

EVALUATIE VERBONDEN PARTIJEN 2019

Sector Onderzoek
& Informatie

25 juni 2019

Sector Onderzoek & Informatie, Directie Beleid

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
Aanleiding en context.....	5
Hoofdconclusie.....	5
Doel, vraagstelling en aanpak	5
Beoordelingstabel.....	6
Conclusies van de deelvragen	7
Aanbevelingen	10
Afsluitende reflecties.....	11
Fact Sheets Verbonden Partijen	13
Fact Sheet Regionale Ontwikkelingsmaatschappij voor het Noordzeekanaalgebied.....	15
Fact Sheet Schiphol Area Development Company N.V.	16
Fact Sheets Gemeenschappelijke regelingen Omgevingsdiensten	17
Fact Sheet Gemeenschappelijke Regeling Waddenfonds.....	19
Fact Sheet Participatiefonds Duurzame Economie Noord-Holland B.V.	20
Fact Sheet Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord N.V.....	21
Fact Sheet Zeehaven IJmuiden N.V. en Stichting Administratiekantoor Zeehaven IJmuiden N.V. ...	22
Fact Sheet Zeestad Beheer B.V. en Zeestad C.V.	23
Fact Sheet Recreatieschappen	24
Fact Sheet Gemeenschappelijke Regeling Plassenschap Loosdrecht en Omstreken	25
Fact Sheet Recreatie Noord-Holland N.V.....	26
Fact Sheet Stichting Goaisch Natuurreserveaat	27
Hoofdstuk 1 – Onderzoeksopzet en verantwoording	28
1.1 Aanleiding	28
1.2 Doel en afbakening onderzoek.....	28
1.3 Onderzoeksvragen en evaluatiekader	29
1.4 Selectie Verbonden Partijen	30
1.5 Verantwoording	31
1.6 Leeswijzer	32
Hoofdstuk 2 – Regionale Ontwikkelingsmaatschappij voor het Noordzeekanaalgebied N.V. (RON)	33
2.1 Beleidsontwikkeling	36
2.2 Aansturing.....	37
2.3 Effectiviteit	39
Hoofdstuk 3 – Schiphol Area Development Company N.V. (SADC)	40
3.1 Beleidsontwikkeling	42
3.2 Aansturing.....	44
3.3 Effectiviteit	46
Hoofdstuk 4 – Gemeenschappelijke regelingen Omgevingsdiensten	47
4.1 Beleidsontwikkeling	48
4.2 Aansturing.....	48
4.3 Effectiviteit	51
Hoofdstuk 5 – Gemeenschappelijke Regeling Waddenfonds.....	53

5.1	Beleidsontwikkeling	54
5.2	Aansturing	55
5.3	Effectiviteit	57
Hoofdstuk 6 – Participatiefonds Duurzame Economie Noord-Holland B.V.		59
6.1	Beleidsontwikkeling	60
6.2	Aansturing	61
6.3	Effectiviteit	63
Hoofdstuk 7 – Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord N.V. (NHN)		64
7.1	Beleidsontwikkeling	65
7.2	Aansturing	66
7.3	Effectiviteit	67
Hoofdstuk 8 – Zeehaven IJmuiden N.V. en Stichting Administratiekantoor Aandelen Zeehaven IJmuiden N.V.		68
8.1	Beleidsontwikkeling	68
8.2	Aansturing	69
8.3	Effectiviteit	70
Hoofdstuk 9 – Zeestad Beheer B.V. en Zeestad C.V.		72
9.1	Beleidsontwikkeling	73
9.2	Aansturing	73
9.3	Effectiviteit	74
Hoofdstuk 10 – Recreatieschappen		76
10.1	Beleidsontwikkeling	78
10.2	Aansturing	80
10.3	Effectiviteit	81
Hoofdstuk 11 – Gemeenschappelijke Regeling Plassenschap Loosdrecht en Omstreken		82
11.1	Beleidsontwikkeling	83
11.2	Aansturing	84
11.3	Effectiviteit	85
Hoofdstuk 12 – Recreatie Noord-Holland N.V. (RNH)		86
12.1	Beleidsontwikkeling	87
12.2	Aansturing	88
12.3	Effectiviteit	89
Hoofdstuk 13 – Stichting Gooisch Natuurreservaat (GNR)		91
13.1	Beleidsontwikkeling	93
13.2	Aansturing	94
13.3	Effectiviteit	95
Hoofdstuk 14 – Doorwerking aanbevelingen		96
14.1	Aanbevelingen op casusniveau	96
14.2	Algemene aanbevelingen	96
Bijlage A. Uitwerking evaluatiekader		104
Bijlage B. Beoordeling Casussen op Onderdelen		107
Bijlage C. Samenstelling begeleidingscommissie		109
Bijlage D. Lijst van betrokkenen		110

Samenvatting

Aanleiding en context

De Provincie Noord-Holland heeft tussen 2011 en 2016 in verschillende fasen (I t/m IV) de verbonden partijen waaraan zij deelneemt geëvalueerd. Het betreft hier deelnemingen, stichtingen, verenigingen en gemeenschappelijke regelingen. In de Nota Verbonden Partijen 2014, die door Provinciale Staten is vastgesteld, heeft de provincie opgenomen om periodiek een onderzoek te doen naar de mate waarin de beleidsdoelstellingen van de provincie worden behaald. Deze uitspraak vormt de directe aanleiding voor deze nieuwe Evaluatie Verbonden Partijen 2019. De uitkomsten en de conclusies van deze evaluatie worden gebruikt bij de actualisatie van de Nota Verbonden Partijen die in 2019 plaatsvindt.

