda Landbouw & Visserij 2012-2015, <http://www.noord-holland.nl/web/Projecten/Agenda-Landbouw-en-Visserij-1/BlueportVisserij.htm>.

provincie een rol voor zichzelf om de (regionale) economie te stimuleren. Er zijn in der tijd geen andere instrumenten overwogen om deze doelen te bereiken. De deelname was niet zozeer een door de provincie geïnitieerd instrument om provinciale doelen te bereiken maar de provincie zag een rol voor de overheid weggelegd en sprong in het gat dat het Rijk achterliet na de verkoop van het SVHB.

De provincie was geen voorstander van privatisering van het SVHB, maar gaf voorkeur aan decentralisatie. Het eigendom van de havens en de terreinen diende te berusten bij de lokale overheid, terwijl de commerciële activiteiten van het SVHB konden worden uitgevoerd door particuliere ondernemers. Dit model paste in het oorspronkelijke streven van de provincie naar een havenschap voor het gehele Amsterdam-Noordzeekanaalgebied. Het streven naar een havenschap raakte later wat meer op de achtergrond, desondanks bleef de provincie voorstander van een gemengd model als beheersvorm van het SVHB.¹³³

De verkoop van het SVHB geschiedde onder de voorwaarden van het ministerie van Infrastructuur. Daardoor was al snel duidelijk dat de aankopende partij een vennootschap moest zijn waarin overheden en private partijen verenigd waren. Uit de interviews met intern betrokkenen blijkt dat toen nog wel een overweging is gemaakt tussen N.V. of B.V./C.V. constructie maar dat uiteindelijk voor de N.V. in combinatie met een STAK is gekozen (dit om eerder genoemde redenen).

Uitvoering doelen

Sinds 1989 heeft de Zeehaven zich ontwikkeld door de oprichting van dochtervennootschappen en door fysieke uitbreiding (zie kader).

- Aanleg van de Leonarduskade (1991)
- Renovatie gebouwen Hollandse Visveiling IJmuiden BV (1993)
- Herontwikkeling van de Kop van de Haven en het aantrekken van de ferryverbinding op Newcastle (1995)
- Renovatie van de Haringhaven en Kotterkade (1999)
- Verwerving en voorbereiding van de uitgifte Spoorwegdriehoek (2001)
- Planvoorbereiding 'Derde Haven'
- Aanleg Cruisekade (2003)
- Renovatie Middenhaven (2011)

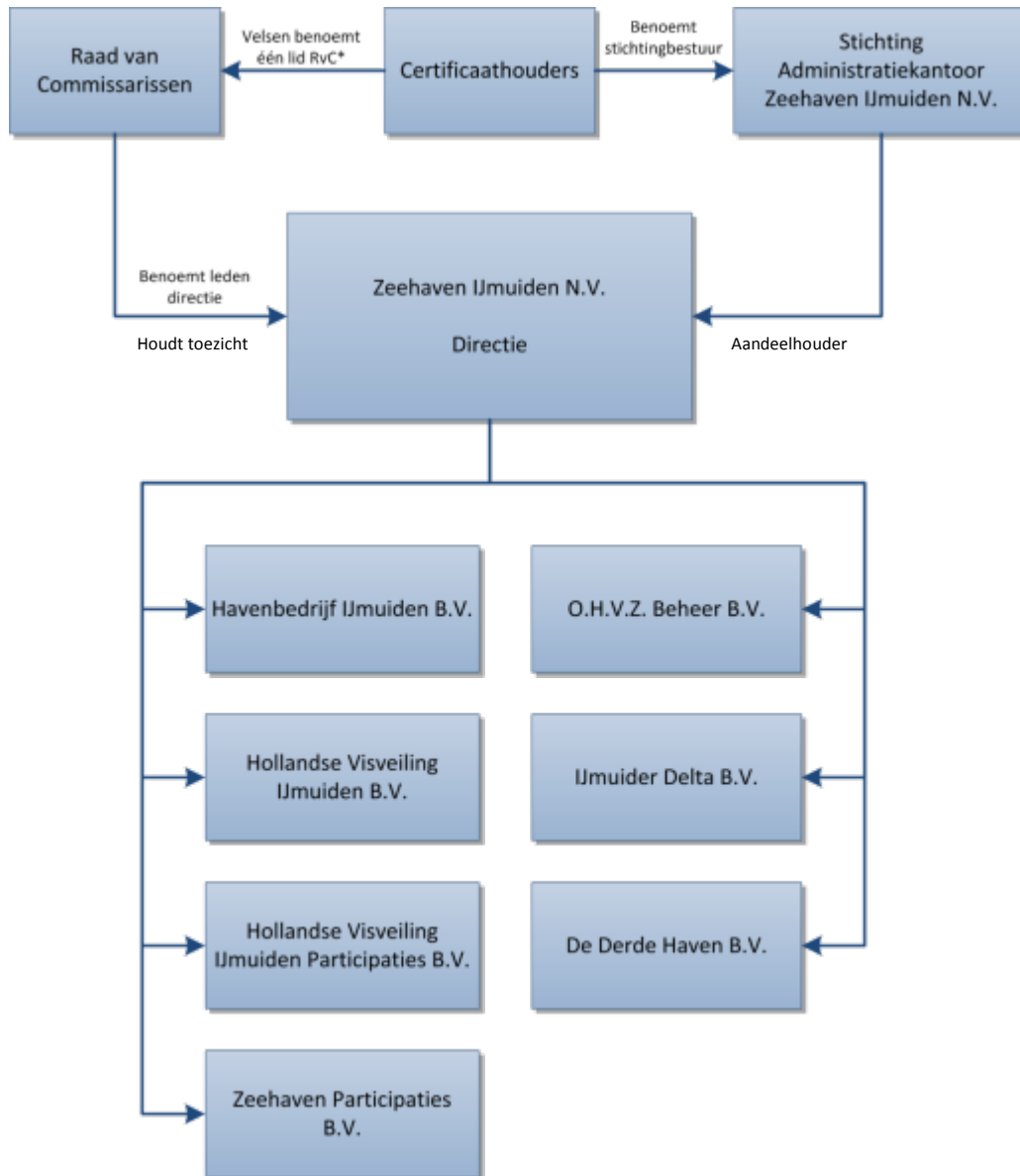
Voor de uitvoering van een aantal van bovenstaande ontwikkelingen heeft de provincie financieel bijgedragen door middel van subsidies. Tussen 2002 en 2014 is een totaal bedrag van € 6.698.499 aan subsidies verleend, zoals in onderstaande tabel is te zien.

Jaar	Subsidiebasis	Verleend bedrag	Activiteit
2002	FINH	€ 2.948.437	Herstructurering diverse locaties
2004	HIRB 2004	€ 1.466.062	Omvorming Middenhavengebied
2005	HIRB 2005	€ 1.360.000	Omvorming Middenhavengebied
2009	Subsidie buiten UVR	€ 674.000	Omvorming Middenhavengebied (aanvullende subsidie)
2014	Subsidie buiten UVR	€ 250.000	Aanleg walstroom Kotterkade
Totaal		€ 6.698.499	

Tabel 6.1: verleende subsidies aan Zeehaven IJmuiden N.V. in de periode 2002-2014

¹³³ Samenvatting en conclusies onderzoek privatisering Staatsvisserijhavenbedrijf van Algemene Rekenkamer, 1984

Per 1 januari 1994 fungeert Zeehaven IJmuiden N.V. als houdstermaatschappij voor de twee opgerichte werkmaatschappijen te weten Hollandse Visveiling IJmuiden B.V. en Havenbedrijf IJmuiden B.V. De twee werkmaatschappijen zijn voor 100 % eigendom van Zeehaven IJmuiden N.V.¹³⁴ Daarnaast is er bij de ontwikkeling van de Derde Haven een B.V. opgericht en participeert de Zeehaven in IJmuider Delta B.V., een vennootschap het gelijknamige bedrijventerrein ontwikkelt (zie figuur 6.2).



*De overige leden worden benoemd door de raad van commissarissen

Figuur 6.2 Organisatiestructuur Zeehaven IJmuiden N.V.

¹³⁴ Deelnemingenverslag 2001

De Zeehaven IJmuiden blijkt geen negatieve gevolgen van de economische crisis te ervaren. Sinds 2008 lijkt de N.V. juist beter te functioneren. De algemeen directeur van de Zeehaven verklaart dit door de drie kernsectoren waar de Zeehaven om draait: voeding, energie en vrije tijd. Met name voeding en energie draaien door, ook tijdens de crisis. Deze behoren tot de basisbehoeften. De derde sector, vrije tijd, merkt ook weinig van de crisis. Dat komt waarschijnlijk doordat de ferry- en cruisevaart in een goedkoper segment zitten. De cruisesector is in Europa een groeiende sector.

Context

De Zeehaven IJmuiden N.V. is tot stand gekomen in een tijd dat de landelijke overheid vergaande privatisering voorstond. Minister Kroes vond in die tijd daarom dat de Zeehaven in elk geval gedeeltelijk in handen van particuliere bedrijven moest komen. Hoewel de opvatting van de overheid over de wenselijkheid van een publiek-private samenwerking in de tussentijd meerdere keren zijn veranderd, lijkt de samenwerking binnen de Zeehaven IJmuiden B.V. nauwelijks ter discussie te hebben gestaan. Dit blijkt onder meer uit diverse series Statenvragen die in de loop der jaren zijn gesteld en waarin geenszins de deelname van de provincie an sich ter discussie wordt gesteld.

Wel neemt de laatste jaren de roep om een nauwere samenwerking tussen de verschillende Nederlandse zeehavens toe. Dit om op wereldschaal in de nabije toekomst een sterkere concurrentiepositie in te kunnen nemen. Ook de minister van Infrastructuur en Milieu riep hiertoe onlangs op. Hoewel nog onduidelijk is hoe deze samenwerking precies vorm moet gaan krijgen, kan een dergelijke verschuiving consequenties hebben voor de bedrijfsvoering binnen de Zeehaven IJmuiden en de manier waarop de provincie daarbinnen opereert.

Een andere contextuele factor van belang is de Europese regelgeving. Te denken valt hierbij aan de recent ingevoerde visquotum. In het jaarverslag over 2012 van de Zeehaven worden door de Raad van Commissarissen bovendien grote zorgen geuit over het besluit van de Europese Unie tot een teruggooiverbod en een aanlandplicht voor alle vis. Niet alleen kunnen er volgens de raad vraagtekens worden geplaatst bij de effectiviteit en doelmatigheid van de maatregel, ook is vooralsnog geen oplossing geboden voor de kosten die deze maatregel in de keten te weeg brengt.

Deel III Procesevaluatie: *met aandacht voor de uitwerking van kaders en afspraken via sturing, beheersing en toezicht en de verantwoording door Zeehaven IJmuiden N.V.*

Sturen en toezicht

De provincie kan invloed uitoefenen op Zeehaven door de AvA. De AvA wordt gevormd door het bestuur van de stichting administratiekantoor aandelen Zeehaven IJmuiden N.V. Namens de provincie zit een ambtenaar in het stichtingsbestuur.

De statuten van de Zeehaven IJmuiden N.V. zijn bij de oprichting grotendeels opgesteld door de deelnemende overheden. Er staan geen specifieke afspraken over prestaties en kosten in, wel over verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het bestuur, de RvC en de aandeelhouders.

In de statuten zijn de volgende bevoegdheden voor de algemene vergadering van aandeelhouders opgenomen:

- Het bepalen van de beloning van de leden van de raad van commissarissen;
- Goedkeuren van de jaarrekening;
- Besluit tot wijziging van de statuten;
- Besluit tot het aangaan van een juridische fusie;
- Ontbinding der vennootschap (op voorstel van de directie en onder goedkeuring van de RvC).

Alle besluiten die door de AvA worden genomen, gebeurt met volstreekte meerderheid van stemmen. Hoewel certificaathouders geen stem hebben in de algemene vergadering van aandeelhouders hebben zij wel het recht om de algemene vergadering van aandeelhouders bij te wonen en daarin het woord te voeren (mits de directie in kennis is gesteld van het voornemen de vergadering bij te wonen).

In de statuten zijn de bevoegdheden van het bestuur (de directie), de Raad van Commissarissen (RvC) en de aandeelhouders opgenomen. De vennootschap wordt bestuurd door een directie waarvan de leden door de RvC worden benoemd. De RvC is ook bevoegd om leden van de directie te schorsen of te ontslaan. De RvC bestaat uit vijf leden, waarvan één lid wordt benoemd door de gemeente Velsen en de overige leden door de RvC. De raad is belast met het toezicht van het bestuur van de vennootschap en op de algemene gang van zaken in de vennootschap en staat het bestuur met raad bij.

Organisatie van de sturingsrelatie

Binnen de provinciale ambtelijke organisatie is een ambtenaar sinds 2003 dossierhouder voor de Zeehaven. In zijn toenmalige functie als hoofd Bedrijfsbureau van de afdeling Economie, Landbouw en Milieu is hij in 2003 benoemd tot de provinciale vertegenwoordiger qualitate qua in het bestuur van de STAK. Bij zijn aanstelling is afgesproken dat de functie verbonden is met zijn aanstelling bij de provincie Noord-Holland en dat hij periodiek, minstens eenmaal per jaar, rapporteert over de activiteiten van de stichting. De aan het bestuurslidmaatschap gekoppelde vergoeding werd door de STAK direct overgemaakt aan de provincie ten gunste van het budget van de afdeling Economie, Landbouw en Milieu.¹³⁵

In 2011 heeft de directie van Zeehaven IJmuiden N.V. verzocht de provincieambtenaar her te benoemen als lid van het stichtingsbestuur voor de periode 2011-2015.¹³⁶ In maart 2012 heeft het

¹³⁵ GS-nota 2003-29045

¹³⁶ Brief Zeehaven IJmuiden N.V., 16 december 2011.

college van GS het besluit tot herbenoeming genomen. De ambtenaar had toen niet meer de functie als hoofd Bedrijfsbureau van de afdeling ELM, hij is programmamanager Internationale marketing en acquisitie. Vanwege zijn ervaring en vanuit het oogpunt van continuïteit is hij herbenoemd ondanks de voorwaarden uit 2003 om het bestuurslidmaatschap te verbinden aan een functie als bureauhoofd.¹³⁷ Jaarlijks bespreekt de ambtelijk vertegenwoordiger in het STAK de stand van zaken van Zeehaven met een financieel adviseur van de provincie Noord-Holland.

De Zeehaven is de enige provinciale deelneming met een STAK-constructie waarbij de provincie geen aandelen bezit, maar certificaten van aandelen. Wat deze situatie daarnaast ook uniek maakt is dat de provincie in de STAK niet wordt vertegenwoordigd door een provinciaal bestuurder maar door een provinciaal ambtenaar.

Beheersen en verantwoorden

De belangen van de provincie in Zeehaven worden behartigd via de vertegenwoordiging in het stichtingsbestuur. Uit de interviews blijkt echter dat de provincie vanuit beleidsmatig oogpunt hier niet actief sturing aan geeft. De provinciale vertegenwoordiger in STAK blijkt in de praktijk zelf de verschillende belangen van de provincie én de Zeehaven IJmuiden af te wegen. Op basis van de gesprekken is gebleken dat deze belangen tot nu toe in elkaars verlengde liggen.

De directie van Zeehaven legt jaarlijks verantwoording af over de behaalde resultaten in de geconsolideerde jaarrekening en het jaarverslag. De jaarrekening wordt vastgesteld door de RvC en vervolgens ter goedkeuring aan de AvA aangeboden. Daarnaast worden de jaarstukken naar alle certificaathouders verstuurd.

Rollen provincie

De Provincie Noord-Holland heeft verschillende rollen ten opzichte van Zeehaven. Naast certificaathouder is de provincie ook subsidieverlener voor Zeehaven. Zo heeft de provincie verschillende subsidies aan Zeehaven verleend voor de herstructurering van het havengebied. Er is geïnvesteerd in het opknappen van diverse locaties van het Zeehaventerrein met provinciale subsidies (zie paragraaf doel-middel relatie in deel II van dit hoofdstuk voor een totaal overzicht van alle subsidies). In totaal heeft de Zeehaven ruim € 6,6 miljoen aan subsidies ontvangen van de provincie.

Een andere rol van de provincie is de samenwerking met Zeehaven: beide neemt deel aan het Bestuursplatform voor het Noordzeekanaalgebied. Hierin werken overheid en bedrijfsleven samen aan de economische ontwikkeling van het gebied. Een ander samenwerkingsverband waarin zowel provincie als Zeehaven IJmuiden N.V. deelnemen is de BluePort Noordwest Nederland. De BluePort staat voor het behoud van een sterke visserijsector in de regio Noord-West Nederland, waarbij economisch en ecologisch verantwoord duurzaam ondernemen centraal staat.

Ten slotte heeft de provincie een rol op het gebied van internationale marketing en acquisitie. Binnen de ambtelijke organisatie is internationale marketing en acquisitie belegd bij de ambtenaar die tevens bestuurslid van de STAK is. Uit de interviews blijkt dat deze combinatie van rollen voordelen biedt voor beide partijen. Zo kan de provinciale vertegenwoordiger een bemiddelende rol spelen tussen internationale bedrijven en de Zeehaven. Tevens kan het provinciaal bestuur een rol spelen in het aantrekken van internationale bedrijven naar het Noordzeekanaalgebied doordat de lijnen tussen de partijen kort is. De keuze voor een ambtenaar als provinciaal vertegenwoordiger kan ook nadelen hebben. Het college van gedeputeerde staten is namelijk politiek verantwoordelijk en niet de ambtenaar. De uitvoering staat nu ver af van de politiek verantwoordelijken. Door de combinatie van rollen is het ook lastig om de rollenscheiding van de provinciaal vertegenwoordiger in

¹³⁷ GS-nota 2012-0306

de gaten te houden. Taken en verantwoordelijkheden zijn diffuus. De functie van vertegenwoordiger was oorspronkelijk gekoppeld aan een functie maar is in de praktijk gekoppeld gebleven aan een persoon (hij is immers herbenoemd vanwege zijn ervaring). Hierdoor is de kennis over de Zeehaven gecentreerd bij één persoon en is het onduidelijk wie de functie op termijn over kan nemen.

Deel IV Conclusies en effectiviteit

Samenvattende tabel

Onderdeel	Aspecten	Op hoofdlijnen
Planevaluatie (waarom en hoe)	Maatschappelijke opgave	<ul style="list-style-type: none"> • De Zeehaven is opgericht met als doel om de werkzaamheden en activiteiten van het SVHB over te nemen. • Het in stand houden en verder ontwikkelen van een haven- en visveilinginfrastructuur is de belangrijkste opgave voor de Zeehaven IJmuiden. • De provincie heeft de ambitie om de regionale economie van Noord-Holland te versterken en het algehele vestigingsklimaat in Noord-Holland te verbeteren, maar geen specifieke doelen op het gebied van visserij.
	Doel-middel relatie	<ul style="list-style-type: none"> • De belangrijkste reden voor de provincie om deel te nemen in de Zeehaven IJmuiden N.V. was het belang van de havens voor de regio. • De deelname was niet zozeer een door de provincie geïnitieerd instrument om provinciale doelen te bereiken maar de provincie zag een rol voor de overheid weggelegd en sprong in het gat dat het Rijk achterliet na de verkoop van het SVHB. • De voortzetting van het SVHB in de Zeehaven gebeurde onder de voorwaarden van het Rijk. De provincie heeft geen instrumentenafweging kunnen maken.
	Context	<ul style="list-style-type: none"> • De Zeehaven IJmuiden N.V. is tot stand gekomen in een tijd dat de landelijke overheid vergaande privatisering voorstond.
Procesevaluatie (werking)	Sturen	<ul style="list-style-type: none"> • De provincie heeft 8% van de certificaten van aandelen. De certificaathouders worden vertegenwoordigd door de STAK. • De provincie wordt in de STAK vertegenwoordigd door een provinciale ambtenaar.
	Toezicht	<ul style="list-style-type: none"> • De RvC houdt toezicht op de directie van de Zeehaven en op de algemene gang van zaken in de vennootschap en staat de directie met raad bij.
	Beheersen	<ul style="list-style-type: none"> • Via de vertegenwoordiging in het stichtingsbestuur worden de belangen van de provincie behartigd. • De provinciale vertegenwoordiger weegt zelf de verschillende belangen van de provincie én de Zeehaven IJmuiden af.
	Verantwoorden	<ul style="list-style-type: none"> • De directie van de Zeehaven legt jaarlijks verantwoording af over de behaalde resultaten in de jaarrekening en het jaarverslag. • De jaarrekening wordt vastgesteld door de raad van commissarissen en vervolgens ter goedkeuring aan de algemene vergadering (STAK) aangeboden.

Analyse effectiviteit en conclusie

Of deelname aan de Zeehaven IJmuiden N.V, voor het behartigen van de provinciale belangen noodzakelijk is, kan in deze evaluatie niet onomstotelijk worden vastgesteld. Niet voor niets bestaat er naast de deelname in het havenbedrijf ook een sterke subsidierelatie tussen de provincie en de N.V. Toch is het niet zo dat deelname de provincie niets oplevert. Dat zit hem met name in het mede bepalen van de lange termijn visie van de haven en het stimuleren van de regionale economie. Hoewel de provincie slechts 8,4 % van de (certificaten van) aandelen heeft moeten de sturingsmogelijkheden door de provincie niet worden onderschat. De provincie is namelijk vertegenwoordigd in de stichting die de aandelen van de Zeehaven beheert en de aandeelhoudersvergadering vormt. Ook keert de Zeehaven, dankzij de preferente aandelen, jaarlijks dividend uit aan de provincie.

Anders dan bij andere deelnemingen het geval is, wordt de provincie in de Zeehaven niet vertegenwoordigd door GS of een gedeputeerde, maar door een individuele ambtenaar. Deze bestuursfunctie was oorspronkelijk gekoppeld aan de ambtelijke functie van bureauhoofd Economische Zaken, maar is in de loop van de tijd door de ervaring en kennis van de betreffende ambtenaar bij hem gebleven, ook nadat hij van functie wisselde. Dit heeft voordelen, maar brengt ook bepaalde risico's met zich mee. Zo voorkomt het dat kennis verloren gaat op de korte termijn en heeft het meerwaarde dat hij momenteel de functie van teamhoofd internationale marketing en acquisitie uitoefent, maar is het op lange termijn niet duidelijk wie de rol van de betreffende ambtenaar kan overnemen. Daarnaast is aan de bestuursfunctie een vrij breed mandaat gekoppeld (namelijk het vertegenwoordigen van de belangen van de provincie in de vennootschap), maar neemt dit ook risico's met zich mee voor zowel de ambtenaar als de provincie. Bovendien staat de uitvoering op deze manier ver af van de politiek verantwoordelijken.

De effectiviteit van de deelname in de Zeehaven IJmuiden N.V. is lastig te meten. Vooraf zijn geen concrete, meetbare doelen vastgesteld. Het gebied rondom de haven en de haven zelf zijn sinds 1989 ontwikkeld en de solvabiliteit van de N.V. is toegenomen. Echter, het is niet mogelijk om dit in verband te brengen met de provinciale deelname in het bedrijf. De provincie heeft sinds de oprichting van de N.V. jaarlijks dividend ontvangen, maar dit is alles bij elkaar minder dan het totale subsidie bedrag dat de provincie heeft toegekend aan de Zeehaven IJmuiden. Je kunt je afvragen of het aandeelhouderschap noodzakelijk is geweest voor de ontwikkeling van de N.V.

Leerpunten

- Het is noodzakelijk om tussentijds na te gaan of de activiteiten van Zeehaven nog passen binnen het actuele provinciale beleid. Daarna kan worden beoordeeld of en zo ja in hoeverre de Zeehaven bijdraagt aan provinciale beleidsdoelen.
- De bestuursfunctie in STAK heeft specifieke verantwoordelijkheden over de sturing. De overweging of deze functie door een gedeputeerde of door een ambtenaar moet worden vervuld, dient aan de actualiteit te worden getoetst.

Hoofdstuk 7 Nuon/Alliander N.V.

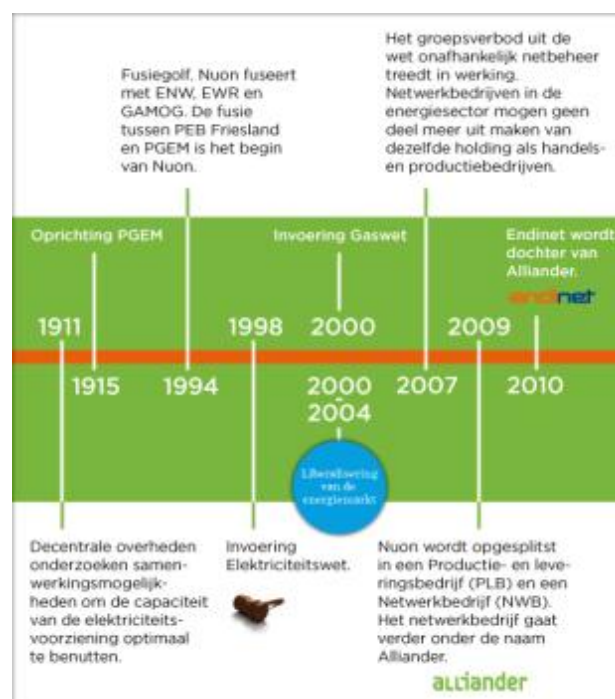
Deel I Profielschets: *Uitgangssituatie van de Nuon/Alliander met specifieke kenmerken als de taak, structuur, activiteiten en ontstaansgeschiedenis van de organisatie*

Inleiding

Vanwege de historische context worden Nuon en Alliander in onderlinge samenhang gezamenlijk geëvalueerd ondanks dat deze in de Kadernota Verbonden Partijen 2010 als twee afzonderlijke verbonden partijen zijn opgenomen.

Historie van provinciale betrokkenheid

De provinciale betrokkenheid bij de productie en distributie van elektriciteit kent een lange geschiedenis. Onderstaande figuur geeft de belangrijkste ontwikkelingen weer in de energievoorziening in Nederland. Vanaf begin 20e eeuw begonnen regionale overheden met het aankopen van energiebedrijven en netwerken en werd ook energieopwekking en distributie gezien als een nutsvoorziening. Hiervoor was dit in particuliere handen. In het begin bestonden veel regionale bedrijven die nog apart opereerden. In Noord-Holland kreeg de provincie in 1914 door de overname van aandelen de meerderheid bij de Kennemer Elektricitetsmaatschappij (K.E.M.) en het Gooische deel van de Hollandsche Elektricitetsmaatschappij (H.E.M.). Uit deze twee bedrijven ontstond P.E.N. (Provinciaal Elektricitetsbedrijf Noord-Holland). De provincie was hiermee verantwoordelijk voor de elektriciteitsvoorziening in de hele provincie met uitzondering van de gemeente Amsterdam. Als gevolg van fusies en overnames nam het aantal bedrijven hierna af. Het hoogtepunt hiervan lag in de jaren negentig met het ontstaan van Nuon, Eneco en Essent. Door het historisch opgebouwde bezit werd de provincie aandeelhouder van Nuon waaruit later netwerkbeheerder Alliander voortkwam.



Figuur 7.1: Historisch overzicht van het ontstaan van Alliander

Achtergrond splitsing energiebedrijven

De Wet Onafhankelijk Netbeheer (WON) uit 2007 verplicht energiebedrijven tot een volledige splitsing van hun netwerkbedrijf en het productie- en leveringsbedrijf. Nuon was het eerste grote energiebedrijf in Nederland dat werd gesplitst in een netwerkbedrijf (Alliander) en een productie- en leveringsbedrijf (Nuon Energy). Zo ontstond Alliander N.V. op 1 juli 2009 als zelfstandig netwerkbedrijf en werd Nuon Energy onderdeel van Vattenfall. Momenteel wordt de markt voor netbeheer en energieopwekking gedomineerd door enkele grote bedrijven. De Wet Onafhankelijk Netbeheer (ook wel splitsingswet genoemd) is niet overal doorgevoerd, bijvoorbeeld de bedrijven Delta en Eneco zijn nog ongesplitst. Hierover loopt op het moment van schrijven van dit rapport een procedure bij het Europees Hof van Justitie. De bedrijven stellen dat de marktomstandigheden in Nederland inmiddels veranderd zijn en dat juist het bijeenhouden in het belang van de consument zou zijn.

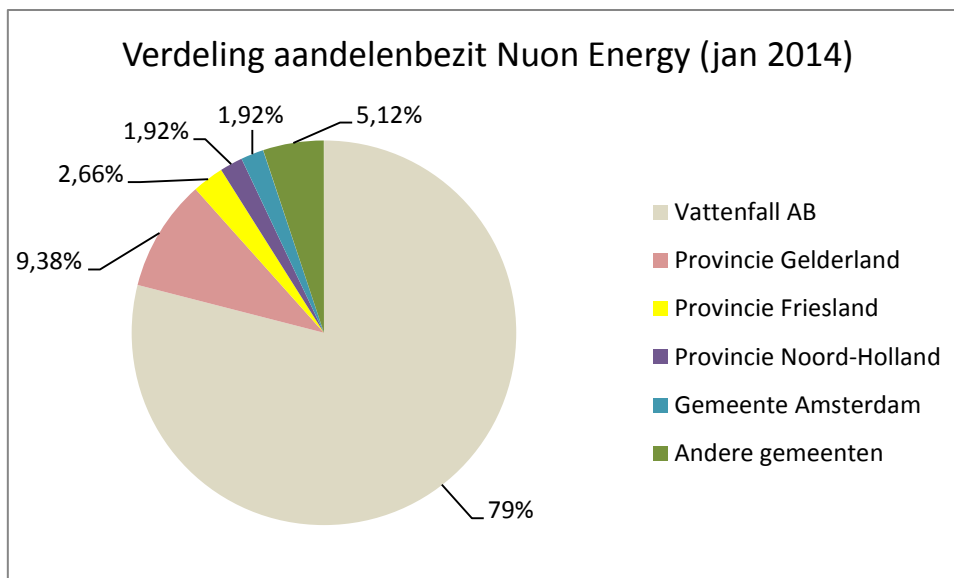
Bedrijfsprofiel Nuon

• Nominale waarde aandelen:	€ 22.551.815	• Eigen vermogen begin/einde 2012:	€ 3.333 mln. / 4.101 mln.
• Percentage belang:	1,92%	• Vreemd vermogen begin/einde 2012:	€ 2.747 mln. / 3.501 mln.
• Invulling bestuurlijk belang:	Stemrecht AvA	• Verstrekte leningen eind 2012:	€ 0
• Publiek doel:	Energievoorziening	• Dividend ontvangen in 2012:	€ 6.500.000

Nuon is een energiebedrijf met als kernactiviteiten de productie, verhandeling en levering van elektriciteit, aardgas en warmte. Daarnaast verzorgt het bedrijf aanvullende diensten op het gebied van energiebesparing en energieadvies. Het bedrijf is voornamelijk actief in Nederland. Nuon levert energie aan circa 2,2 miljoen consumenten, bedrijven en organisaties in Nederland. Sinds 2009 maakt Nuon onderdeel uit van Vattenfall. Bij Nuon werken ongeveer 5.200 mensen.

Verkoop Nuon

Nuon is vanaf 2015 geen verbonden partij meer van de provincie Noord-Holland. De aandelen Nuon worden namelijk tot 2015 door de publieke aandeelhouders in drie tranches geleverd aan Vattenfall. De totale opbrengst van deze verkoop voor de provincie Noord-Holland bedraagt ruim € 900 miljoen. De provincie Gelderland is de grootste publieke aandeelhouder, gevolgd door Friesland en Noord-Holland en Amsterdam. De rest van de aandelen is in bezit van kleine gemeenten. Momenteel bezit de provincie nog 1,92 % van de aandelen Nuon. De invloed als aandeelhouder is daardoor zeer gering. In 2015 wordt het laatste deel ter waarde van 189 miljoen verkocht. Dit bedrag is gegarandeerd. De provincie ontvangt jaarlijks een rentevergoeding van 2 % over dit nog te ontvangen bedrag.



Grafiek 7.1: verdeling van het aandelenbezit van Nuon Energy

Besluitvorming rond de verkoop van Nuon

Bij de verkoop van Nuon in 2009 nam de provincie Noord-Holland een unieke positie in. De provincie was als enige publieke partij tegen verkoop van de aandelen. Het provinciaal belang op het terrein van energievoorziening en distributie is verwoord in de Statenvoordracht Nuon van 15 juni 2009: *“Na afronding van het traject rondom de splitsingswetgeving zijn wij het standpunt blijven innemen dat de provincie Noord-Holland aandeelhouder wil blijven in het Netwerkbedrijf en het Productie en Leveringsbedrijf.”* - *“Noord-Holland wil het aandelenbelang in Nuon behouden teneinde voldoende invloed te kunnen uitoefenen op de publieke belangen in Nuon. Aan de brief wordt het volgende ontleend: “Als belangrijkste publieke motieven benoemen wij: leveringszekerheid, betaalbaarheid en duurzaamheid.”*

Omdat verreweg de meeste aandeelhouders toch aangeven hun aandelen te willen verkopen kiest uiteindelijk ook de provincie voor verkoop. Redenen die hiervoor worden aangegeven zijn dat bij behoud de provincie als enige publieke aandeelhouder nauwelijks zeggenschap heeft in relatie tot Vattenfall en onzekerheid ontstaat over de uitkering van dividend en de toekomstige verkoopbaarheid van het aandelenbezit. Vattenfall is hiervoor immers de enige potentiële koper. Ook heeft het Rijk in 2009 aangegeven niet bereid te zijn om te participeren. Op deze manier besluiten PS, ondanks de mening dat splitsing niet in het belang is van de Noord-Hollandse burger, tot de verkoop van de aandelen Nuon. Alliander, het netwerkbedrijf van Nuon, viel buiten de transactie.