Hoofdconclusie

De verbonden partijen van de provincie Noord-Holland staan er over het algemeen genomen beter voor dan bij de vorige evaluaties. Aan de randvoorwaarden voor een effectieve inzet van het instrument wordt bij ongeveer de helft van de onderzochte verbonden partijen voldaan of deels voldaan. Met name de beleidsonderbouwing en de aansturing zijn verbeterd. De zes, nieuw opgerichte verbonden partijen voldoen daadwerkelijk aan de voorwaarden voor het aangaan van een verbonden partij, zoals vastgelegd in de Nota Verbonden Partijen 2014.¹ Bij drie deelnemingen – de Schiphol Area Development Company N.V. (SADC), de Regionale Ontwikkelingsmaatschappij voor het Noordzeekanaalgebied N.V. (RON) en het Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord N.V. (NHN) – zijn belangrijke verbeteringen doorgevoerd ten opzichte van de vorige evaluatie. Zo is voor de SADC een uitgebreide provinciale visie opgesteld, is de samenwerking bij de RON sterk verbeterd en is NHN op alle onderzochte onderdelen aantoonbaar verbeterd. Verder heeft het lerend en reflectief vermogen van het accounthouderschap tot verbeteringen geleid: veertien van de zestien aanbevelingen die in de vorige evaluaties zijn gedaan zijn opgevolgd en twee aanbevelingen zijn deels opgevolgd. Bij de meeste bestaande verbonden partijen die vóór 2014 zijn opgericht, vormen de beleidsonderbouwing en de aansturing nog een aandachtspunt. Voor de verbonden partijen in het algemeen is een doorontwikkeling mogelijk van de monitoring van de effecten en van het opdrachtgeverschap.

Doel, vraagstelling en aanpak

Het doel van deze evaluatie is om inzicht te geven in de mate van effectiviteit van de verbonden partijen als beleidsinstrument van de provincie en de mate waarin het lerend en reflectief vermogen van het accounthouderschap hierbij tot verbeteringen heeft geleid. De evaluatie brengt in beeld of de randvoorwaarden (een goede beleidsonderbouwing, goede aansturing en inzicht in effectiviteit) voor een effectieve inzet van het instrument verbonden partijen aanwezig zijn. De focus ligt daarmee grotendeels op de input-legitimiteit van het handelen van de provincie zelf.

In het licht van bovenstaande doelstelling staan de volgende deelvragen in deze evaluatie centraal:

1. In hoeverre is sprake van een actuele, accurate en aannemelijke beleidsonderbouwing?
2. In hoeverre draagt de aansturing van de provincie bij aan de effectiviteit van de verbonden partijen?
3. In welke mate realiseren de verbonden partijen de doelstellingen (output en outcome) en geven zij invulling aan het publiek belang?
4. In hoeverre is opvolging gegeven aan de eerder gedane aanbevelingen en in welke mate hebben deze tot verbeteringen geleid?

Bij de uitvoering van de evaluatie is uitgegaan van een aanpak die zowel recht doet aan de eerder uitgevoerde uitgebreide evaluaties uit de periode 2014-2016 als aan de relevante, actuele veranderingen. In deze evaluatie zijn daarom alleen de verbonden partijen meegenomen die sinds 2014 nieuw zijn opgericht en/of waar zich fundamentele wijzigingen hebben voorgedaan op het

¹ Het gaat om de volgende verbonden partijen: de gemeenschappelijke regelingen Omgevingsdienst Flevoland & Gooi- en Vechtstreek, Omgevingsdienst IJmond, Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied en Omgevingsdienst Noord-Holland Noord; de Gemeenschappelijke Regeling Waddenfonds; de deelneming Participatiefonds Duurzame Economie Noord-Holland B.V.

gebied van beleidsonderbouwing en/of governance. Het evaluatiekader van dit onderzoek is deels gebaseerd op de huidige Nota Verbonden Partijen en de daarin geldende kaders. Daarbij wordt opgemerkt dat een groot aantal verbonden partijen vóór de totstandkoming van die Nota Verbonden Partijen en de daarin benoemde kaders zijn opgericht.

Op basis van een aantal hulpvragen is een selectie gemaakt van verbonden partijen die zijn opgenomen in de evaluatie (zie ook hoofdstuk 1, paragraaf 1.4 Selectie Verbonden Partijen). De volgende verbonden partijen zijn geëvalueerd:

- De deelneming Regionale Ontwikkelingsmaatschappij voor het Noordzeekanaalgebied N.V. (RON);
- De deelneming Schiphol Area Development Company N.V. (SADC);
- De gemeenschappelijke regelingen Omgevingsdienst Flevoland & Gooi- en Vechtstreek, Omgevingsdienst IJmond, Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied en Omgevingsdienst Noord-Holland Noord;
- De Gemeenschappelijke Regeling Waddenfonds;
- De deelneming Participatiefonds Duurzame Economie Noord-Holland B.V. (PDENH);
- De deelneming Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord N.V. (NHN);
- De deelneming Zeehaven IJmuiden N.V. (Zeehaven) + Stichting Administratiekantoor Aandelen Zeehaven IJmuiden N.V. (Stak);
- De deelneming Zeestad Beheer B.V. / Zeestad C.V. (Zeestad);
- De gemeenschappelijke regelingen Recreatieschap Spaarnwoude, Recreatieschap Groengebied Amstelland, Recreatieschap Twiske-Waterland en Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer;
- De Gemeenschappelijke Regeling Plassenschap Loosdrecht en Omstreken;
- De deelneming Recreatie Noord-Holland N.V. (RNH);
- De Stichting Gooisch Natuurreservaat (GNR).

De uitkomsten en de conclusies zijn gebaseerd op documentenonderzoek, interne en externe interviews. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode van juli 2018 tot en met december 2018.

Beoordelingstabel

Onderstaande tabel geeft voor elke onderzochte verbonden partij de uitkomsten van de evaluatie weer. De resultaten zijn per verbonden partij samengevat in een beoordeling van de drie onderdelen beleidsonderbouwing, aansturing en effectiviteit. In bijlage B is de onderliggende onderbouwing van de beoordeling opgenomen. In de fact sheets op pagina 13 tot en met 26 wordt een samenvatting per onderzochte verbonden partij gegeven. Nadere onderbouwing van de conclusies is te vinden in de daarop volgende casushoofdstukken van het rapport.

Verbonden Partij	Beleidsont- bouwning	Aansturing	Inzicht in Effectiviteit
Regionale Ontwikkelingsmaatschappij voor het Noordzeekanaalgebied N.V.	redelijk	goed	redelijk
Schiphol Area Development Company N.V.	goed	redelijk	redelijk
gemeenschappelijke regelingen Omgevingsdiensten	goed	goed	redelijk
Gemeenschappelijke Regeling Waddenfonds	goed	goed	goed
Participatiefonds Duurzame Economie Noord-Holland B.V.	goed	goed	redelijk
Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord N.V.	goed	goed	goed
Zeehaven IJmuiden N.V. en Stichting Administratiekantoor Zeehaven IJmuiden N.V.	redelijk	onvoldoende	redelijk
Zeestad B.V. / C.V.	onvoldoende	redelijk	redelijk
gemeenschappelijke regelingen Recreatieschappen	onvoldoende	redelijk	onvoldoende
Gemeenschappelijke Regeling Plassenschap Loosdrecht en Omstreken	onvoldoende	onvoldoende	onvoldoende
Recreatie Noord-Holland N.V.	onvoldoende	redelijk	onvoldoende
Stichting Gooisch Natuurreservaat	onvoldoende	onvoldoende	onvoldoende

Tabel 1: Samenvattende beoordeling van de verbonden partijen²

Conclusies van de deelvragen

1) In hoeverre is er sprake van een actuele, accurate en aannemelijke beleidsontbouwning?

Conclusie 1: Bij de meeste onderzochte verbonden partijen die zijn opgericht vóór 2014 is de beleidsontbouwning onvoldoende uitgewerkt.

Voor de verbonden partijen die zijn opgericht vóór 2014 geldt dat het publiek belang doorgaans helder is, maar dat geen vertaling van het publiek belang naar de doelstellingen van de provincie en van de verbonden partij heeft plaatsgevonden. Voor deze verbonden partijen is onvoldoende aannemelijk dat het instrument bijdraagt aan het publiek belang. Dit is het geval bij de Regionale Ontwikkelingsmaatschappij voor het Noordzeekanaalgebied N.V., Recreatie Noord-Holland N.V., de recreatieschappen, Zeehaven IJmuiden N.V. & Stichting Administratiekantoor Aandelen Zeehaven IJmuiden en Stichting Gooisch Natuurreservaat. Bij Zeestad is het publiek belang onvoldoende helder. Ook valt op dat er bij deze ‘oudere’ verbonden partijen geen navolgbare instrumentafweging heeft plaatsgevonden. Dit aandachtspunt kan echter alleen bij oprichting of herijking worden geadresseerd. Als positief punt kan worden geconcludeerd dat dit bij de herijking van het Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord N.V. en bij de herijking van Schiphol Area Development Company N.V. wel is gebeurd.

2) In hoeverre draagt de aansturing van de provincie bij aan de effectiviteit van de verbonden partijen?

Conclusie 2: Bij veel onderzochte verbonden partijen die zijn opgericht vóór 2014 kan de strategische aansturing beter.

De strategische aansturing is bij veel verbonden partijen nog een punt van aandacht. Dit geldt voor: de recreatieschappen, Recreatie Noord-Holland N.V., Zeehaven IJmuiden N.V., Zeestad B.V./C.V. en Stichting Gooisch Natuurreservaat. De provincie heeft bij deze verbonden partijen om verschillende redenen beperkt de mogelijkheid om strategisch richting te geven aan de verbonden partij om zo haar beleidsdoelen te realiseren. De bijdrage van de aansturing van de provincie aan de effectiviteit van de verbonden partij is (mede) daardoor beperkt. Een positief punt van de aansturing bij nagenoeg alle hier onderzochte verbonden partijen is dat er sprake is van actief eigenaarschap.

² De kleur ‘rood’ is gebruikt indien aspecten niet helder en duidelijk zijn, niet SMART gemaakt zijn, niet actueel zijn en/of samenhang ontbreekt. De kleur ‘groen’ is gebruikt indien aspecten wel helder en duidelijk zijn, SMART gemaakt zijn, actueel zijn, samenhang aanwezig is en/of aantoonbaar voldoen aan hetgeen is opgenomen in de Nota Verbonden Partijen 2014. De kleur ‘geel’ duidt op een score hier tussenin: deels helder en duidelijk, deels SMART gemaakt, deels actueel, et cetera.

Verder is de governance (inrichting en wijze van aansturing) bij de onderzochte 'oudere' verbonden partijen (die zijn opgericht vóór de huidige Nota Verbonden Partijen) niet altijd optimaal. Het achteraf aanpassen van de governance is echter moeilijk vooral als er andere betrokken partijen zijn bij de verbonden partij. Om de governance van bijvoorbeeld de Zeehaven IJmuiden N.V. met een Stichting Administratiekantoor Zeehaven IJmuiden N.V. aan te passen zou een groot aantal partijen op één lijn moeten komen over de aanpassing. Bij de recreatieschappen en Stichting Gooisch Natuurreservaat is de governance een groot aandachtspunt en lopen er op dit moment directe of indirecte trajecten om hier verbeteringen in aan te brengen.

Conclusie 3: Bij enkele oudere verbonden partijen ontbreekt expliciete aandacht voor het eindstadium van het instrument.