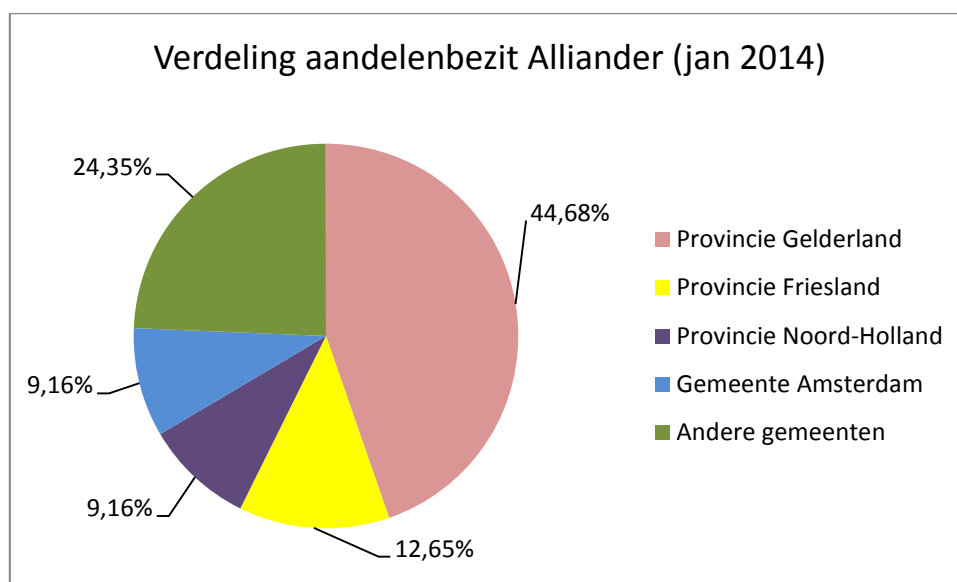
Bedrijfsprofiel Alliander

• Nominale waarde aandelen:	€ 62.654.400	• Eigen vermogen begin/einde 2012:	€ 3.079 mln. / 3.203 mln.
• Percentage belang:	9,16 %	• Vreemd vermogen begin/einde 2012:	€ 4.239 mln. / 4.211 mln.
• Invulling bestuurlijk belang:	Stemrecht AvA	• Verstrekte leningen eind 2012:	€ 0
• Publiek doel:	Energievoorziening	• Dividend ontvangen in 2012:	€ 10.350.000

Alliander is een netwerkbedrijf dat de distributie verzorgt van gas en elektriciteit in de provincies Gelderland, Noord-Holland, Friesland, Flevoland of Zuid-Holland en de regio's Eindhoven en Oost Brabant. Hiermee bedient het bedrijf ongeveer 1/3 van de Nederlandse markt (3,3 miljoen klanten). Bij het bedrijf werken 7.140 mensen. Alliander bestaat uit drie onderdelen: Liander (netbeheerder), Endinet (netbeheerder in de provincie Brabant) en Liandon (aanleg en onderhoud van complexe energie-infrastructuren).

Aandeelhouders Alliander

In de energiewet is vastgelegd dat de aandelen van een netbeheerder direct of indirect berusten bij de staat, provincies, gemeenten of andere openbare lichamen. Hierdoor ontbreekt dynamiek in de markt voor aan- en verkoop en zijn de aandelen incurant. De verdeling over de publieke aandeelhouders bij Alliander is gelijk aan die van Nuon. De grootste aandeelhouders zijn de provincies Gelderland, Friesland en Noord-Holland en de gemeente Amsterdam. De rest van de aandelen is in bezit van andere gemeenten. De Provincie Noord-Holland heeft 9,16 % van de aandelen in bezit en ontvangt hierover jaarlijks dividend, in 2012 was dit € 10.350.000.



Grafiek 7.2: Verdeling van het aandelenbezit van Alliander

Deel II Planevaluatie: *Aandacht voor de maatschappelijke opgave, de relevante beleidskaders, de doel-middel relatie en de context waarbinnen Alliander functioneert*

Introductie

Het deel planevaluatie gaat in op de beleidstheorie achter de inzet van Alliander als verbonden partij voor het behalen van de provinciale beleidsdoelen. Aangezien Nuon vanaf 2015 geen verbonden partij meer is, het aandelenbezit voor de provincie geen risico's meer kent en het minimale aandelenbezit wordt het onderdeel planevaluatie voor Nuon niet uitgevoerd.

Maatschappelijke opgave

Begin vorige eeuw was leveringszekerheid het belangrijkste motief voor overheden om de energievoorziening in handen te nemen. Het leveren en distribueren van energie was te belangrijk om aan private partijen over te laten en werd hiermee een nutsvoorziening. Provincies hadden toen een veel breder takenpakket waaronder ook gezondheidszorg en drinkwatervoorziening. Vanuit die taakopvatting pakten provincies als regionale overheden de verantwoordelijkheid op voor de energievoorziening. In de loop der jaren is het provinciaal belang verder ontwikkeld tot betaalbaarheid, duurzaamheid en leveringszekerheid.¹³⁸

In haar huidige beleid zet de provincie in op het stimuleren van innovatie en bedrijvigheid in de duurzame energiesector in Noord-Holland. Hiertoe is op 5 maart 2012 het Koersdocument Duurzame Energie vastgesteld. Spierpunten van dit beleid zijn:

- Offshore wind
- Biomassavergassing
- Duurzaam bouwen
- Zonne-energie

Bij alle vier deze spierpunten is een relatie te leggen met de activiteiten van Alliander. Voor het realiseren van de energietransitie is Alliander, als netbeheerder in Noord-Holland, een belangrijke partner.

De provincie heeft in de rol van aandeelhouder geen specifieke beleidsdoelen geformuleerd voor Alliander. In het provinciale milieubeleidsplan (PMP) is geen specifieke passage over Nuon of Alliander opgenomen. Ook heeft de provincie geen kaders vastgelegd waarbinnen de activiteiten van Alliander moeten worden uitgevoerd. Hierdoor is vanuit beleidsdoelen bezien het nut van het aandelenbezit niet duidelijk.

Er zijn drie belangrijke redenen voor het ontbreken van deze kaders, blijkt uit de interviews. Ten eerste heeft de provincie niet zelf de keuze gemaakt om in Alliander deel te nemen. De deelneming is ontstaan als gevolg van de Wet Onafhankelijk Netbeheer als afsplitsing van Nuon. Ten tweede hebben kleine aandeelhouders binnen de huidige statuten, afzonderlijk, nauwelijks invloed op de bedrijfskeuzen en strategie. Ten derde is het toezicht op de leveringszekerheid belegd bij de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en het Staatstoezicht op de Mijnen. ACM stelt ook de tarieven vast die de netbeheerders mogen hanteren waarmee ook de invloed op de betaalbaarheid voor de provincie marginaal is.

¹³⁸ Statenvoordracht Nuon 15 juni 2009

De doelen van Alliander zijn vastgelegd in de statuten:

- Te voorzien in de behoefte aan energie door het transporteren en distribueren van energie;
- Het doen beheren en exploiteren van elektriciteitsnetten en van gasnetten;
- Het (doen) voorzien in andere producten en diensten verband houdende met energie, water en milieu;
- Het (doen) voorzien in informatiediensten samenhangende met bovengenoemde activiteiten;
- Het (doen) verrichten van andere activiteiten die met de hiervoor omschreven doeleinden in de ruimste zin verband houden.

Kerntaak van Alliander is de distributie van energie. Bij veranderingen op energiegebied zoals productie, teruglevering, verduurzaming, mogelijk maken van nieuwe initiatieven, enz. heeft Alliander een faciliterende taak.

Doel-middel relatie

Keuze van het instrument

Zoals eerder vermeld zijn er geen kaders waarbinnen de activiteiten van Alliander moeten worden uitgevoerd. Het ontbreken van deze kaders maakt een analyse van de doel-middelrelatie onmogelijk omdat de doelen niet zijn benoemd. Door het ontbreken van deze kaders houdt Alliander momenteel bij de uitvoering van haar activiteiten niet specifiek rekening met de provinciale beleidsdoelen. Het is niet aan te geven welke concrete resultaten worden behaald. Hierdoor is ook de effectiviteit van het aandelenbezit als beleidsinstrument niet te beoordelen. Op grote lijnen komen volgens betrokkenen de beleidsdoelen van de provincie overeen met de bedrijfsdoelen van Alliander: het inzetten op de energietransitie (de overgang van fossiele brandstoffen naar duurzame energiebronnen).

Voor de provincie was het, gezien de historie van haar betrokkenheid bij Alliander, niet relevant een instrumentafweging te maken tussen Alliander en andere mogelijke instrumenten. Uit de interviews blijkt dat het beleidsmatig en vanuit de huidige situatie bezien niet waarschijnlijk is dat de provincie nu in zou stappen als aandeelhouder.

Provincie Gelderland

De Provincie Gelderland vervult haar aandeelhoudersrol ongeveer op dezelfde wijze als de Provincie Noord-Holland, maar heeft dit ook als zodanig benoemd. Gelderland heeft duidelijk gekozen de rol als grootaandeelhouder financieel in te vullen en niet beleidsmatig. Gelderland richt zich met name op de continuïteit van de vennootschap. Voor het realiseren van de provinciale doelen van Gelderland op het gebied van duurzaamheid is Alliander slechts een van de ketenpartners en heeft op basis van het aandelenbelang van de provincie geen specifieke voortrekkersrol.

Provinciale rollen: aandeelhouder, samenwerkingspartner en vergunningverlener

De provincie heeft verschillende rollen ten aanzien van Alliander. Ten eerste is de provincie aandeelhouder van Alliander. Uit de interviews blijkt dat de provincie het bezit van aandelen niet strategisch inzet voor het halen van eigen beleidsdoelen. Wel geeft het hebben van aandelen de mogelijkheid om, gezamenlijk met andere aandeelhouders, (mede) sturing te geven aan investeringen van Alliander. Hier komen we in het volgende hoofdstuk op terug. Ten tweede is de provincie een samenwerkingspartner van Alliander op het gebied van duurzame energie via de Energy Board Noord-Holland. Dit is een samenwerking tussen bedrijfsleven, overheden, onderzoeks- en onderwijsinstellingen met als doel om de ontwikkelingen op gebied van duurzame energie in Noord-Holland Noord te versnellen en hiermee de economie van de regio te

versterken. Alliander wordt hierin op persoonlijke titel vertegenwoordigd door de bestuursvoorzitter. Hierdoor is er direct contact op bestuurlijk niveau tussen de Provincie Noord-Holland en Alliander. Het beeld dat uit de interviews naar voren komt is dat de provincie en Alliander tevreden zijn over de samenwerking maar dat integraliteit en samenhang hierin ontbreekt. De partijen geven aan dat niet altijd duidelijk is wie waar over gaat, zowel binnen de provincie als binnen Alliander. Men is niet volledig op de hoogte van elkaars projecten en beleidskeuzes. Beide partijen geven aan dat op dit vlak nog winst te behalen valt.

Ten slotte is de provincie vergunningverlener voor het mogelijk maken van de activiteiten van Alliander. Wat betreft het laatste signaleren de betrokkenen geen probleem. Bij vergunningverlening zijn de provinciale rollen duidelijk gescheiden.

Deel III Procevaluatie: *Met aandacht voor de uitwerking van kaders en afspraken via sturing, beheersing en toezicht en de verantwoording door Alliander*

Sturen en toezicht

De provincie Noord-Holland heeft geen directe sturingsmogelijkheden ten aanzien van Alliander. Dit komt doordat de provincie Noord-Holland een minderheidsbelang heeft van 9,16 %. De bevoegdheden van de aandeelhouders zijn beperkt tot de in de statuten van Alliander opgenomen onderwerpen. Doordat Alliander een structuurvennootschap is en een RvC heeft, zijn de directe sturingsmogelijkheden van de aandeelhouders beperkter dan bij andere vennootschappen die geen structuurvennootschap zijn en geen RvC hebben. Bovendien heeft de provincie geen activiteiten met betrekking tot toezicht op Alliander.

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het bestuur

In de statuten van Alliander zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het bestuur, de raad van commissarissen en de aandeelhouders vastgelegd. Het bestuur wordt gevormd door de raad van bestuur bestaande uit tenminste twee leden. De Raad van Commissarissen (RvC) vervult een toezichhoudende rol. In de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) wordt de provincie vertegenwoordigd door de gedeputeerde Klimaat en Duurzame Energie.

Conform de statuten is de raad van bestuur belast met het besturen en vertegenwoordigen van Alliander (art. 16 en 17). De RvC is belast met toezicht op het beleid van de raad van bestuur en op de algemene gang van zaken in de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. De RvC staat tevens de raad van bestuur met raad terzijde (art. 24).

In de statuten zijn o.m. de volgende bevoegdheden opgenomen voor de AvA:

- Benoemen, schorsen en ontslag van de Raad van Commissarissen. Een derde van het aantal leden van de RvC wordt benoemd op voordracht van de ondernemingsraad;
- Vaststelling bezoldiging van de leden van de RvC;
- Benoeming van de controlerend accountant van de vennootschap;
- Vaststelling van de (geconsolideerde) jaarrekening van de vennootschap;
- Overdracht van de onderneming of vrijwel de gehele onderneming aan een derde;
- Het aangaan of verbreken van duurzame samenwerking van de vennootschap of een dochtermaatschappij met een andere rechtspersoon of vennootschap;
- Het nemen of afstoten van een deelneming ter waarde van ten minste € 100 miljoen;
- (des)investeringen waarmee een bedrag gelijk aan ten minste € 50 miljoen is gemoeid.

Besluiten worden door de AvA bij volstrekte meerderheid van de uitgebrachte stemmen genomen, wanneer de stemmen staken dan is het voorstel verworpen. De aandeelhouders hebben geen 'eigen' commissaris in de Raad van Commissarissen. Conform de wet en volgens artikel 24 van de statuten van Alliander moeten commissarissen zich bij het vervullen van hun taak zich richten op het belang van de vennootschap en de met haar verbonden ondernemingen.

Beheersaspecten

De provincie Noord-Holland is bevoegd om de strategie van Alliander goed te keuren. Om daadwerkelijk invloed op de strategie te kunnen hebben, moet de provincie wel een coalitie sluiten met andere aandeelhouders voor het verkrijgen van de benodigde meerderheid in de AvA. Dat dit tot de mogelijkheden behoort, laat het volgende voorbeeld zien (zie tekstkader).

Aandeelhouders houden substantiële groei in Duitsland tegen

Op de Algemene vergadering van Aandeelhouders van 2 april 2014 was een wijziging van de strategie van Alliander geagendeerd. Alliander gaf aan dat er de komende jaren forse investeringen nodig zijn, bijvoorbeeld in vervanging van leidingen maar ook in technische innovaties zoals slimme meters. Oorzaken hiervan zijn de veranderingen in het energielandschap (bijvoorbeeld via decentrale opwekking) en de ambities die neergelegd zijn in het Nationaal Energieakkoord waarbij de doelstelling is om 2020 14 % duurzame energie op te wekken. Daarvoor is voldoende schaalgrootte en financiële slagkracht nodig. Om dit te bereiken wilde Alliander voor € 2 tot 3 miljard investeren in Duitsland, mede omdat in Nederland hiervoor de mogelijkheden ontbreken. Op grond van de statutaire bepalingen heeft Alliander goedkeuring nodig van de aandeelhouders voor het aangaan van transacties met een waarde van meer dan €50 miljoen.

Concreet lagen twee besluiten ter goedkeuring voor:

1. Nut en noodzaak tot schaalvergroting;
2. Substantiële groei in Duitsland.

Het standpunt van GS is verwoord in de Statenvoordracht van 24 februari 2014. GS stelt voor in te stemmen met het streven tot schaalvergroting en niet in te stemmen met substantiële groei in Duitsland. GS onderschrijft de noodzaak tot schaalvergroting zodat de benodigde investeringen niet volledig leiden tot hogere tarieven maar ook voor een deel kunnen worden opgevangen door efficiency winst. Hierdoor verbetert de betaalbaarheid voor burgers. Belangrijke aantekening hierbij is dat de schaalvoordelen afnemen naar mate investeringen over de grens plaatsvinden. De voorkeur van Alliander en GS gaat uit naar uitbreiding binnen Nederland. De noodzaak voor substantiële investeringen in Duitsland wordt door GS niet onderschreven. Hiervoor worden de volgende argumenten gebruikt:

- Alliander is als Nederlands netwerkbedrijf in publieke handen gehouden, juist om marktrisico's uit te sluiten;
- De huidige strategie staat uitbouw van activiteiten in Duitsland niet in de weg;
- Er bestaat onvoldoende inzicht in huidige resultaten in Duitsland en mogelijke risico's;
- De investeringen leiden mogelijk tot verminderde aandacht voor Nederlandse activiteiten en groeimogelijkheden;
- De huidige activiteiten van Alliander vinden verspreid in Duitsland plaats waardoor schaalvoordelen minder waarschijnlijk zijn;
- Alliander AG (de Duitse dochter) is qua organisatie, menskracht en financiële positie niet in staat de uitbreiding te realiseren;
- Het is onduidelijk waarom concurrerende netwerkbedrijven geen interesse tonen in de voorgestelde investeringen;
- De negatieve ervaringen van Tennet in Duitsland.