In het onderzoek wordt geconstateerd dat bij een aantal casussen expliciete aandacht voor het eindstadium van het instrument ontbreekt.³ Dit is het geval bij de volgende verbonden partijen: Regionale Ontwikkelingsmaatschappij voor het Noordzeekanaalgebied N.V., Recreatie Noord-Holland N.V. en Zeehaven IJmuiden N.V. & Stichting administratiekantoor Aandelen Zeehaven IJmuiden. Bij de verbonden partijen die sinds de Nota Verbonden Partijen 2014 zijn opgericht of herijkt, is doorgaans wel aandacht besteed aan het eindstadium van de verbonden partij. Bij een aantal reeds bestaande verbonden partijen is een aanzet terug te vinden die houvast biedt bij een eventuele exit. De casussen laten verschillende varianten zien. Zo is er bij de gemeenschappelijke regelingen voor de Omgevingsdiensten een mogelijkheid om uit te treden met betrekking tot de niet-wettelijke taken. Hierbij is expliciet gemaakt met welke aspecten (opzegtermijn en dergelijke) rekening moet worden gehouden. Voor PDENH zelf is geen exit-strategie opgesteld, maar wordt – voordat het fonds een investering doet – met de aanvrager een exit-strategie besproken (onder andere de duur van de deelneming). Bij de recreatieschappen is in de regeling een uittredingsbepaling opgenomen, maar zonder dat hieraan een inhoudelijke uitwerking is gegeven.

Conclusie 4: Er wordt vaak niet in brede zin naar risico's bij verbonden partijen gekeken.

Bij de onderzochte verbonden partijen wordt niet standaard naar risico's in brede zin gekeken. Met risico's in brede zin wordt bedoeld: bestuurlijke risico's (bijvoorbeeld belangenverstremgeling), juridische risico's (bijvoorbeeld aan onopzegbare overeenkomsten), uitvoeringsrisico's (bijvoorbeeld handhaafbaarheid) en communicatierisico's (bijvoorbeeld imagoschade). De provincie hanteert van oudsher een financieel perspectief in het sturen op risico's bij verbonden partijen. Een financiële risicoanalyse wordt bij oprichting opgesteld en verbonden partijen worden meegenomen in de berekeningen voor de paragraaf weerstandsvermogen van de provinciale begroting. De verbonden partijen met hoge financiële risico's worden hierin apart meegenomen. Er is daarnaast een extra toets van concern control bij de verbonden partijen bij financiële gevolgen van meer dan €5 miljoen.

Conclusie 5: Het risico op rolvermenging bij de provincie blijft een aandachtspunt.

Om rolvermenging te voorkomen zijn in de afgelopen vier jaar stappen gezet. Daar waar sprake is van majeure conflicterende belangen tussen provincie en de verbonden partij is de rol van eigenaar belegd bij een ander GS-lid dan degene met de opdrachtgeverrol. Ook is vastgelegd dat alle besluitvorming met betrekking tot verbonden partijen integraal geagendeerd wordt in het college. Op deze wijze worden belangen integraal afgewogen. Bij PDENH is er voor rollenscheiding gekozen vanwege het grote financiële belang. Deze rollenscheiding maakt ook de verantwoordelijkheden naar de buitenwereld toe transparant. Ook bij Recreatie Noord-Holland N.V. en de recreatieschappen (twee instrumenten met verschillende rollen bij hetzelfde publieke belang) is sprake van rollenscheiding. Op een aantal dossiers is het van belang om aandacht voor het risico van rolvermenging te blijven houden. Dan gaat het met name om de casussen waar samenhang aanwezig is tussen verschillende provinciale beleidsinstrumenten. In dergelijke gevallen is goed opdrachtgeverschap, strategische aansturing ten aanzien van beleidsdoelen en een eenduidige inrichting van het instrumentarium waarover alle partijen het eens zijn, een extra grote uitdaging. Als die aspecten niet op orde zijn, bestaat er in potentie een kans op conflicterende rollen. In het huidige onderzoek speelt dit bij de recreatieschappen en Recreatie

³ Met aandacht voor het eindstadium is bedoeld dat de provincie (intern) in beeld heeft gebracht wanneer afbouw of een exit wenselijk is en welke handelingsperspectieven hiervoor bestaan.

3) In welke mate realiseren de verbonden partijen de doelstellingen (output en outcome) en geven zij invulling aan het provinciaal publiek belang?

Conclusie 6: De monitoring van de effectiviteit van vrijwel alle onderzochte verbonden partijen kan verbeterd worden.

Met betrekking tot de effectiviteit geldt dat een onderscheid gemaakt moet worden tussen 'output' (de prestaties die met de uitgevoerde activiteiten worden geleverd) en 'outcome' (de directe effecten van deze prestaties op de bijdrage aan de beleidsdoelen). Een aantal verbonden partijen (onder andere SADC, PDENH, de Omgevingsdiensten en Waddenfonds) is ver in het presenteren van de outputindicatoren. Een mooi voorbeeld is de 'Mindmap' zoals deze voor het Jaarverslag Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving van de Omgevingsdiensten is gemaakt. Minder ver zijn de provincie en de verbonden partijen in het presenteren van outcome-indicatoren, waarmee de bijdrage van de door verbonden partijen geleverde prestaties aan hun gedefinieerde doelen, de provinciale beleidsdoelen en beoogde maatschappelijk effecten inzichtelijk kan worden gemaakt. Dergelijke indicatoren moeten waar mogelijk verder worden geoperationaliseerd. Als bouwsteen hiervoor is een goede beleidsonderbouwing noodzakelijk met daarbij uitgewerkte doelstellingen die de provincie nastreeft met de verbonden partij. PDENH en de Omgevingsdiensten geven inzicht in de geleverde prestaties door middel van outputindicatoren. Een goed voorbeeld is het systeem van 'outcome'-evaluatie zoals dat voor het Waddenfonds is ontwikkeld en uitgerold.

4) In hoeverre is opvolging gegeven aan de eerder gedane aanbevelingen en in welke mate hebben deze tot verbeteringen geleid?

Conclusie 7: Vrijwel alle aanbevelingen uit de evaluatie 2014 en 2016 zijn opgevolgd.

Aan vrijwel alle toezeggingen die zijn gedaan naar aanleiding van de aanbevelingen van de vorige evaluaties is opvolging gegeven. Veertien van de in totaal zestien aanbevelingen kunnen als opgevolgd worden beschouwd. Twee aanbevelingen zijn deels opgevolgd. Het gaat hierbij om het uitwerken van exit-strategieën en de 'brede' kijk op het maken van risicoanalyses.

Conclusie 8: Duidelijke verbeteringen zijn zichtbaar bij SADC, RON en NHN.

Bij SADC, RON en NHN zijn duidelijke verbeteringen zichtbaar sinds de vorige evaluatie. De provincie heeft voor de SADC, in opvolging van de aanbevelingen, een nieuwe visie opgesteld om scherp te maken welke provinciale belangen met de SADC zijn gemoeid, welke beleidsdoelen de provincie wil realiseren en hoe de sturing van en toezicht op de SADC plaatsvindt. De visie helpt de provincie om richtinggevende uitspraken te doen over een aantal hoofdvragen op het gebied van activiteiten, bedrijfsvoering en perspectieven. Ook gaat de visie in op de belangen van de provincie, de SADC als instrument van de provincie, sturing en governance, toekomstperspectieven van de SADC en de exit-strategie van de provincie. Bij de RON is duidelijk sprake van een verbetering in de aansturing. Sinds 2011 wordt gewerkt met een ambtelijke werkgroep waarin afgevaardigden van de aandeelhouders en de RON zelf deelnemen. De werkgroep komt meerdere malen per jaar bijeen en intensiever als de omstandigheden daarom vragen. De betrokken partijen vinden dat de samenwerking door de werkgroep is verbeterd ten opzichte van enkele jaren geleden. Positief is dat wordt gekeken naar de inhoud en dat de provincie direct kan sturen op belangrijke besluiten. De deelname in NHN is goed onderbouwd. Bij de herijking heeft een instrumentenafweging plaatsgevonden, er is momenteel sprake van strategische aansturing, de governance is in de bestaande situatie optimaal, structurele reflectie op het instrument is geborgd en er is sprake van actief eigenaarschap. Tevens is het voldoende aannemelijk dat het ontwikkelingsbedrijf effectief is in het behalen van zijn doelstellingen, zo blijkt uit een evaluatie van Public Result.⁴

⁴ Public Result, Evaluatie Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord, 16 juli 2016, p. 12.

Conclusie 9: De aanbevelingen van de vorige evaluaties hebben doorwerking gekregen in de nieuw opgerichte verbonden partijen (sinds 2014).

Bij de nieuw opgerichte verbonden partijen (PDENH, Waddenfonds en Omgevingsdiensten) is het publiek belang duidelijk en vertaald naar doelen. Bij het Waddenfonds zijn de doelen opgenomen in de gemeenschappelijke regeling. Bij PDENH zijn de doelen opgenomen in de statuten. En bij Omgevingsdiensten zijn de doelen in de gemeenschappelijke regelingen ingevuld door middel van taken en bevoegdheden. Het takenpakket wordt uitgevoerd op basis van langlopende dienstverleningsovereenkomsten.

Indien verbonden partijen niet wettelijk zijn voorgeschreven heeft conform de Nota Verbonden Partijen 2014 een brede en navolgbare instrumentafweging plaatsgevonden. Tevens zijn aanbevelingen uit de eerdere evaluaties verbonden partijen over het algemeen overgenomen en geïmplementeerd om te komen tot een optimale governance met een duidelijke strategische aansturing. De provincie Noord-Holland stelt zich in de genoemde, nieuw opgerichte verbonden partijen op als actief eigenaar. Ook is er bij de nieuw opgerichte verbonden partijen sprake van een systeem van monitoring waarmee inzicht wordt verkregen in met name de output (zie ook aanbeveling 1).

Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Verbeter de monitoring ten aanzien van het beoogde publiek belang van verbonden partijen die door GS actief en langdurig worden ingezet.

De monitoring van de mate van realisatie van provinciale doelstellingen en beoogde maatschappelijke effecten door verbonden partijen kan verbeteren door het scherper benoemen en vastleggen van output (prestaties) en waar mogelijk outcome (effecten) indicatoren. Daarmee kan de provincie, onderbouwd met monitoringgegevens, haar inzicht in de mate van effectiviteit van de verschillende verbonden partijen verbeteren en uiteindelijk ook haar strategische aansturing beter vormgeven. Om de effectiviteit van verbonden partijen beter inzichtelijk te maken, is het van belang dat een aantal vragen in ieder geval beantwoord worden:

- Welke publiek belang dient deelname aan het de verbonden partij?
- Op welke wijze (met welke activiteiten) draagt de verbonden partij bij aan dit publiek belang?
- Welke concrete doelstellingen horen daarbij voor de verbonden partij?
- Waarom is er ooit voor de verbonden partij gekozen en waarom is het nog steeds het beste instrument voor bovenstaand publiek belang en de daaruit volgende doelen?
- Zijn er evaluaties voorzien? Zo nee, is het wenselijk om deze af te spreken?

Met name de vertaling van het publiek belang naar concretere doelstellingen (een gedegen beleidsonderbouwing) ontbreekt nog regelmatig, waardoor ook geen relevante indicatoren benoemd kunnen worden. Daarnaast is het belangrijk dat de antwoorden op bovenstaande vragen vertaald worden naar de invulling van de strategische aansturing: hoe wordt de aansturing zo ingericht dat de deelname aan het instrument zo goed mogelijk bijdraagt aan het publiek belang.

Hoe uitwerking gegeven wordt aan deze aanbeveling is maatwerk per verbonden partij. Als een verbonden partij (actief) ingezet wordt voor een publiek belang en als er sprake is van een beleidskeuze om het instrument in te zetten, dan is monitoring ten aanzien van het beoogd publiek belang in ieder geval gewenst. Is daar geen sprake van dan is een beperktere inzet op monitoring mogelijk. In het onderstaande kader worden hiervan voorbeelden gegeven.