PS hebben besloten het standpunt van GS over te nemen. De gemeente Amsterdam en de provincie Gelderland hadden dezelfde lijn: voor schaalvergroting, tegen substantiële groei in Duitsland. Grootschalige uitbreiding van de activiteiten van Alliander in Duitsland is hiermee voorlopig van de baan.

In de statuten van de AvA is vastgelegd dat de aandeelhouders bij majeure beslissingen met een grote financiële impact (investeringen boven de € 50 miljoen) deze moeten goedkeuren. Bij de Provincie Noord-Holland is geen eigen specifieke deskundigheid aanwezig om deze voorstellen inhoudelijk volledig op alle van belang zijnde aspecten (financieel, risico-profiel, nut en noodzaak, passend binnen de strategie, juridische implicaties etc.) te beoordelen. Om tot een goede besluitvorming te komen moet de provincie in incidentele gevallen externe deskundigheid inhuren om de voorgestelde besluiten inhoudelijk op een adequate wijze te kunnen beoordelen. Bij de provincie is overigens geen specifiek budget hier voor aanwezig. In de statuten van Alliander is niets geregeld over de vergoeding van kosten die de aandeelhouders moeten maken voor de besluitvorming over besluiten die statutair de goedkeuring moeten hebben van de meerderheid van de aandeelhouders.

Verantwoorden door Alliander

De juridische grondslag voor de informatieplicht van de Raad van Bestuur van Alliander aan de AvA vormen de statuten en de wet. De AvA wordt geïnformeerd over de financiële gang van zaken bij Alliander met de jaarrekening. Daarnaast worden de (groot)aandeelhouders periodiek informeel geïnformeerd over de financiële stand van zaken bij Alliander. Zowel de provincie als Alliander zijn tevreden over de manier waarop dit verloopt. Informatie wordt tijdig en compleet aangeleverd en de financiële positie van het bedrijf wordt toegelicht.

Alliander blijkt de relatie met de aandeelhouders op verschillende wijze vorm te geven. Naast de reguliere jaarlijkse vergadering van aandeelhouders is er periodiek overleg met de grootaandeelhouders van Alliander. Voorts heeft Alliander recentelijk een afdeling 'Public affairs' gevormd die actief de relatie met de groot aandeelhouders onderhoudt en die het periodieke overleg met de grootaandeelhouders organiseert. Deze periodieke overleggen hebben overigens geen formele en besluitvormende status. Dit geeft mogelijkheden om informeel invloed uit te oefenen. De agenda voor het periodieke overleg wordt door Alliander opgesteld. Voor zover bekend is er geen afzonderlijk periodiek contact tussen de (groot)aandeelhouders van Alliander en de RvC.

De aandeelhouders moeten de geconsolideerde jaarrekening en de vennootschappelijke jaarrekening van Alliander vaststellen. In de geconsolideerde jaarrekening zijn de groepsmaatschappijen van Alliander geconsolideerd opgenomen. De aandeelhouders hebben geen afzonderlijk inzicht in de jaarrekening van de groepsmaatschappijen van Alliander. De jaarrekening van Alliander wordt gecertificeerd door een externe accountant. De externe accountant is standaard aanwezig in de AvA waarin de jaarrekening van Alliander wordt besproken. De aandeelhouders hebben overigens buiten de AvA om zelfstandig geen overleg met de controlerend accountant van Alliander.

Deel IV: Conclusies en effectiviteit

Samenvattende tabel

Onderdeel	Aspecten	Bevindingen op hoofdlijnen
Planevaluatie (waarom en hoe)	Maatschappelijke opgave	<ul style="list-style-type: none"> • Door de lange historie en ontwikkeling van het aandelenbezit is de oorspronkelijke maatschappelijke opgave (leveringszekerheid) uit beeld geraakt. • Ook op het terrein van betaalbaarheid is de invloed van de provincie zeer beperkt. • Hierdoor resteert alleen duurzaamheid als maatschappelijke opgave.
	Doel-middel relatie	<ul style="list-style-type: none"> • Op hoofdlijnen komen de duurzame energie doelen van de provincie en Alliander overeen. • Door het ontbreken van een provinciale kader met beleidsdoelen en een kader waarin wordt aangegeven welke activiteiten Alliander vanuit de provincie bezien moet uitvoeren, ontbreekt het aan doel-middel relaties. • Samenwerking vindt plaats op projectbasis en binnen de Energy Board. Vanuit het beleid wordt het aandelenbezit niet strategisch ingezet en de mogelijkheden hiervoor zijn nog niet verkend.
	Context	<ul style="list-style-type: none"> • Alliander heeft een belangrijke rol bij het mogelijk maken van de energie transitie.
Procesevaluatie (werking)	Sturen en Toezicht	<ul style="list-style-type: none"> • De provincie Noord-Holland heeft geen directe sturingsmogelijkheden ten aanzien van Alliander. Dit komt door dat de provincie Noord-Holland een minderheidsbelang heeft van 9,16 % en Alliander een structuurvennootschap is waarin de RvC taken en bevoegdheden van de aandeelhouders hebben overgenomen. • De bevoegdheden van de aandeelhouders zijn beperkt tot de in de statuten van Alliander opgenomen onderwerpen.
	Beheersen	<ul style="list-style-type: none"> • Tussen de provincie en Alliander is ambtelijk en bestuurlijk veel contact, maar dit is niet geïnstitutionaliseerd. • Bij de Provincie Noord-Holland is de specifieke deskundigheid niet volledig aanwezig om inhoudelijk besluiten te beoordelen waarvoor statutair is vastgelegd dat de aandeelhouders deze majeure besluiten met een grote financiële impact moeten goedkeuren. Om tot een goede besluitvorming te komen moet de provincie incidenteel externe deskundigheid inhuren om de voorgestelde besluiten inhoudelijk op een adequate wijze te kunnen beoordelen.
	Verantwoorden	<ul style="list-style-type: none"> • De AvA wordt geïnformeerd over de financiële gang van zaken bij Alliander met de jaarrekening. De jaarrekening van Alliander wordt gecertificeerd door een externe accountant. De externe accountant is standaard aanwezig in de AvA waarin de jaarrekening van Alliander wordt besproken.
Effectiviteit van de verbonden partij	Zie boven.	

Analyse van de effectiviteit van Alliander

Het provinciale aandeelhouderschap in Nuon en Alliander kent een lange historische context. De oorspronkelijke doelen en belangen zijn uit beeld geraakt. De afbouw van het aandelenbezit in Nuon kent voor de provincie geen risico's en met de verkoop van het laatste deel in 2015 is Nuon geen verbonden partij meer. De vragen voor de onderdelen plan- en procesevaluatie zijn daardoor niet relevant.

Het provinciale aandelenbezit in Alliander bevindt zich in een status quo door het ontbreken van een markt waarop aandelen verhandeld kunnen worden en de wettelijke bepalingen dat aandelen van netwerkbedrijven alleen in handen mogen zijn van overheden. Het provinciale belang is onvoldoende duidelijk en ontbreekt het aan provinciale doelstellingen. Hierdoor is de effectiviteit van Alliander als verbonden partij voor het behalen van beleidsdoelen niet aan te geven en ontbreekt het aan doel-middelrelaties. Wel wordt aangegeven dat op hoofdlijnen de doelen van de provincie en Alliander op het gebied van duurzame energie overeenkomen.

Door het beperkte bezit van de aandelen is de invloed van de provincie op de besluitvorming van Alliander gering. Het is voor de provincie niet mogelijk de aandelen te verkopen door het ontbreken van een markt en de verplichting dat aandelen bij publieke partijen berusten. Heroverweging van het aandelenbezit is dan ook niet mogelijk. Wat wel mogelijk is, is het onderzoeken van de beleidsmatige mogelijkheden van het aandelenbezit.

Leerpunt

- Beleidsmatig zijn de mogelijkheden van het aandelenbezit nog niet onderzocht. De provincie zou de mogelijkheden van strategisch aandeelhouderschap tot beleidsmatige sturing kunnen onderzoeken en heldere kaders en uitgangspunten te formuleren. Hiermee kan ook het provinciale belang nader worden bepaald in relatie tot de actuele ontwikkelingen op de energiemarkt.

Samenvattende tabel Nuon

Omdat Nuon van 2015 geen verbonden partij meer is van de provincie Noord-Holland is geen samenvattende tabel opgenomen.

Hoofdstuk 8 N.V. Bank Nederlandse Gemeenten

Kengetallen N.V. Bank Nederlandse Gemeenten

• Nominale waarde aandelen:	€ 1.525.875	• Eigen vermogen begin/einde 2012:	€ 1.897.000.000 / 2.752.000.000
• Percentage belang:	1,1 %	• Vreemd vermogen begin/einde 2012:	€ 134.563.000.000 / 139.476.000.000
• Invulling bestuurlijk belang:	Stemrecht AvA	• Verstrekte leningen eind 2012:	€ 0
• Publiek doel:	Geen	• Dividend ontvangen in 2013:	€ 909.421

Profielchets

De Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) verzorgt financiële dienstverlening voor decentrale overheden en sectoren die binding hebben met de overheid, zoals woningcorporaties. De bank is een naamloze vennootschap waarvan alleen publiekrechtelijke rechtspersonen aandeelhouder kunnen zijn.¹³⁹

De Vereniging van Nederlandsche Gemeenten (VNG) richt in 1914 de Gemeentelijke Credietbank op die vanaf 1922 Bank voor Nederlandsche Gemeenten heet. In 1925 wordt de BNG officieel een 'Instituut voor de Rijksverrekening'. Dat betekent dat iedere gemeente een rekening dient te openen bij BNG. Vanaf dat moment lopen de financiële transacties tussen Rijk en gemeenten via BNG. Na WO II treedt de Staat toe als grootaandeelhouder voor de helft van de aandelen; de andere helft is in handen van gemeenten, provincies en een hoogheemraadschap. De provincie Noord-Holland houdt 1,1 % van de aandelen.

Publiek belang

In de Kadernota Verbonden Partijen van de provincie Noord-Holland is opgenomen dat een verbonden partij een instrument is voor de uitvoering van provinciaal beleid. Aangezien niet expliciet is gemaakt welk provinciaal beleidsdoel de BNG dient, is de vraag gerechtvaardigd of de bank moet worden beschouwd als beleidsinstrument.¹⁴⁰ De provincie is lang geleden ingestapt in deze deelneming en het is uit dit onderzoek niet gebleken dat deze deelneming een provinciaal beleidsdoel dient. Het blijkt wel te worden aangehouden vanwege het geringe risico en het hoge rendement.¹⁴¹ Het ontvangen dividend in 2013 is ruim negen ton. Ter vergelijking: de Waterschapsbank keert in 2012 en 2013 geen dividend uit. Voor de provincie Noord-Holland zijn er geen risico's, anders dan de risico's die verbonden zijn met het bezit van de aandelen. Het Rijk staat overheden niet (meer) toe aandelen te bezitten met als doel belegging. Dit geldt echter alleen voor nieuw op te richten deelnemingen. Daarnaast geldt dat de BNG van de overheid en voor de overheid is. De aandelen kunnen dus slechts worden verkocht aan de overheid. Mocht de provincie Noord-Holland haar aandelen willen verkopen, dan is zij daarvoor afhankelijk van de bereidheid van de andere aandeelhouders voor de aankoop van haar aandelen en van de interesse van publiekrechtelijke rechtspersonen die nu nog geen aandeelhouder zijn om aandelen van de provincie over te nemen.

¹³⁹ Art. 6.1 van de statuten: Aandeelhouders kunnen slechts zijn: de Staat der Nederlanden, provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen.

¹⁴⁰ De financiering van concrete projecten door BNG wordt in dit onderzoek niet als beleidsinstrument. Immers, de BNG fungeert daarbij als marktpartij die financiering verstrekt tegen marktcondities.

¹⁴¹ Bron: p. 183, Begroting 2014, Provincie Noord-Holland

Sturing, toezicht, beheersen en verantwoorden

Ten aanzien van de sturingsaspecten valt op te merken dat de provincie Noord-Holland geringe sturingsmogelijkheden heeft gezien het minderheidsbelang van 1,1%. Uit interne interviews blijkt dat de provincie het uitoefenen van invloed aan het Rijk overlaat. De provincie kan op grond van haar agenderingsrecht bepaalde zaken in de AvA aan de orde stellen. Het is echter op grond van dit onderzoek niet te achterhalen of er ooit gebruik is gemaakt van dat recht.

De betrokkenheid van de provincie in toezicht- en in beheersaspecten van de BNG is vrijwel nihil. De BNG verantwoordt zich door middel van jaarrekeningen die jaarlijks door de afdeling Administratieve en Financiële Dienstverlening van de provincie Noord-Holland wordt gecontroleerd. De jaarrekeningen worden niet in het college van GS geagendeerd en de vertegenwoordiging van de provincie in de AvA blijft meestal achterwege vanwege het ontbreken van provinciaal beleidsrelevantie. De aandeelhoudersvergaderingen zijn wel bezocht toen er een discussie speelde over een extra dividend uitkering en toen er een kennisuitwisseling was in het kader van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen.

Conclusie

Een uitspraak over de effectiviteit van de BNG als beleidsinstrument van de Provincie Noord-Holland is niet mogelijk aangezien de bank geen provinciaal beleidsdoel dient. De nut en noodzaak van de BNG als verbonden partij van de provincie blijken niet aan de actualiteit te worden getoetst. De Provincie Noord-Holland houdt de BNG kennelijk aan vanwege het geringe risico en het hoge rendement.

Samenvattende tabel

Onderdeel	Aspecten	Bevindingen op hoofdlijnen
Planevaluatie (waarom en hoe)	Maatschappelijke opgave	• De BNG dient geen provinciaal; de bank wordt kennelijk aangehouden vanwege het rendement.
	Doel-middel relatie	• Niet van toepassing daar de BNG geen direct actueel beleidsdoel dient waarvoor de bank als een middel fungeert.
	Context	• Niet van toepassing
Procesevaluatie (werking)	Sturen en Toezicht	• De provincie heeft een minderheidsaandeel en speelt geen rol in sturing en in toezichtszaken. Wel kan de provincie, mocht zij dat willen, als aandeelhouder gebruik maken van haar agenderingsrecht.
	Beheersen	Niet van toepassing
	Verantwoorden	De BNG verantwoordt zich d.m.v. jaarverslagen die echter niet in GS worden geagendeerd.
Effectiviteit van BNG	De effectiviteit van de BNG als beleidsinstrument van de Provincie Noord-Holland kan niet beoordeeld worden aangezien de bank geen provinciaal beleidsdoel dient.	

Leerpunt

De relatie tussen de provincie en de BNG is historisch. Het is uit dit onderzoek niet gebleken dat deze deelneming een actueel provinciaal beleidsdoel dient. Het blijkt wel te worden aangehouden vanwege het geringe risico en het hoge rendement. Het nut en de noodzaak van de participatie in de BNG dient te worden getoetst aan actueel provinciaal beleidsdoel.

Hoofdstuk 9 Conclusies en aanbevelingen

9.1 Inleiding

Dit hoofdstuk biedt een samenvatting van conclusies op hoofdlijnen per verbonden partij en de conclusies die als rode draden door verbonden partijen lopen. De bevindingen zijn het resultaat van het onderzoek van alle onderzochte verbonden partijen, in de periode november 2011 – mei 2014. Daarnaast is een verkenning uitgevoerd naar de omgang met verbonden partijen bij een aantal overheden.¹⁴²

Eerst passeert een samenvattend overzicht van de conclusies over individuele verbonden partijen de revue (par. 9.2). Dat overzicht is in een tabel opgenomen om de leesbaarheid te verhogen en de onderlinge vergelijking mogelijk te maken. De hoofdpunten zijn uit de tabel af te lezen. Voor meer achtergrondinformatie over de verbonden partijen die eerder zijn onderzocht verwijzen wij naar de deelrapportages.¹⁴³

Daarna komen in de par. 9.3 de algemene conclusies die van toepassing zijn op verschillende verbonden partijen. Dat zijn de rode draden die door verschillende verbonden partijen lopen. Op basis van de conclusies zijn aanbevelingen geformuleerd voor de provinciale praktijk. De conclusies en de aanbevelingen zijn input voor de herijking van de bestaande of voor de oprichting van nieuwe verbonden partijen. Ook zijn de conclusies en aanbevelingen input voor de herijking van de huidige Kadernota Verbonden Partijen.

9.2 Overzicht van conclusies over individuele verbonden partijen

De conclusies over de individuele verbonden partijen zijn getrokken over de volgende aspecten:

- planevaluatie (is het beleidsprobleem duidelijk, is het beleid onderbouwd en is de instrumentkeuze afgewogen);
- procesevaluatie (de relatie tussen de provincie en de verbonden partij: hoe is de sturing, beheersing, verantwoording en toezicht kwalificeren);
- op basis van de plan- en procesevaluatie wordt een conclusie getrokken over de effectiviteit van de verbonden partij.¹⁴⁴

De conclusie over planevaluatie is dat niet bij alle verbonden partijen van de provincie Noord-Holland duidelijk is voor welk actueel provinciaal beleidsprobleem die een bijdrage levert. Voorts is het ten tijde van de oprichting van of deelname in de verbonden partij het beleid onvoldoende onderbouwd en de instrumentkeuze voor het beleidsprobleem onvoldoende afgewogen.

De conclusie over procesevaluatie is dat de provincie Noord-Holland overwegend sterk sturing geeft aan die verbonden partijen waarin is geïntervenieerd. De interventie bleek noodzakelijk vanwege de koers die de verbonden partij voer of vanwege de financiële risico's. Een aantal van die verbonden partijen is dan ook nu in een afbouwstadium terecht gekomen (Zeestad, RON, ODENH).

De conclusie over de effectiviteit van de verbonden partijen is, op enkele uitzonderingen na, dat deze niet aantoonbaar is. Daarvoor is het noodzakelijk dat het duidelijk is welk actueel beleidsprobleem de verbonden partij moet oplossen, dat het beleid deugdelijk is onderbouwd en dat de verbonden partij

¹⁴² De geselecteerde overheden zijn het Rijk, de provincies Noord Brabant en Gelderland en de gemeente Amsterdam. De verkenning heeft plaatsgevonden in de periode september – december 2014.

¹⁴³ Fase I aangeboden aan GS op 2 oktober 2012 en fase II aangeboden aan GS op 9 juli 2013.

¹⁴⁴ De toelichting op de methode van scoretoekenning op de plan- en procesevaluatie is weergegeven in de bijlage 9.1.

het juiste middel is om het beleidsprobleem op te lossen. Zolang niet kan worden voldaan aan deze voorwaarden, is het ongewis wat het effect zal zijn van de verbonden partij voor het provinciaal beleidsprobleem.

De conclusies zijn in de onderstaande tabellen samengevat weergegeven in termen van planevaluatie, procesevaluatie en effectiviteit.¹⁴⁵ De conclusies hebben betrekking op de actuele beleidsdoelen van de provincie en de actuele relatie tussen de provincie en de verbonden partijen. Verbonden partijen met een B.V./C.V. structuur (Zeestad, PolanenPark) zijn in de tabel als één organisatie weergegeven evenals PWN/WRK en RON/NVO en de zeven recreatieschappen. Niet in de tabel zijn opgenomen de N.V. Oostindiëvaarder (geen verbonden partij meer van de provincie) en de N.V. Nuon Energy (vanaf 2015 geen verbonden partij meer van de provincie).

Conclusie

Een aantal verbonden partijen is in de afbouwfase, eindigt vanzelf of de provincie heeft reeds eerder besloten over de beëindiging (Zeestad, RON/NVO, ODENH, Schadeschap Schiphol). Voor deze verbonden partijen lijkt op dit moment geen nadere actie noodzakelijk. De provincie heeft voor de Recreatieschappen een heroriëntatie op de bestuurlijke organisatie in gang gezet in het kader van de Agenda Groen. Vanuit dit onderhavige evaluatieonderzoek is voor de recreatieschappen dan ook geen afzonderlijke interventie noodzakelijk.

¹⁴⁵ In de bijlage 9.1 wordt de systematiek is achter de toekenning van scores voor de verbonden partijen uiteengelegd.

	(Planevaluatie) Actueel beleidsprobleem duidelijk, beleid onderbouwd, instrumentkeuze afgewogen?	(procesevaluatie) Actuele sturing, beheersing, verantwoording en toezicht	Effectiviteit instrument voor provinciaal doel
Zeestad	zwak	redelijk	Niet aantoonbaar, Is in afbouwfase
RON/NVO	zwak	sterk	Niet effectief, is in afbouwfase
Ontwikkelingsfonds Duurzame Energie NH	zwak	sterk	Niet effectief, is in afbouwfase
Schadeschap Schiphol	Niet van toepassing	redelijk	Niet van toepassing, is een uitvoeringsorganisatie en de provincie treedt op termijn uit
Recreatieschappen	zwak	sterk	Geringe effectiviteit, er is al een heroriëntatie op de bestuurlijke organisatie in gang gezet
Beheersregeling Amstel¹⁴⁶	sterk	sterk	Effectief, is gericht op concrete zaken als verlening vergunningen en onderhoud.
Het Fonds nazorg gesloten stortplaatsen	Niet van toepassing (wettelijk verplicht)	sterk	Niet van toepassing

Tabel 9.1 Verbonden partijen waarvoor geen nadere actie noodzakelijk is

Aanbeveling

De provincie behoeft geen nadere actie te ondernemen voor verbonden partijen die in de tabel zijn weergegeven.

Conclusie

Voor een aantal verbonden partijen is het actuele beleidsdoel als zwak te kwalificeren. Dit is deels te verklaren doordat de relatie van de provincie met die partijen historisch gegroeid is. Deze partijen ontberen een actueel beleidsdoel waarvoor zij als middel kunnen worden ingezet. Het gaat om de verbonden partijen Zeehaven IJmuiden N.V., Life Sciences Fund Amsterdam B.V., SADC, Afvalzorg, Alliander, Bank Nederlandse Gemeenten en de Nederlandse Waterschapsbank (zie tabel hieronder).

¹⁴⁶ Een gemeenschappelijke regeling tussen de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht om de vaarweg Amstel bevaarbaar te houden en doelmatig te beheren. Zie kaart in bijlage 10

	(Planevaluatie) Actueel beleidsprobleem duidelijk, beleid onderbouwd, instrumentkeuze afgewogen?	(procesevaluatie) Actuele sturing, beheersing, verantwoording en toezicht	Effectiviteit instrument voor provinciaal doel
Zeehaven IJmuiden	zwak	redelijk	Niet van toepassing, visie formuleren
Life Sciences Fund Amsterdam	zwak	zwak	Niet aantoonbaar, fonds heeft een looptijd tot 2017
Afvalzorg	zwak	sterk	Niet van toepassing, visie formuleren
SADC (Schiphol Area Development Company)	zwak	redelijk	Niet aantoonbaar, visie formuleren
ONHN	zwak	sterk	Niet aantoonbaar, beleidsrelevantie aangeven
Alliander	zwak	redelijk	Niet van toepassing, beleidsrelevantie aangeven
Bank Nederlandse Gemeenten / De Nederlandse Waterschapsbank	zwak	zwak	Niet van toepassing, beleidsrelevantie aangeven

Tabel 9.2 Verbonden partijen zonder actueel beleidsdoel

Aanbeveling

Het is aan te bevelen vervolgacties in gang te zetten voor deze verbonden partijen, zoals aangegeven in de bovenstaande tabel.

9.3 Rode draden

9.3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk biedt een overzicht van de bevindingen die als rode draden door meerdere verbonden partijen lopen. Uit deze rode draden zijn algemene conclusies te trekken en aanbevelingen te formuleren voor de nieuw op te richten verbonden partijen. Daarnaast dienen deze rode draden als input voor de nieuwe kaderstelling ten aanzien van verbonden partijen. De rode draden hebben betrekking op alle verbonden partijen van de provincie die zijn geëvalueerd in fases I, II en III.

9.3.2 Algemene conclusies

- *Integrale visie over de invulling van een sturingsrelatie met verbonden partijen verdient aandacht*

Een integrale visie van de provincie Noord-Holland over de invulling van sturingsrelatie met de verbonden partijen verdient aandacht. De huidige Kadernota Verbonden Partijen biedt weliswaar een kader voor de nieuw op te richten verbonden partijen maar is als instrumenteel te karakteriseren. Er zijn geen normen opgenomen over hoe de sturingsrelatie tussen de provincie en een verbonden partij moet worden vormgegeven.

Aanbeveling

Het is aan te bevelen een visie te formuleren over de sturingsrelatie van de verbonden partijen. Deze visie gaat dan in op hoe de provincie Noord-Holland in haar verschillende rollen om gaat met verschillende type verbonden partijen, met differentiatie naar risico van en sturingsambitie voor verbonden partijen.

De invulling van de sturingsrelatie van de verbonden partijen is met name afhankelijk van het risicoprofiel van de verbonden partij voor de provincie. Het risicoprofiel heeft zowel een financiële component als een beleidsmatige component. Tevens is de aard en inhoud van de verschillende rollen die de provincie heeft ten aanzien van de verbonden partijen bepalend voor de inrichting van de sturingsrelatie.

Bij de afweging tot de keuze voor een verbonden partij dient ook aandacht aan de inrichting, de operationele sturing en het beheer en onderhoud van het instrument te worden geschonken. In de bijlage (bijlage 9.1) is een checklist opgenomen aan de hand waarvan de provincie kan beoordelen of en in hoeverre rekening wordt gehouden met sturing, beheersing, toezicht en verantwoording van verbonden partijen. Deze checklist kan deel uitmaken van de nieuwe Kadernota Verbonden Partijen.

- *Relatie tussen verbonden partijen noodzaakt integrale afweging*

Diverse verbonden partijen van de provincie zijn gerelateerd aan elkaar. Bijvoorbeeld heeft de provincie aandelen in RON die op zijn beurt weer aandeelhouder is van PolanenPark. Een besluit van de provincie over PolanenPark kan indirect gevolgen hebben voor RON. Een voordelig besluit van de provincie (risico vermijden) kan uiteindelijk ongunstig uitpakken voor RON en indirect weer ongunstig de provincie treffen.

Aanbeveling

Het is aan te bevelen de beleidsconsequenties en de financiële risico's van besluiten over verbonden partijen die gerelateerd zijn aan elkaar inzichtelijk te maken. Zonder dit inzicht is een integrale afweging niet goed mogelijk.

9.3.3 Conclusies ten aanzien van het aspect beleidsprobleem

- *Beleidsdoelstellingen bij oprichting of deelname missen scherpte*

De provincie Noord-Holland heeft het beleidsdoelstellingen waarvoor de verbonden partij een instrument is, onvoldoende beschreven bij de oprichting of deelname: “waarom willen wij tot een beleidsactie overgaan en waarom denken wij dat het instrument verbonden partij geschikt is voor deze actie?” Hierdoor is het niet goed mogelijk vast te stellen dat de beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd die de provincie beoogde met het oprichten of deelnemen in een verbonden partij. De verbonden partijen waarbij sprake is van onvoldoende onderbouwing van het beleidsprobleem, onvoldoende actualisatie van dat probleem en onvoldoende explicitering van de keuze voor het instrument zijn Zeestad B.V./C.V., LSFA B.V., Zeehaven IJmuiden N.V., RON/NVO N.V., SADC N.V., ONHN N.V., Alliander N.V., Recreatieschappen, BNG N.V. en NWB N.V.

Aanbeveling

Het verdient aanbeveling ervoor te zorgen dat de beleidsdoelstellingen eenduidig zijn verwoord bij de oprichting van of deelname in een bestaande verbonden partij. Het beleidsdoel dient zo concreet mogelijk worden aangegeven wil de doelbereiking vastgesteld moeten worden. Tevens dient beargumenteerd worden of het beleidsprobleem provinciale interventie rechtvaardigt en of er geen andere instrumenten aanwezig zijn waarmee de provincie de beleidsdoelstellingen kan realiseren.

- *Nut en noodzaak van verbonden partijen actualiseren*

Gewijzigde opvattingen over de rol en positie van de provincie of nieuwe wet- en regelgeving kunnen er voor zorgen dat het nut en de noodzaak van een verbonden partij voor het provinciaal beleidsdoel opnieuw vastgesteld moeten worden. Dit is het geval voor SADC N.V., BNG N.V., NWB N.V., Afvalzorg N.V., ONHN N.V., Recreatieschappen, Zeehaven IJmuiden N.V., Alliander N.V.

Aanbeveling

Het is aan te bevelen de doelen, de activiteiten, het nut en de noodzaak van een verbonden partij periodiek (eens in de vier jaar) te herijken. Voor verbonden partijen waarvoor reeds is besloten tot heroriëntatie, afbouw, verkoop van de aandelen of voor een projectorganisatie, is herijking uiteraard niet noodzakelijk.

9.3.4 Conclusies ten aanzien van het aspect doel middel-relatie

In dit onderzoek zijn verbonden partijen onderzocht die soms al tientallen jaren geleden zijn opgericht. En hoewel de relatie tussen de provincie en een aantal verbonden partijen door de jaren heen wel is herijkt, verdient het onderhoud van de verbonden partijen meer aandacht. De volgende conclusies kunnen worden getrokken.

- *Onderbouwing van de keuze van het instrument verdient meer aandacht*

De argumentatie voor de keuze van het instrument verbonden partij en de rechtsvorm om een provinciaal doel/publiek belang te vervullen, blijken vaak niet of slechts gedeeltelijk verwoord en gedocumenteerd. Positieve uitzonderingen hierop zijn de PWN N.V. en de Afvalzorg N.V. Bij deze verbonden partijen zijn de alternatieve instrumenten beschreven en afgewogen.

Aanbeveling

Voor de keuze van een instrument dienen de voor- en nadelen ervan geëxpliciteerd en onderling afgewogen te worden. Op deze wijze wordt dan immers inzichtelijk gemaakt waarop de keuze voor een instrument is gebaseerd. Daarmee is het beter mogelijk de doelbereiking te relateren het gekozen instrument.

- *Exit-strategie vergemakkelijkt de beëindiging van de relatie met verbonden partijen*

Verbonden partijen worden in beginsel voor onbepaalde tijd opgericht. Tegelijkertijd kent veel beleid doorgaans een tijdshorizon die zich uitstrekt tot één collegeperiode. Dit is met name van toepassing bij de niet wettelijke taken van de provincie. Na eventuele beleidswijziging blijft de verbonden partij voortbestaan. Bij de provincie is het niet gebruikelijk om een exit-strategie te formuleren bij de oprichting van een verbonden partij en de 'echtscheidingsvoorwaarden' adequaat juridisch te veranderen in overeenkomsten tussen de provincie en de verbonden partij. Zonder een exit-strategie en 'echtscheidingsvoorwaarden' blijft de provincie verbonden met een partij voor langere tijd of het kost relatief veel tijd en geld om de relatie met de verbonden partij te beëindigen. Voorbeelden van verbonden partijen waarbij dit van toepassing is, zijn RON, Afvalzorg, LSFA, Zeehaven, SADC en ODENH.

Aanbeveling

Ten tijde van het oprichten van de nieuwe of de herijking van bestaande verbonden partijen dient de provincie een exit-strategie te formuleren.

Een exit-strategie zou kunnen bevatten:

- de criteria op basis waarvan de provincie kan vaststellen dat de met de private organisatie overeengekomen beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd;
- de uitgangspunten voor de bepaling van de waarde van het aandelenbelang dat de provincie in de private vennootschap heeft;
- het afwegingskader voor de besluitvorming over de verkoop van het aandelenbelang en de prijs die voor de provincie acceptabel is.

De exit-strategie moet vervolgens adequaat, door middel van het opnemen van 'echtscheidingsvoorwaarden' worden vertaald in de overeenkomsten die de provincie met de verbonden partijen sluit.

- *Interne en externe coördinatie verdient meer aandacht*

Een structurele coördinerende functie binnen de provincie en tussen de provincie en de verbonden partij heeft toegevoegde waarde. Hierdoor worden financiële en beleidsmatige zaken intern beter op elkaar afgestemd. De coördinerende functie hangt samen met de rollen van de provincie ten aanzien van de verbonden partij. Hoe complexer de relatie tussen de provincie en de verbonden partij, hoe meer rollen er zijn en hoe meer sprake is van de noodzaak tot coördinatie.

Aanbeveling

Structurele interne en externe coördinatie van verbonden partijen maakt afstemming mogelijk en sturing eenduidig. In complexe relaties tussen de provincie en de verbonden partij, zoals bij Afvalzorg waar de provincie rollen heeft als eigenaar, handhaver en vergunningverlener is coördinatie (ambtelijk en bestuurlijk) noodzakelijk. Overigens is binnen de provincie er een begin mee gemaakt. Zo heeft SADC een accounthouder en Zeestad een expert-team voor interne en externe afstemming. Bijvoorbeeld heeft de provincie Noord Brabant een expert-team verbonden partijen voor overkoepelende vraagstukken en coördinatie. De Provincie Noord-Holland kan onderzoeken in hoeverre een dergelijk concept ook voor de eigen verbonden partijen kan worden geïntroduceerd.

9.3.5 Conclusies ten aanzien van de aspecten sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht

- *Vinger aan de pols vergemakkelijkt sturing*

De Provincie Noord-Holland geeft ruimte aan verbonden partijen voor zelfsturing. De provinciale sturing en toezicht op verbonden partij intensiveren zich wanneer zich problemen voordoen met betrekking tot de taakuitoefening van de verbonden partij, zoals bij Zeestad, het Schadeschap Schiphol, RON, ODENH en ONHN.