Geen maatschappelijke opgave (meer)	Met een aantal verbonden partijen streeft de provincie geen (of niet langer een) specifiek publiek belang na. Voorbeelden: N.V. Bank Nederlandse Gemeenten of de Nederlandse Waterschapsbank N.V.
(Wettelijke) verplichting / interprovinciale verplichting	Een aantal verbonden partijen vloeien voort uit wettelijke verplichtingen of een afspraak tussen provincies onderling. Voorbeelden: Fonds nazorg gesloten stortplaatsen Provincie Noord-Holland, Vereniging Interprovinciaal Overleg

In uittreding / In afbouw	Bij een aantal verbonden partijen heeft de provincie aangegeven, in de nabije toekomst, geen deel meer te willen nemen. Sommige verbonden partijen lopen in de nabije toekomst af. Voorbeelden: Stichting Gooisch Natuurreservaat, Life Sciences Fund Amsterdam B.V.
---------------------------	---

Aanbeveling 2: Zorg voor verdere doorontwikkeling van het opdrachtgeverschap aan verbonden partijen.

Een verdere doorontwikkeling van het opdrachtgeverschap is mogelijk. Hierbij kan een portfoliobenadering van meerwaarde zijn. Hierbij kan bijvoorbeeld worden nagegaan of een verbonden partij actief wordt ingezet als instrument voor een publiek belang, of deelname aan de verbonden partij vervolgens ook bijdraagt aan het (provinciaal) publiek belang en risico's van deelname (in brede zin: financiële, bestuurlijke, juridische, uitvoerings- en communicatierisico's) acceptabel blijven, inclusief het risico op 'lock-in' (zie hieronder). Ook helpt het de provincie in het verkrijgen van een compleet beeld van de risico's van alle verbonden partijen. Tevens kan een centraal perspectief bijdragen aan kennisuitwisseling, bijvoorbeeld op het gebied van 'lessons learned', monitoring en kan het behulpzaam zijn bij het aangaan van nieuwe verbonden partijen en het verder aanjagen van de professionalisering.

Aanbeveling 3: Zorg voor een goede borging van het opdrachtgeverschap, de strategische aansturing en de zorgvuldige inrichting van de verbonden partij wanneer de provincie er voor kiest om meerdere verbonden partijen in te zetten voor hetzelfde beleidsdoel.

Als de provincie meerdere verbonden partijen inzet voor één beleidsdoel, moet voor betrokken partijen en buitenstaanders helder zijn hoe deze instrumenten op elkaar ingrijpen. Dit vraagt om transparantie en extra inzet met betrekking tot de provinciale rollen van goed opdrachtgeverschap, strategische aansturing en een eenduidige inrichting van het instrumentarium waarover alle partijen het eens zijn. Als die aspecten niet op orde zijn, bestaat er in potentie een kans op conflicterende rollen.

Afsluitende reflecties...

...met betrekking tot het begrip 'lock-in'

De onderzoekers merken op dat bij sommige verbonden partijen sprake lijkt te zijn van een zekere mate van 'lock-in'. Hiermee is bedoeld dat een deelneming vooral in stand blijft omdat de kosten of het ongemak van uittreding substantieel hoog zijn. Voorbeelden hiervan zijn de RON, het GNR en NHN. Het verschijnsel van een mogelijke 'lock-in' is verbonden met de hoge mate van robuustheid die eigen is aan het instrument 'verbonden partij' en waarbij, bij de keuze voor het instrument 'verbonden partij', goed rekening moet worden gehouden. Soms is een zekere robuustheid juist gewenst, zoals bij een gebiedsontwikkeling. Een verbonden partij kan zorg dragen voor uitvoeringszekerheid, met name bij de grotere opgaven. Een verbonden partij kan ook helpen bij grensoverschrijdende vraagstukken en bij de samenwerking tussen partijen, die elkaar sneller kunnen vinden. Bovendien kan een verbonden partij aan anderen duidelijk maken dat de provincie achter de opgave staat. Belangrijk is daarom ook dat de provincie bij verbonden partijen aandacht heeft voor het eindstadium op het moment dat een uittreden of afbouw nog niet aan de orde is, bij voorkeur bij oprichting. Het gaat er hierbij om dat mogelijke handelingsperspectieven voor de provincie (intern) bekend zijn. Voor al langer bestaande verbonden partijen waarbij niet vanaf het begin aandacht is besteed aan het eindstadium is het complex hier alsnog nadere afspraken over te maken.

... met betrekking tot de insteek van de Evaluatie Verbonden Partijen

Met de huidige evaluatie is gekozen voor een focus op de beleidsonderbouwing, aansturing door de provincie en het inzicht dat de provincie heeft in de effectiviteit van de verbonden partijen. De evaluatie brengt daarmee in beeld of de randvoorwaarden voor een effectieve inzet van het instrument verbonden partijen aanwezig zijn. De focus ligt dan ook grotendeels op de input-legitimiteit van het handelen van de provincie zelf. Geconstateerd wordt dat de randvoorwaarden om effectiviteit (op het niveau van outcome) inzichtelijk te maken veelal ontbreken. Pas als voldoende aan deze randvoorwaarden is voldaan, kunnen volgende evaluaties zich richten op het structureel evalueren van de effectiviteit op het niveau van outcome. Idealiter maakt die reflectie op effectiviteit volgens de onderzoekers deel uit van het eigenaar- en opdrachtgeverschap.

Volgende evaluaties van de verbonden partijen kunnen dan een focus houden op nieuwe verbonden partijen of verbonden partijen waar grote veranderingen hebben plaatsgevonden.