Aanbeveling

Het is aan te bevelen, bij het besluit tot deelname in een verbonden partij, tegelijkertijd vast te stellen welke beheersmaatregelen de provincie moet nemen om de geïdentificeerde risico's te mitigeren op basis van het risicoprofiel van de verbonden partij. Verder is het aan te bevelen vinger aan de pols te houden bij verbonden partijen met een hoog risicoprofiel om te kunnen anticiperen op mogelijke problemen, rekening houdend met de rol van de provincie. Naast formele documenten zoals kwartaalrapportages kunnen (alternerend) driemaandelijke informele overleggen inzicht bieden in het functioneren van de verbonden partij. Een format zoals nu wordt gehanteerd bij Zeestad laat zien dat vinger aan de pols houden loont.

- *Regels over de rollen van de provincie zijn noodzakelijk*

De provincie Noord-Holland hanteert geen beleidsregels waarin vastgelegd is hoe ambtelijk en bestuurlijk moet worden omgegaan met de verschillende rollen die de provincie kan hebben bij verbonden partijen. Hierdoor is het risico aanwezig dat in de sturing en het toezicht door de provincie op de verbonden partij geen duidelijke en transparante belangenafweging wordt gemaakt vanuit de verschillende rollen die de provincie heeft. Voorbeeld hiervan is dat bij Afvalzorg de vergunningverlening en de vertegenwoordiging van de provincie in de aandeelhoudersvergadering in dezelfde portefeuille opgenomen is. Bij Recreatieschappen heeft de provincie de rol van onafhankelijke voorzitter en brengt tevens provinciaal belang in.

Aanbeveling

Het is aan te bevelen de verschillende (conflicterende) rollen van de provincie bij verbonden partijen zoveel mogelijk te vermijden. Het is raadzaam om de mogelijk conflicterende rollen bij verschillende bestuurders onder te brengen. Daarnaast is het raadzaam in het verkeer rond de keuze en inrichting van het instrument verbonden partijen voldoende tegengestelde belangen te organiseren –tegenspraak- 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.

- *Inzicht in dochterondernemingen zijn noodzakelijk*

Bij een aantal verbonden partijen is sprake van een holdingstructuur (Afvalzorg, PWN, Nuon/Alliander, SADC). Dit houdt in dat de provincie een aandelenbelang heeft in de moedermaatschappij. Deze heeft vervolgens aandelenbelangen in andere dochtervennootschappen. Dit kunnen 100%-belangen zijn of belangen met een beperktere omvang en zeggenschap. De feitelijke activiteiten van de holding worden door de dochterondernemingen uitgevoerd. Dit betekent dat de aandeelhouders (zonder aanvullingen in de statuten) geen directe invloed hebben op de dochterondernemingen, maar dat de aandeelhouders slechts indirect invloed hebben door de beoordeling van het door de raad van commissarissen en bestuur gevoerde beleid. De aandeelhouders hebben echter wel de mogelijkheid in de statuten een aanvulling te laten opnemen zodat zij als aandeelhouders van de holding invloed hebben op oprichting en besluiten ten aanzien van dochterondernemingen.

Aanbeveling

Het is aan te bevelen bij de nieuwe of te herijken verbonden partijen met een holdingstructuur in de statuten of anderszins vast te leggen welke bevoegdheden de provincie heeft ten aanzien van de dochtermaatschappijen. Hierbij kunnen worden vastgelegd dat ook de jaarrekeningen van de dochtermaatschappijen onderdeel uitmaken van de verantwoordingsinformatie. De aandeelhouder heeft het recht van overleg met de controlerende accountant van de holding. Daarom kunnen tussendoor overlegmomenten worden vastgelegd met de controlerende accountant voor nadere informatie.

- *Benoemingsprocedure van de leden van de RvC varieert*

Er ontbreekt een eenduidige procedure over benoeming van de RvC-leden. Momenteel is een groep deelnemingen waar de procedure niet eenduidig is zoals bij SADC (nu een profielbenadering), bij LSFA (door contacten van de bestuurder), bij Zeehaven IJmuiden (een ambtenaar in stichtingbestuur), Afvalzorg (voorheen via contacten bestuurder), Polanenpark (directie uit de gelederen van aandeelhouders), RON (ex Gedeputeerde in de RvC, inmiddels is de RvC opgeheven), ONHN, ODENH.

Aanbeveling

Het is aan te bevelen een eenduidige procedure op te stellen en te hanteren voor de benoeming van de RvC-leden. Daarbij hoort de expertise van de potentiële RvC-leden voor de verbonden partij doorslaggevend te geven in de keuze.

- *Er zijn nu alleen deelnemingen en gemeenschappelijke regelingen geëvalueerd op basis van de Kadernota Verbonden Partijen 2010*

Volgens de Kadernota wordt onder verbonden partijen verstaan alle partijen waar de provincie een financieel en bestuurlijk belang in heeft. Verenigingen en stichtingen zijn echter buiten beschouwing gelaten.

Aanbeveling

Het is aan te bevelen in het vervolg ook verbonden partijen zoals stichtingen en verenigingen te evalueren.

Bijlagen

- Bijlage 1.1 Kadernota Verbonden Partijen 2010
- Bijlage 1.2. Samenstelling begeleidingscommissie
- Bijlage 2.1 Samenvatting stakeholdersanalyse bij oprichting
- Bijlage 2.2 Diagram Doel-middel relatie SADC
- Bijlage 5.1 Samenvatting evaluaties van Ecorys 2010 en Berenschot
- Bijlage 5.2 Activiteiten van ONHN in 2014
- Bijlage 9.1 behorend bij tabel conclusies individuele verbonden partijen in hoofdstuk 9
- Bijlage 9.1 checklist voor het nut en noodzaak van de oprichting van de verbonden partij en voor sturing, beheersen, toezicht en verantwoorden van verbonden partijen.

- Bijlage 10 Kaart van de vaarweg de Amstel
- Bijlage 11. Lijst met geïnterviewde personen
- Bijlage 12. Geraadpleegde bronnen

**Bijlage 1.1 Verbonden partijen van de provincie Noord-Holland, zoals opgenomen in de Kadernota
Verbonden Partijen 2010**

Deelnemingen		Percentage (belang)	Publiek doel	Portefeuille
1	NV Nuon Energy	4,6	Energievoorziening	Energie
2	Alliander N.V.	9,16	Energievoorziening	Energie
3	NV Provinciaal Waterleidingbedrijf Noord-Holland - PWN	100	Drinkwatervoorziening en natuurbeheer	Water
4	NV Watertransportmaatschappij Rijn Kennemerland - WRK	50	Drinkwatervoorziening	Water
5	NV Afvalzorg Holding	90	Efficiënt gebruik stortplaatsen	Milieu
6	NV Schiphol Area Development Company - SADC	25	Ruimtelijke inrichting Schipholgebied	Schiphol
7	NV Regionale Ontwikkelingsmaatschappij voor het Noordzeekanaalgebied - RON	13,3	Ontwikkeling Noordzeekanaalgebied	Economie
8	NV Recreatie Noord Holland - RNH	100	Beheer en onderhoud recreatiegebieden	Recreatie en toerisme
9	NV Ontwikkelingsbedrijf Noord- Holland Noord - NHN	50	Ontwikkeling economie	Economie
10	NV Zeehaven IJmuiden	8,4	Visserijbelangen	Havens
11	Polanenpark B.V./C.V.	40	Ontwikkeling bedrijventerrein	Economie
12	BV Ontwikkelingsfonds Duurzame Energie Noord-Holland - ODENH	100	Stimulering duurzame energie en ontwikkeling economie	Energie

Deelnemingen		Percentage (belang)	Publiek doel	Portefeuille
13	BV Zeestad	50	Stadsvernieuwing Den Helder	Stadsontwikkeling
14	CV Zeestad	49	Stadsvernieuwing Den Helder	Stadsontwikkeling
15	NV Ontwikkelingsmaatschappij Noord-Holland - NVO	100	Verbetering economie Noord-Holland	Deelnemingen
16	NV Bank Nederlandse gemeenten - BNG	1,1	Belegging	Deelnemingen
17	NV Nederlandse Waterschapsbank	0,2	Belegging	Deelnemingen
18	NV Oost-Indiëvaarder Amsterdam	-	Geen	Deelnemingen
19	Life Sciences Fund Amsterdam B.V.	20,15	Ontwikkeling economie	Economie
20	B.V. Zeggenschap Wieringerrandmeer	50	Gebiedsontwikkeling	Wieringerrandmeer
21	B.V. Kapitaaldeelname Wieringerrandmeer	50	Gebiedsontwikkeling	Wieringerrandmeer

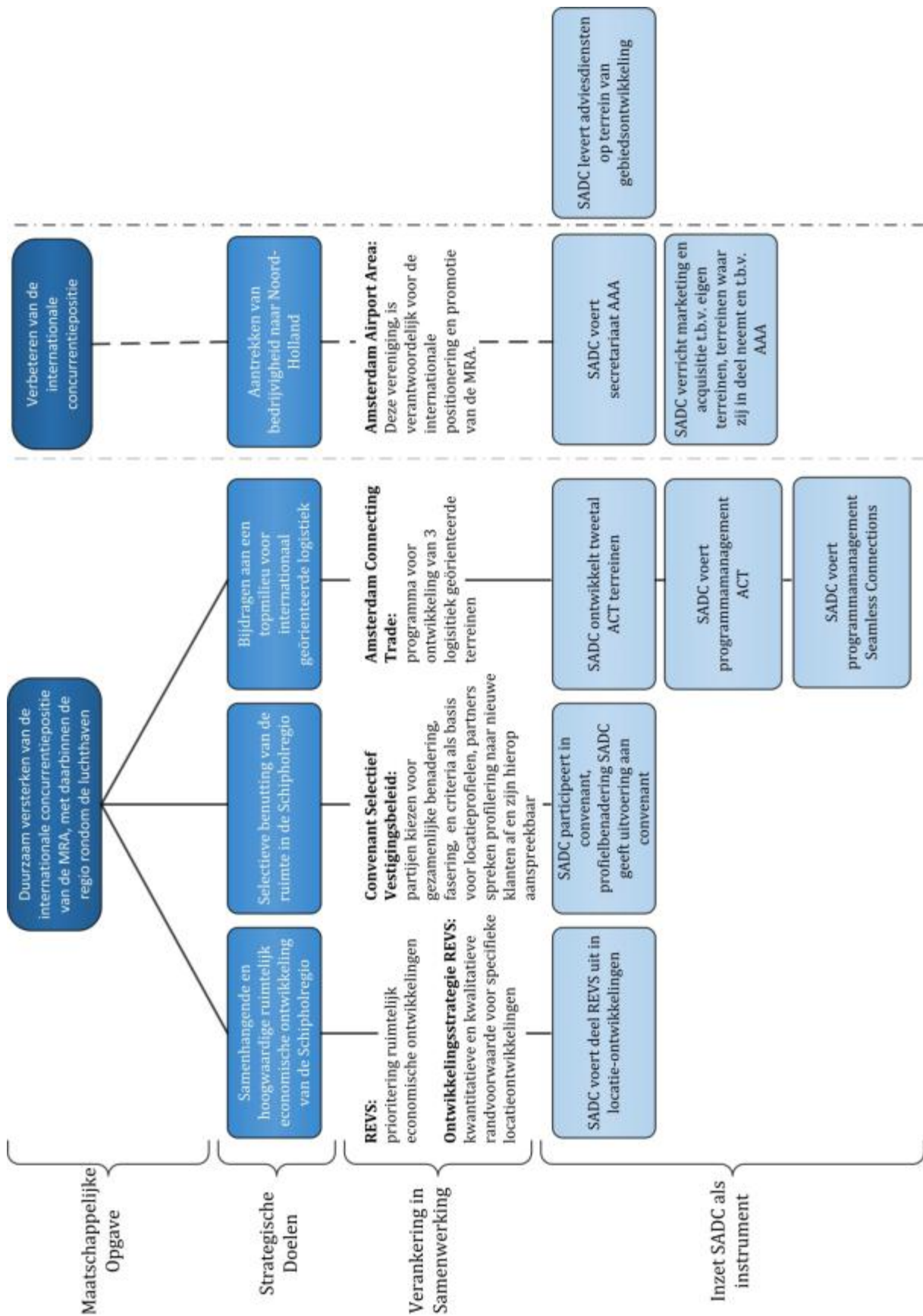
Bijlage 1.2. Samenstelling begeleidingscommissie

- Karen Arpad-Jongsma (vz begeleidingscommissie, plv. directeur Beleid, Provincie Noord-Holland)
- Roelant Nieboer (audit programmamanager. Concern Controlling, Provincie Noord-Holland)
- Adnan Seyban (senior financieel adviseur, directie Middelen, Provincie Noord-Holland)
- Wendy Ates-Janssens (voorheen beleidsadviseur deelnemingen, directie Beleid, Provincie Noord-Holland)
- Rini Teunissen (secretaris Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg)

Bijlage 2.1 Samenvatting stakeholdersanalyse bij oprichting.

	Aard van de betrokkenheid	Beschrijving van het belang
Provincie Noord-Holland	De provincie is betrokken bij de ontwikkeling op grond van wettelijke taken en op grond van beleidsvisie die een pleidooi omvat voor het benutten van de grote economische potenties van het gebied, daarvan wordt verondersteld dat het een regionale en nationale economische impuls kan veroorzaken.	De provincie is bijna nooit uitvoerder van haar plannen en realisator van haar beleid zij heeft daarvoor anderen nodig. Instrumentarium is er op uitgerust om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan en niet om gewenste ontwikkeling te stimuleren. om plannen uitgevoerd te krijgen hanteert de het middel van overleg en samenwerking. Er wordt een beroep gedaan op samenwerkingsmogelijkheden.
Schiphol	Zelf grootste grondgebruiker in de regio. Luchthavengebondenheid.	Schiphol heeft er belang bij om de luchthaven als bedrijf te runnen en te optimaliseren. verdere uitbouw van de luchthaven. concurrentiepositie. ontwikkeling van werkgelegenheid. ongeremd mogelijke economische ontwikkeling mogelijk maken. Schiphol vindt (anno 1986) dat de provincie 'luchthavenbeperkend' beleid voert.
Gemeente Amsterdam	Schiphol is Amsterdam Airport. Zone is van groot belang voor Amsterdam.	Economisch van groot belang. Biedt arbeidsplaatsen. Uitstraling naar de agglomeratie is groot. Amsterdam vindt dat de aantrekkingskracht van de luchthaven op nieuwe bedrijven automatisch moet leiden tot vestigingen in Amsterdam en dan met name in die gebieden die al jaren als toekomstig bedrijfsterrein klaar liggen.
Gemeente Haarlemmermeer	Gebied ligt op het grondgebied van de gemeente . Uiteindelijk verantwoordelijk voor de procedurele aspecten van de ontwikkeling. Gemeente heeft geen beleidsvisie op de ontwikkeling van de luchthaven	Goede ontwikkeling verbetert het imago van de gemeente, mogelijkheden in inkomsten. Wens tot samenwerking wordt voor een groot deel gevoed door behoefte aan proces richting toekomstvisie gemeente Haarlemmermeer.

Diagram 2.2 Doel-middel relatie SADC



Bijlage 5.1 Samenvatting evaluaties van Ecorys 2010 en Berenschot

Evaluatie Ecorys 2010

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat een aantal jaar na oprichting binnen de provinciale ambtelijke organisatie onvrede ontstond over het functioneren van ONHN. De organisatie groeide hard, was duur en had geen duidelijke link met het provinciaal beleid. Het was niet duidelijk wat ONHN precies deed, wat ze deden was weinig zichtbaar of toe te leiden naar resultaten voor individuele aandeelhouders. Het beeld bestond dat de financiële bijdrage niet in verhouding stond tot de geleverde prestaties. Door het besluit om de directie van ONHN vrijstelling te verlenen van de in de statuten opgenomen verplichting om het stemrecht op de aandelen van de dochtervennootschappen te onderwerpen aan goedkeuring van de AvA heeft de provincie geen zicht activiteiten en ontwikkelingen in de dochter-B.V.'s.

In 2010 laat de provincie evalueren in welke mate ONHN uitvoering heeft gegeven aan de DAEB-taken en in welke mate de financiële middelen die bestemd zijn voor de deze taken daar ook voor zijn ingezet. Ecorys vergelijkt de taken uit de DAEB-opdracht met de activiteiten die ONHN volgens het jaarverslag ontplooit. Zij constateren dat de activiteiten een andere indeling en benaming hanteert van de opgedragen kerntaken volgens het DAEB-kader.

DAEB-kader	ONHN jaarverslag
Promotie & acquisitie	Promotie & acquisitie
(Her)ontwikkelen van bedrijvenlocaties	Bedrijventerreinen & panden
Structuurversterking, innovatie & ontwikkeling	Structuurversterking
Begeleiding van regionale investeringsinitiatieven	Participaties

(Her)Ontwikkeling van bedrijvenlocaties is vertaald naar bedrijventerreinen & panden en begeleiding van regionale investeringsinitiatieven is vertaald naar participaties. Voor beide kerntaken zijn deelnemingen opgericht die risicodragend participeren. Volgens Ecorys is niet duidelijk of participatie een vastgoed tot de DAEB-taken moet worden gerekend en of ONHN deze taken wel of niet moet uitvoeren. Ambtelijk en bestuurlijk lopen de beelden hierover uiteen en ook tussen provincie en ONHN lopen de beelden uiteen van:

- ONHN als volwaardig ontwikkelingsbedrijf dat ook risicodragend participeert in relevante ontwikkelingen in de regio ter bevordering van het economisch presteren van de regio.
- ONHN als uitvoerder van publieke taken conform de DAEB-formuleringen. Het betreft daarmee vooral een makelaarsfunctie en een uitvoeringsfunctie: samenbrengen van partijen ten behoeve van de stimulering van de regionale economie en het (laten) uitvoeren van projecten. Er bestaat geen eenduidig kader voor ONHN.