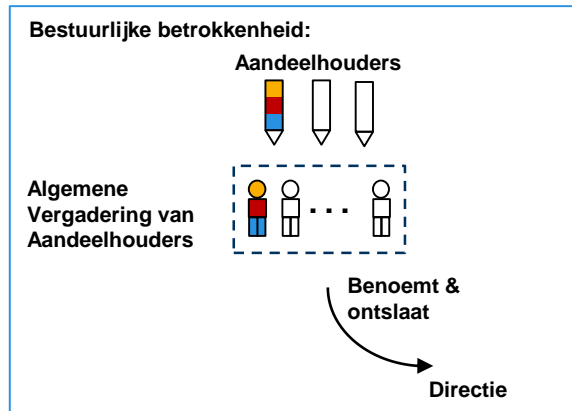
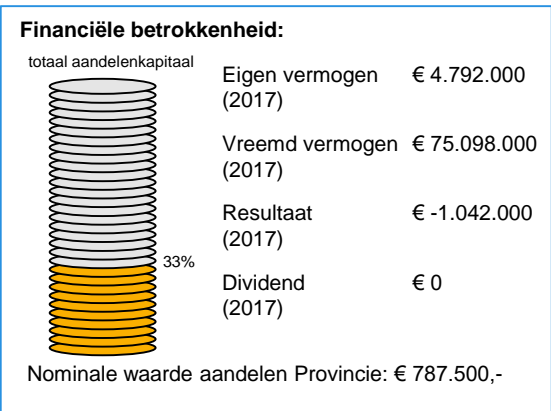
Fact Sheets Verbonden Partijen

Op de volgende pagina's is per verbonden partij een samenvatting gegeven van de belangrijkste kenmerken en de conclusies en leerpunten op basis van de evaluatie in de vorm van (een) fact sheet(s). Nadere onderbouwing en verdieping van de informatie op de fact sheets is te vinden in de hoofdstukken per casus.

FACT SHEET EVALUATIE

REGIONALE ONTWIKKELINGS-
MAATSCHAPPIJ VOOR HET
NOORDZEEKANAALGEBIED N.V.

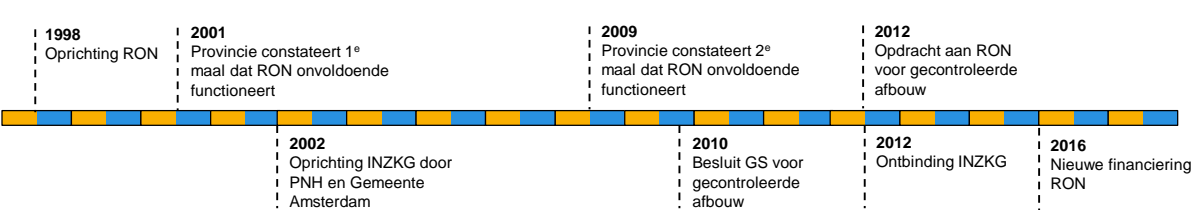
Doel:	Uitvoeren van de commerciële taken die voortvloeien uit het Masterplan Noordzeekanaalgebied.
Rol provincie bij oprichting:	Medeoprichter en aandeelhouder van N.V.
Overige betrokken partijen:	Havenbedrijf Amsterdam en Gemeente Zaanstad.



Conclusies:

Bij de RON zijn belangrijke verbeteringen doorgevoerd, zowel in de periode tot 2013 (zie vorige evaluatie) als in de periode erna. De beleidsonderbouwing van de RON is duidelijk omschreven in het Masterplan en in 2013 in de Visie Noordzeekanaalgebied 2040. Het provinciale publieke belang is duidelijk geborgd. De doelstellingen van de RON en de bijdrage aan de maatschappelijke opgave zijn helder, maar de vertaling van het provinciale belang in de doelstellingen van de RON minder. De strategische aansturing van de RON heeft een duidelijke lijn: 'gecontroleerde afbouw'. De interne governance is niet geheel optimaal. Het ontbreekt aan monitoring van criteria voor deelneming en aan expliciete aandacht voor het eindstadium van de verbonden partij. De provincie voert wel een duidelijk en actief opdrachtgeverschap. De effectiviteit van de inzet van het instrument RON wordt goed bijgehouden op de aspecten gronduitgiften en verwachtingen in gronduitgifte. Een vertaling van de resultaten naar provinciaal publiek belang mist nog.

- Leerpunten:**
- Verbeter de monitoring ten aanzien van het publiek belang. Daarvoor is een vertaling van publiek belang naar doelstellingen noodzakelijk
 - Daarnaast kunnen de criteria voor deelneming gemonitord worden en kan (intern) in beeld gebracht worden onder welke omstandigheden versnelde afbouw wenselijk is en welke perspectieven hiervoor bestaan.



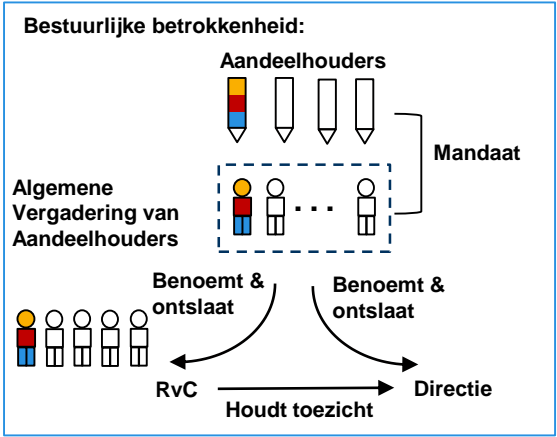
FACT SHEET EVALUATIE

SCHIPHOL AREA DEVELOPMENT COMPANY N.V.

Doel:	Het gefaseerd, integraal ontwikkelen van hoogwaardige en onderscheidende vestigingslocaties, passend bij de marktvraag. Kerntaken zijn: gebiedsontwikkeling en marketing en acquisitie.
Rol provincie bij oprichting:	De provincie heeft SADC in 1987 opgericht, samen met Haarlemmermeer, Amsterdam en Luchthaven Schiphol, op basis van het Schipholconvenant.
Overige betrokken partijen:	Gemeente Haarlemmermeer, Gemeente Amsterdam en Royal Schiphol Group

Financiële betrokkenheid:

<p>totaal aandelenkapitaal</p>	Eigen vermogen (2017)	€ 105.705.000
	Vreemd vermogen (2017)	€ 24.703.000
	Resultaat (2017)	€ 3.242.000
	25% Dividend (2017)	€ 0
	Nominale waarde aandelen:	€ 3.424.680



Conclusies:
 De beleidsonderbouwing van SADC is uitgebreid en stevig. De nieuwe visie van de provincie op SADC (2015) geeft een helder beeld van het publieke belang, de doelstellingen en de instrumentenafweging van de provincie. De aansturing van SADC is duidelijk aanwezig. Aansturing vindt plaats op basis van de nieuwe visie; andere betrokkenen geven aan de visie niet te herkennen of vinden deze onhelder. De exit-strategie van de provincie is kort en procesmatig. De effectiviteit wordt door SADC zelf in beeld gebracht, maar niet op de door de provincie aangegeven indicatoren. Geconcludeerd kan worden dat de beleidsonderbouwing van SADC goed is, de aansturing verder verbeterd kan worden en de effectiviteit onvoldoende in beeld is gebracht. De provincie heeft duidelijk geleerd van de vorige evaluatie door in 2015 een herijkte visie op SADC op te stellen.