Ook heeft Ecorys gekeken welke activiteiten complementair zijn aan de activiteiten van andere partijen en of er activiteiten zijn die ook door de markt kunnen worden opgepakt. Daarover concludeert Ecorys het volgende:

- ONHN voert beleidsmatige activiteiten uit in het kader van de regionale bedrijventerreinenplanning, een beleids- en programmeringsfunctie. Dit staat op gespannen voet met de risicodragende participatierol van NHN Vastgoed B.V.
- ONHN voert projecten uit in het kader van Toerisme en Recreatie die ook door (regionale) VVV's opgepakt kunnen worden. Voorbereidende activiteiten in het kader van RHB zijn door de Provincie weggelegd bij ONHN. Deze activiteiten hadden ook direct in de markt kunnen worden gezet.

- Voor het overige zijn de activiteiten die ONHN uitvoert complementair aan de activiteiten van andere organisaties als provincie, gemeenten en marktpartijen. Voor het grootste deel van de projecten kan niet verwacht worden dat de markt of andere partijen deze zullen oppakken.

-

Ecorys heeft vier aanbevelingen:

1. (Her)definieer de rol en functie van het ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord.
2. Beleg de taken op het juiste schaalniveau.
3. Vul taken resultaatgericht in vanuit een eenduidige visie op ruimtelijk-economische structuurversterking.
4. Verstevig de rol van aandeelhouder én opdrachtgever en verbeter het sturingsinstrumentarium.¹⁴⁷

Evaluatie Berenschot 2010

Bij oprichting van het ontwikkelingsbedrijf is afgesproken dat na drie jaar een goed moment zou zijn om een evaluatie uit te voeren. ONHN geeft daarom Berenschot in 2009 opdracht om te evalueren hoe ONHN functioneert, wat de bereikte resultaten zijn en welke verbeteringsvoorstellen denkbaar zijn.

Berenschot geeft aan dat ONHN de opdracht heeft het economisch potentieel van de regio Noord-Holland Noord optimaal te benutten in samenwerking met publieke en private partners. Bij oprichting is ook een ambitieniveau vastgelegd¹⁴⁸:

- Groei van investeringen in de regio door overheden en bedrijfsleven. De ambitie is het investeringsniveau in de regio minimaal (procentueel) gelijk te laten zijn aan dat van geheel Nederland.
- Groei van het aantal arbeidsplaatsen in een zodanig tempo, dat de woon-werkbalans meer in evenwicht wordt gebracht en de uitgaande pendel kan verminderen. De ambitie is om het perspectief zoals dat in het ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord en de Economische Agenda 2004-2007 is genoemd te halen, waarbij gestreefd wordt naar 60.000 arbeidsplaatsen op termijn.
- Groei van de bestedingen in het toerisme, waarbij gemikt wordt op een jaarlijkse stijging van minimaal 2 %.

De effecten van de activiteiten die (mede door) ONHN zijn uitgevoerd in termen van economische ontwikkeling van de regio (werkgelegenheid, toerisme) zijn nog niet zichtbaar. Berenschot geeft aan een groot aantal niet beïnvloedbare factoren van invloed is en dat effecten pas na langere tijd zichtbaar worden. Daarom is het niet reëel om een verband te leggen tussen de activiteiten van ONHN en de regionale economische parameters. De belangrijkste resultaten die ONHN volgens Berenschot heeft behaald zijn:

- Door de inzet van ONHN functioneert het investeringsmechanisme – door samenwerkingsverbanden te initiëren en te faciliteren ontstaan nieuwe projecten en worden investeringen in de regio gegenereerd;
- NHN heeft een belangrijke rol gespeeld in de versterking van de regionale gedachte en samenwerking. Zonder ONHN zou de regio minder zichtbaar zijn, zowel extern als intern.

Berenschot geeft daarnaast aan dat de positie van ONHN onder druk kan komen te staan door de combinatie van:

¹⁴⁷ Ecorys Nederland BV, Evaluatie DAEB Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord, september 2010.

¹⁴⁸ Deze ambities zijn vastgelegd in het Bedrijfsplan Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord uit 2005.

- Uiteenlopende verwachtingen over het vervullen van bepaalde rollen. Een deel van de aandeelhouders verwacht een sterke uitvoerende rol terwijl een deel juist waarde hecht aan een meer beleidsvormende en mogelijk zelfs agenderende rol.
- Een onduidelijke beleidsinhoudelijke aansturing door verwevenheid van opdrachtgeverschap en aandeelhouderschap.
- Een beperkte beleidsinhoudelijke inbedding door het ontbreken van een transparante structuur waarop prioritering tot stand komt.
- Deze factoren hebben in belangrijke mate betrekking op het functioneren van de bestuurlijke samenwerking in de regio en staan daarmee deels buiten de werking van ONHN zelf.

Volgens Berenschot heeft de provincie met ONHN een uitstekend instrument in handen om de economische groei in de regio Noord-Holland Noord te versterken. Wel is meer helderheid over aansturing en de rollen van aandeelhouders en opdrachtgevers wenselijk. Berenschot beveelt aan om te komen tot gezamenlijk regionaal opdrachtgeverschap binnen de taakvelden structuurversterking en promotie & acquisitie. Op het taakveld participatie is ONHN een meer autonome taakorganisatie, waarbij sturing indirect, via het aandeelhouderschap plaatsvindt. Ten aanzien van de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen dient ONHN zich meer als vraaggerichte marktpartij te positioneren.¹⁴⁹

Naar aanleiding van de evaluaties besluiten de aandeelhouders in 2010 dat zij meer invloed willen uitoefenen op de activiteiten van ONHN. De provincie wil meer betrokken worden bij het investeringsbeleid en meer invloed op het gebied van vastgoed en participaties.¹⁵⁰ De aandeelhouders stellen gezamenlijk een programmakader op en het memo over Participaties, vastgoed en governance. Daaruit blijkt dat participatie door ONHN geen doel op zich behoort te zijn: het dient dienstbaar te zijn. Als reactie zullen directie en RvC een meerjarenplan met een toekomststrategie. Op hetzelfde moment wordt een nieuwe directeur van ONHN benoemd.¹⁵¹

Bovengenoemde acties leidden niet tot meer tevredenheid bij de aandeelhouders, de onvrede over het functioneren van ONHN werd alleen maar groter. De communicatie tussen ONHN en de provincie verslechterde met de komst van de nieuwe directeur en er was onenigheid over de DAEB-betaling, een borgstelling die de provincie onder een aantal voorwaarden had verleend en over de rol van ONHN in bepaalde (vastgoed)projecten. Uiteindelijk worden de aandeelhouders het erover eens dat een transitieproces zal worden gestart.

¹⁴⁹ Berenschot, Evaluatie Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord, 5 februari 2010.

¹⁵⁰ Verslag extra algemene vergadering van aandeelhouders ONHN N.V., 18 februari 2010.

¹⁵¹ Verslag algemene vergadering van aandeelhouders ONHN N.V., 9 december 2010.

Bijlage 5.2 Activiteiten van ONHN in 2014

Project	Project	Thema	Activiteit
Project 1	Afbouwen vastgoedactiviteiten	Afbouwen vastgoedactiviteiten	1 Afbouwen participatie en vastgoedactiviteiten
Project 2	Regiomarketing	2.1 Regiobranding	1 Beheren regionale website
			2 Ontwikkelen acquisitiefolders voor regionale speerpunten
			3 Beheren regiomerk
			4 Campagnes
			5 Faciliteren lobby overleg
		2.2 Acquisitie	1 Samenwerking NFIA. Contact houden met buitenlandposten, opsporen leads
			2 Internationale contacten gemeenten, samenwerken met gemeenten bij binnenkomende missies
			3 Begeleiden bedrijven. Gaat om een set van activiteiten gericht op begeleiden van bedrijven naar een investering in de regio
			4 Uitgaande missies Shandong
			5 Organisatie bijeenkomsten
			6 Investor development
Project 3	Vestigingsklimaat	3.1 Kennis	1 Organiseren van afstemming uitkomsten onderzoek naar behoefteeraming bedrijventerreinen
			2 Monitoring van ontwikkelingen op de bedrijventerreinen
			3 Inventariseren en opstellen van een prioriteitenlijst van verouderde bedrijventerreinen in Noord-Holland
			4 Categoriseren van de bedrijventerreinen aan de hand van een beslisboom
			5 Vastgoedmonitor
		3.2 Uitbouwen bedrijvenloket	1 Opzetten en onderhouden van de websites van de regionale bedrijvenloketten
			2 Opvangen eerste vragen
			3 Analyseren vraagstelling en bemiddelen naar gemeenten
			4 Monitoren ontwikkelingen door middel van vastgoedmonitor
		3.3 Gebiedsontwikkeling	1 Toeristische verblijfsaccommodaties: Inbreng in visievorming / kaderstelling ruimtelijke randvoorwaarden
			2 Agribusiness: Bedrijvenloket, Centraal Ondernemersloket, Gebiedsontwikkeling, Stimulering van Greenport NHN-producten
			3 Detailhandel: Coördinatie bij gebiedsgerichte ontwikkelingen in de detailhandel

			4	Bedrijventerreinen: zie loket
			5	Incubators
			6	Luchthaven Den Helder: Organiseren van programmanagement
		3.4 Uitvoeringsprojecten innovatie, onderwijs arbeidsmarkt, valorisatie	1	Agribusiness: Uitvoeren bestaand en opstellen nieuw Leaderprogramma, Ondersteuning en stimuleren Blueport-programma, Agritechcampus, Ondersteuning en faciliteren van gebiedsbusinesscases
			2	Offshore: Uitwerken concept Kennishaven NIOZ, Ondersteuning gebiedsontwikkeling Den Helder en Hollands Kroon, Ondersteuning Maritime Campus Netherlands, Organiseren maritieme en technische opleidingsfaciliteiten
			3	Energie: Uitvoeren programma Duurzaam Bouwen, Loket financieringsmogelijkheden energie, Expertisecentrum Alkmaar, Valorisatie van kennis van toepassingsmogelijkheden
			4	Health: Uitvoering EFRO Holland Health programma, Bijdrage NObesitas/JOGG instituut NHN
			5	Vrije tijd: Leveren programmamanager ondersteuning Leisure Board, Uitvoeren projecten Leisure Board, Zorgtoerisme, Kwaliteitsverbetering onder de noemer Gastvrij NH, Ondersteunen Raak aanvraag en ondersteuning bij Raak project
			6	Algemeen
Project 4	Regionaal servicepunt	Regionaal servicepunt	1	Europese subsidies
			2	Ondersteunen
			3	Begeleiding bedrijven/bedrijfsfinanciering

Bijlage 9.1 Behorend bij de tabel conclusies individuele verbonden partijen in hoofdstuk 9

Toelichting scoretoekenning

De conclusies zijn gebaseerd op de score van verbonden partijen op de aspecten van plan- en procesevaluatie.

Planevaluatie

Voor een score met de kwalificatie sterk moet het actueel beleidsprobleem duidelijk zijn en indien mogelijk 'smart' zijn geformuleerd, beleidsonderbouwing aanwezig zijn en de instrumentkeuze afgewogen. Voor de score 'redelijk' moet het actueel beleidsprobleem duidelijk zijn en indien mogelijk 'smart' zijn geformuleerd verder of beleidsonderbouwing of een afgewogen instrumentkeuze hebben plaatsgevonden. De score is 'zwak' als actueel beleidsprobleem onduidelijk is. De andere aspecten hebben hier verder geen invloed op. Immers, als het beleidsprobleem niet duidelijk is, dan is de onderbouwing van het beleid niet relevant meer evenals de instrumentkeuze (zie tabel hieronder.)

Scoretoekenning planevaluatie

	Actueel beleidsprobleem duidelijk?	Beleidsontwikkeling aanwezig?	Instrumentkeuze afgewogen?
sterk	ja	ja	ja
redelijk	ja	Ja/nee	Ja/nee
zwak	nee	Ja/nee	Ja/nee

procesevaluatie

Voor een score 'sterk' moet de provincie sturing kunnen geven (vooraf afspraken over doelen en prestaties), de verbonden partij kunnen beheersen in de zin van bij kunnen sturen, adequaat toezicht kunnen uitoefenen en de verbonden partij moet actuele en volledige¹⁵² informatie tijdig kunnen leveren voor verantwoording.

Voor een score 'redelijk' moet de provincie ten minste kunnen sturen en de verantwoordingsinformatie moet tijdig en volledig tot beschikking staan van de provincie. De score is 'zwak' als de provincie geen sturing kan geven aan de verbonden partij. Immers, als de provincie niet kan sturen, verliezen de aspecten beheersen en toezicht aan relevantie (zie tabel hieronder.)

Scoretoekenning procesevaluatie

	sturing	toezicht	beheersing	verantwoording
sterk	ja	ja	Ja/nee	ja
redelijk	ja	Ja/nee	Ja/nee	ja
zwak	nee	Ja/nee	Ja/nee	nee

¹⁵² Tijdig en volledig: op een afgesproken datum voor de AvA-vergadering zodat beoordeling mogelijk is en in de jaarrekening moet alles geboekt zijn wat geboekt moet worden.

Bijlage 9.2 checklist voor het nut en noodzaak van de oprichting van de verbonden partij en voor sturing, beheersen, toezicht en verantwoorden van verbonden partijen.

Beleidsprobleem	probleem	Voor welk maatschappelijk probleem is/wordt de verbonden partij opgericht? Is het beleidsprobleem duidelijk?
	actualiteit	Is dat probleem (nog steeds) actueel? Zo nee, wat is er veranderd?
	beleidsdoelen	Welke beleidsdoelen en prioriteiten zijn bij de oprichting geformuleerd? Op welke doelgroepen hadden deze betrekking? Zijn deze doelen en doelgroepen nog actueel?
	uitwerking doelen	Op welke wijze zijn/worden doelen uitgewerkt? Zijn deze doelen werkbaar en concreet genoeg? Zijn bij de gestelde doelen indicatoren opgesteld en zijn er streefwaarden aan deze indicatoren gekoppeld?
	tegenstrijdige of elkaar versterkende belangen	Welke partijen zijn betrokken bij de uitvoering? Bestaan er tegenstrijdige of elkaar versterkende belangen tussen de betrokken partijen en zo ja wat zijn de risico's of het voordeel daarvan?
Doel-middel relatie		
	keuze van het instrument	Waarom is/wordt er specifiek gekozen voor het instrument "verbonden partij" voor het bereiken van de provinciale doelen? Zijn/worden er andere instrumenten (zoals subsidies, regelgeving e.d.) overwogen?
	uitvoering doelen	Op welke wijze wordt uitvoering gegeven aan de provinciale doelen? Worden de gestelde doelen in de praktijk behaald?
Context	externe invloeden	Is er bij de oprichting inzichtelijk gemaakt welke externe factoren de te behalen doelstellingen zouden kunnen beïnvloeden? Zo ja, welke zijn dat? Spelen deze factoren nog steeds een rol?
Sturen	afspraken	Zijn/worden afspraken gemaakt en vastgelegd over de bijdrage van de verbonden partij aan de realisatie van beleidsdoelstellingen? Zijn afspraken gemaakt en vastgelegd over de prestaties en financiering van de activiteiten? Zijn afspraken gemaakt en vastgelegd over eventuele tussentijdse evaluaties? Zijn afspraken gemaakt en vastgelegd over de informatievoorziening (kwalitatief, kwantitatief, frequentie)? Zijn afspraken gemaakt en vastgelegd over frequentie en aard van de overlegstructuur? Worden er eisen gesteld aan certificeren bedrijfsvoering?

	Coördinatie	Heeft de Provincie Noord-Holland de mogelijkheid en bevoegdheid: tot het geven van directe aanwijzing bij de uitvoering? tot het geven van opdrachten? om een bestuurder te benoemen of te ontslaan?
	Escalatie	Wie is financieel of bestuurlijk verantwoordelijk als het mis gaat? Provincie Noord-Holland, VP, beiden? Zijn er afspraken over de wijze waarop het risico wordt gedeeld?
	Meetbaarheid	Worden prestaties van de VP gemeten en leidt dit tot bijsturing door de provincie?
	Taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden	Zijn/worden taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van bestuur en toezichthouders duidelijk vastgelegd? Is er functiescheiding binnen de provincie tussen degene die beleidsmatig samenwerkt met de Verbonden partij en degene die de rapportages beoordeelt en het bestuur adviseert?
	Interne organisatie van de Provincie	Heeft de PNH voldoende kennis in huis om adequaat te reageren wanneer zich calamiteiten voordoen bij de verbonden partij? Is er een adequate verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de provincie? Zijn er integriteitsregels in de vorm van gedragscodes mbt: onafhankelijkheid van commissarissen, en accountants; adequaatheid van beloningsstructuur? Is er een stelsel van interne controlemaatregelen om te kunnen toetsten of financiële rapportages betrouwbaar zijn en men zich aan de wetten houdt? Wordt over de werking van interne controlemaatregelen gerapporteerd? Is er een interne audit om na te gaan in hoeverre volgens procedures wordt gewerkt?
Beheersen (randvoorwaarden voor de Provincie om te beheersen)	Risicomanagement	Is er sprake van systematisch risicomanagement binnen de verbonden partij en door wie? Zo ja, in welke vorm?
	Mandaat	Zijn er duidelijke mandaten voor directie, MT-leden etc.? Zo ja, in welke vorm?
	Informatiebeheer	Ontvangt de provincie periodiek tussenrapportages t.a.v.:

		<p>Realisatie van de beleidsdoelstellingen; Prestatieafspraken; Realisatie versus budget?</p> <p>Is de gewenste detaillering en frequentie van rapporteren vastgelegd?</p> <p>Vinden evaluatiegesprekken plaats aan de hand van rapportages?</p> <p>In hoeverre worden aangeboden cijfers getoetst op juistheid, volledigheid en tijdigheid?</p>
	Administratieve Organisatie	Is er een adequate vastlegging van de Administratieve Organisatie?
	Kwaliteit	Is er sprake van een kwaliteitssysteem (bijv. ISO-normering)?
	Integriteit	Is er een gedragscode? Op welke wijze wordt de integriteit binnen de verbonden partij gewaarborgd?
Verantwoorden	Inhoud	<p>Waarover vindt verantwoording plaats: Resultaten van uitvoering; Doelmatigheid van inzet van middelen?</p> <p>Wordt de verbonden partij op basis van de verantwoording geëvalueerd?</p> <p>Wordt gecontroleerd in hoeverre de activiteiten zijn uitgevoerd binnen de beleidskaders?</p> <p>Bevat de verantwoordingsinformatie voldoende handvaten voor het stuurproces? Hoe vindt verantwoording richting Provinciale Staten plaats?</p>
	Transparantie	Zijn er afspraken over de inhoud van de verantwoording? Vindt er verantwoording plaats mbt behaalde doelen, output en middelen?
	Externe informatievoorziening	Op welke wijze worden stakeholders geïnformeerd? Zijn er afspraken mbt: Tijdigheid, relevantie, volledigheid en onderlinge vergelijkbaarheid van de informatie; Frequentie?
	Efficiency en effectiviteit	Vindt er verantwoording plaats omtrent efficiency en effectiviteit van de uitvoering dmv benchmarks of audits?
	Tijdigheid en volledigheid	Is de verantwoording tijdig en volledig? Worden alle zaken geboekt in de jaarrekeningen die geboekt moeten worden?
Toezicht	Onafhankelijk toezichthouder	<p>Is er een onafhankelijke toezichthouder aanwezig?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Algemene vergadering van Aandeelhouders; • Algemeen Bestuur;

		<ul style="list-style-type: none"> • Raad van Toezicht.
	TVB	<p>Wat zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de toezichhouders?</p> <ul style="list-style-type: none"> • De toezichhouders hebben mogelijkheden tot het nemen van corrigerende maatregelen. • De toezichhouders hebben mogelijkheden tot het uitvoeren van sancties bij uitvoerende organisaties. • De toezichhouders hebben mogelijkheden tot het ontslaan van bestuurders. • De toezichhouders hebben mogelijkheden tot het goedkeuren van jaarrekeningen en begrotingen.
	controle	Hoe is in relatie tot het realiseren van de beleidsdoelstellingen handhaving van naleving van wettelijke voorschriften geregeld?
	Toetsen	<p>Beschikken de toezichhouders over de juiste informatie om te kunnen controleren:</p> <ul style="list-style-type: none"> • hoe de organisatie presteert; • of het bestuur goed functioneert; • of de risico's goed worden gemanaged; • of de financiële toestand solide is; • of de organisatie 'in control' is? <p>Wordt door toezichhouders gerapporteerd en verantwoording afgelegd?</p> <p>Worden toezichhouders geëvalueerd op hun functioneren?</p> <p>Heeft de Provincie de mogelijkheid om toezichhouders te vervangen?</p> <p>Zijn accountantsrapporten beschikbaar?</p>

Bijlage 10. Kaart van de vaarweg de Amstel



Figuur 1
De Amstel

De vaarweg de Amstel¹⁵³, voor zover onder de werking van de beheersregeling, strekt zich uit vanaf de beheergrens tussen de provincie Noord-Holland en de gemeente Amsterdam nabij de Omval te Amsterdam tot en met de Tolhuissluis bij de aansluiting op de Drecht en het Aarkanaal, gedeeltelijk gelegen in de provincies Utrecht, Zuid-Holland en Noord-Holland

¹⁵³ Zie figuur 1 voor een topografische kaart van de Amstel.

Bijlage 11. Lijst met geïnterviewde personen

SADC

Extern

- Bergh, Ruud (SADC, algemeen directeur)
- Jansen, Arno (SADC, hoofd financiën en control)
- Deuling, Henk (gemeente Haarlemmermeer, strategisch adviseur)
- Oudkerk, Frouwien (gemeente Haarlemmermeer, adviseur)
- Sleen, Max van der (SADC, lid Raad van Commissarissen)
- Schaafsma, Maurits (Schipho Group, stedenbouwkundige)
- Wagemakers, Joost (Schiphol Group, senior adviseur luchthavenontwikkeling)
- Vliet, Martijn van (gemeente Amsterdam, economisch hoofdonderzoeker)

Provincie Noord-Holland (ambtelijk)

- Ahrens, Titus
- Arkes, John
- Ates, Wendy
- Kampstra, Tjeerd
- May, Jenny
- Riensema, Coby
- Vonk, Hans
- Voordenhout, Wim

Provincie Noord-Holland (bestuurlijk)

- Run, Jan van

PolanenPark

Extern

- Huisman, Bart (gemeentesecretaris Haarlemmerliede en Spaarnwoude)
- Jansen, Arno (SADC, hoofd financiën en control)
- Reinoud, Fleurke (projectdirecteur PolanenPark)
- Schnieders, Remko (directie RON)

Provincie Noord-Holland (ambtelijk)

- Heskes, Rik
- Voordenhout, Wim

Provincie Noord-Holland (bestuurlijk)

- Run, Jan van

ODENH

Extern:

- Blokhuis, Bart (KplusV interim-directievoerder fonds tot april 2014)
- Hoff, Ton (lid RvC tot juli 2013)

Provincie Noord-Holland (ambtelijk)

- Kaal, Lousanne
- Ates, Wendy
- Pluijm, Jannie van der
- Goossens, Florian
- Belkom, Jeanot van

Provincie Noord-Holland (bestuurlijk)

- Bond, Jaap

ONHN

Extern

- Pennink, Thijs (directeur ONHN)

Provincie Noord-Holland (ambtelijk)

- Vries, Anke de
- Maas-van 't Hof, Annelies
- Potter, Arjan
- Riensema, Coby
- Goossens-Verhagen, Florian
- Pluijm, Jannie van der
- Cornfield, Robert
- Ates-Janssens, Wendy
- Gründemann, Wim

Zeehaven IJmuiden

Extern

- Meerakker, Peter van de (directeur Zeehaven IJmuiden N.V.)

Provincie Noord-Holland (ambtelijk)

- Brussaard, Wim
- Dalen, Joost van

Alliander

Extern

- Pas, Annie van der, (Alliander, accountmanager Provincie Noord-Holland en gemeente Amsterdam)
- Pardijs, Willem (Provincie Gelderland)

Provincie Noord-Holland (ambtelijk)

- Fleur, Meijer
- Voordenhout, Wim

BNG

Provincie Noord-Holland (ambtelijk)

- Voordenhout, Wim

Bijlage 12. Geraadpleegde bronnen

Algemeen

- Kadernota verbonden partijen van de provincie Noord-Holland.

Per hoofdstuk

Hoofdstuk 2: N.V. Schiphol Area Development Company

Algemeen

- AAA Jaarplan 2014.
- Afschrift Statutenwijziging SADC N.V., 28 december 2009.
- Doorlopende tekst van de statuten van Schiphol Area Development Company N.V.
- Jaarverslag SADC 2013.
- Plan van Aanpak Schiphol en omgeving, Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21 964, nr. 4
- Rapport Commissie van der Zwan, Schiphol naar het jaar 2000, 1986.

Provinciale stukken

- Conclusies van het juridisch vooronderzoek aan betrokken bestuurders, 16 september 1986.
- Economische Agenda 2012-2015.
- GS besluit 2001-37344, Grondontwikkelingsmaatschappij Schipholregio, 15 januari 2002.
- GS besluit 2004-29578, Herstructurering SADC [informer PS], 29 juni 2004
<http://www.metropoolregioamsterdam.nl/economie/plabeka/>¹ Brief 2007-9934 gericht aan de provincie betreft verzoek betaling bijdrage aan onderzoek SADC, 15 februari 2007.
- Notitie samenwerkingsstructuur ten behoeve van de ontwikkeling en het beheer van de Schipholzone, 29 september 1986.
- Notitie stakeholdersanalyse - start van de uitwerkingsfase, 23 april 1986.
- Provinciale Begroting 2014.
- Schiphol Area Development Company N.V. Waardeanalyse, 23 december 2008.
- Stakeholdersanalyse SADC- start van de uitwerkingsfase, 23 april 1986.
- Statenvoordracht 4, ondertekening van het convenant tussen de gemeenten Haarlemmermeer en Amsterdam, de provincie Noord-Holland en de N.V. Luchthaven Schiphol, inzake samenwerking bij de ontwikkeling van bedrijfsterreinen in de directe omgeving van Schiphol, 23 december 1986.
- Statenvoordracht 58 Aandeelhoudersovereenkomst Schiphol Area Development Company, 19 mei 2009.
- Structuurvisie Noord-Holland 2040, Kwaliteit door veelzijdigheid.

Hoofdstuk 3: PolanenPark B.V./C.V.

Algemeen

- Plabeka Resultaat werklijn Programmering eindrapport, 6 september 2012.

Provinciale stukken

- GS nota nummer 2007-30585.
- SADC, briefnummer 2011-49499.
- GS besluit nummer 2006/502.
- Nota Gegronde Ontwikkeling, 2006.
- Het Collegeprogramma 2007-2001, 'Krachtig, in Balans'.

- Samenwerkingsovereenkomst Rottepolderpark, juni 2007, nummer 2007/41989.
- Statuten PolanenPark B.V., 2008.
- Onderzoeksrapport deelneming PolanenPark, 2012, Concern Controlling.

Hoofdstuk 4: Ontwikkelingsfonds Duurzame Energie Provincie Noord-Holland B.V.

Algemeen

- Statuten ODENH , juni 2007
- Directiereglement Ontwikkelingsfonds ODENH,
- Investeringsreglement, 29 juni 2007
- Beschikking Europese Commissie, 20 december 2006
- Akte van oprichting, 13 juli 2007
- Overeenkomst van opdracht ODENH en ATO, 26 juni 2008
- Overdrachtsdocument directievoering ODENH, september 2012

Provinciale stukken

- GS-besluit , projecten in het kader van EXINH, 20 december 2005 (2005-56476)
- Brief aan PS inzake de provinciale garantstelling aan DarwinD B.V., 9 mei 2006 (2006-17670)
- GS besluit provinciale garantstelling DarwinD, 9 mei 2006 (2006/15393)
- Voordracht GS inzake oprichting ontwikkelingsfonds, 30 oktober 2006 (2006-62013)
- GS besluit oprichting ontwikkelingsfonds ODENH, 14 november 2006 (2006/63418)
- Aandeelhoudersovereenkomst DarwinD, 14 november 2006 (2006-59344)
- Brief inzake restantstorting aan fonds ODENH, 29 januari 2008 (2007-75889)
- GS-besluit inzake de voortgang ODENH, 4 maart 2010 (2010-10680)
- GS-besluit inzake geen verlenging steunmaatregelen aan te vragen, 11 september 2011 (2011-44855)
- GS besluit Afbouwplan ODENH, 29 mei 2012 (2012-19983)
- GS-besluit inzake de positie van ATO, 29 mei 2012 (2012-21259)
- GS-besluit inzake toekomst ODENH, 5 februari 2013 (134613/170587)
- GS-besluit inzake Biogast Sustainable Energy/Franico B.V., 19 maart 2013 (150089/150090)
- GS-beluit inzake oprichting PDEHN en toekomst ODENH, 19 maart 2013 (134613/170587)
- GS-nota inzake uitwerking investeringsaanvraag Groengas fabriek Hensbroek, juli 2013 (150089/173688)
- GS-nota inzake kapitaalstorting FemtoGrid, 7 januari 2014 (298170/298175)
- GS-Besluit inzake Participatiefonds Duurzame Economie Noord-Holland (PDE-NH), 19 maart 2014 (122693/122693)
- Brief inzake dividendnota, 10 april 2014

Hoofdstuk 5: Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord N.V.

Algemeen

- Integron, Rapportage stakeholder tevredenheidsonderzoek 2013 Ontwikkelingsbedrijf NHN, juli 2013.
- Jaarplan 2014 Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord N.V.
- Samenwerkingsovereenkomst ter zake Regionaal Economische Samenwerking in Noord-Holland Noord 25 april 2013.

- Verslag buitengewone vergadering van aandeelhouders ONHN N.V., 10 oktober 2007.
- Verslag algemene vergadering van aandeelhouders ONHN N.V., 5 december 2007.
- Verslag algemene vergadering van aandeelhouders ONHN N.V., 21 mei 2008.
- Verslag extra algemene vergadering van aandeelhouders ONHN N.V., 18 februari 2010.
- Verslag algemene vergadering van aandeelhouders ONHN N.V., 9 december 2010.

Provinciale stukken

- Advies Pels Rijcken over de (on)mogelijkheden tot eenzijdige exit van de provincie uit ONHN en het REON, 17 februari 2012.
- Advies Pels Rijcken over het Ontwikkelingsbedrijf, 2007-10983, 19 februari 2007.
- Brief van Raad van Commissarissen Noord Holland Noord aan gedeputeerde Bond, 28 januari 2008.
- Economische agenda Provincie Noord-Holland 2004-2007, 'Koersen op kennis en kwaliteit'.
- GS-nota 2006-2902, Besluit tot deelname Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord, 31 januari 2006.
- GS-nota 2006-73359, Overheveling subsidies regionale stimuleringsprogramma's naar subsidie Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord, 9 januari 2006.
- GS-nota 12580, Verlenen van opdracht voor uitvoering van dienst van algemeen economisch belang, 13 maart 2007.
- GS-nota 163709-167313, Samenwerkingsovereenkomst en aandelenoverdracht Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord, 9 april 2013.
- Nota PS-commissie ELE, agendapunt 9c Intentieverklaring, 23 mei 2005.
- Provinciale Staten, motie 10-1, 12 januari 2004.
- Streekplan Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord, 'Ontwikkelen met kwaliteit', 25 oktober 2004.
- Subsidieverantwoording Activiteitenplan Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord N.V. 2013.

Hoofdstuk 6: Zeehaven IJmuiden N.V.

Algemeen

- Statuten Zeehaven IJmuiden N.V.
- Samenvatting en conclusies onderzoek privatisering Staatsvisserijhavenbedrijf van Algemene Rekenkamer, 1984.
- Zeehaven IJmuiden N.V. Haven in zicht. Zeehaven IJmuiden N.V. 2007-2012.

Provinciale stukken

- Provincie Noord-Holland, Agenda Landbouw & Visserij 2012-2015, <http://www.noordholland.nl/web/Projecten/Agenda-Landbouw-en-Visserij-1/BlueportVisserij.htm>.
- Provincie Noord-Holland, Deelnemingenverslag 2001.
- Provincie Noord-Holland, GS-nota 2003-29045.
- Provincie Noord-Holland, GS-nota 2012-0306.
- Provincie Noord-Holland, Verantwoord en duidelijk gericht op de toekomst. Coalitieakkoord 2011-2015 VVD - PvdA - D66- CDA.

Hoofdstuk 7: Nuon/Alliander N.V.

Algemeen

- Factsheet kerngegevens Alliander, 2013.

- Jaarverslag Alliander 2013.
- Nuon Energy Jaarverslag 2013.
- Statuten Alliander NV 27 maart 2013.

Provinciale stukken

- Provinciaal Milieubeleidsplan 2009-2013.
- Koersdocument Duurzame Energie: Beleid duurzame energie 2012-2015.
- Gewijzigde statenvoordracht besluitvorming NUON-Vattenfall, 2009.
- Statenvoordracht Alliander: Voorstel strategiewijziging, 2014 februari 2014.

Hoofdstuk 8: N.V. Bank Nederlandse Gemeenten

Algemeen

- Statuten van de Bank Nederlandse Gemeenten.
- www.bng.nl

Provinciale stukken

- Begroting 2014 van de provincie Noord-Holland