- Leerpunten:**
- De wijze waarop de provinciale visie op SADC is opgesteld is een voorbeeld voor andere verbonden partijen. Aan te bevelen is de visie (na eventuele actualisering) nogmaals onder de aandacht brengen bij SADC, de andere aandeelhouders van SADC en bij de accounthouders van de provincie.
 - Daarnaast is aan te bevelen extra aandacht te besteden aan de monitoring van de effectiviteit van SADC, zowel op de door SADC zelf aangegeven indicatoren als op de door de provincie in de visie opgenomen indicatoren.
 - Tenslotte is aan te bevelen de exit-strategie een extra inhoudelijke uitwerking te geven.

1987 Oprichting SADC	1994 Uitbreiding aandelenkapitaal SADC	2005 Samenwerkingsovereenkomst SADC (SADC-II)	2009 SADC-III (€80 mln kapitaalinvestering)	2015 Visie PNH op deelneming SADC
	2001 Intentieverklaring SADC		2013 Onderzoeksrapport SADC van Concern Controlling	

Bron foto: www.sadc.nl

Bron financiële betrokkenheid: Begroting Provincie 2019

FACT SHEET EVALUATIE

GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN OMGEVINGSDIENSTEN

Doel:

De Omgevingsdiensten (OD's) zijn gemeenschappelijke regelingen met gemandateerde taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De OD's verzorgen namens de provincie de vergunningverlening en treden namens de provincie op als toezichhouder en handhaver. De provincie stelt beleid op, terwijl de OD's uitvoering geven aan het beleid. De OD's zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van het basistakenpakket (VTH-taken) en de VTH-plustaken. De OD's voeren wettelijke taken van de provincie uit en werken mee aan het realiseren van provinciale beleidsdoelen.

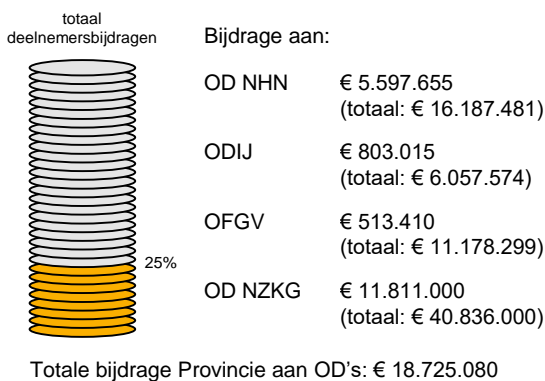
Rol provincie bij oprichting:

GS besluiten in november 2011 om de taken voor vergunningsverlening, toezicht en handhaving (VTH) onder te brengen bij (de toen nog op te richten) OD's. De OD's gaan begin 2013 van start. In augustus 2015 besluiten GS om ook het restant van de VTH-taken, de VTH-plustaken, onder te brengen bij de Omgevingsdiensten.

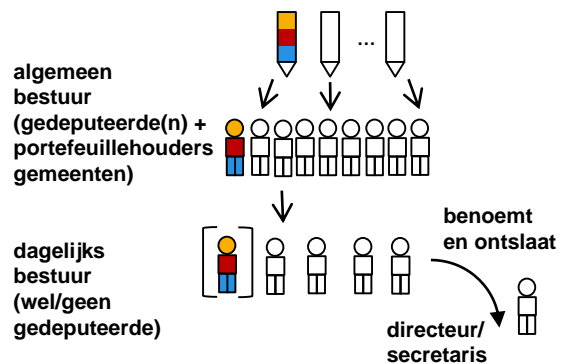
Overige betrokken partijen:

Afhankelijk van OD's: andere Provincies en meerdere gemeenten.

Financiële betrokkenheid:



Bestuurlijke betrokkenheid (algemeen):
(detail – zie volgende pagina)

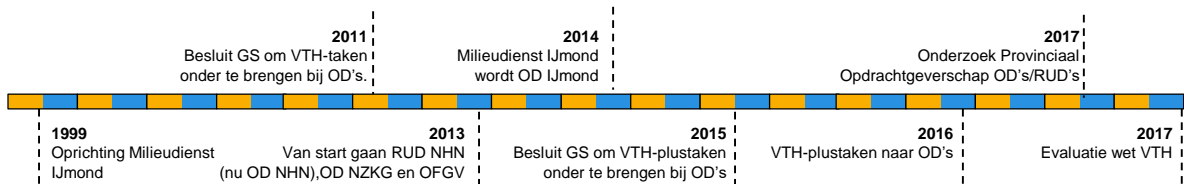


Conclusies:

De gemeenschappelijke regelingen Omgevingsdiensten hebben een duidelijk publiek belang, welke ook vertaald is in doelen, bevoegdheden en taken. Het is aannemelijk dat de gemeenschappelijke regeling een bijdrage levert aan de maatschappelijke opgave. Er is over het algemeen een duidelijke strategische aansturing. De governance is passend en de aanbevelingen uit eerdere onderzoeken voor het goed invullen van het opdrachtgeverschap zijn geïmplementeerd. Voor de gemeenschappelijke regelingen Omgevingsdiensten is de effectiviteit moeilijk vast te stellen aan de hand van outcome-indicatoren. Wel zijn er output-indicatoren opgesteld.

Leerpunten:

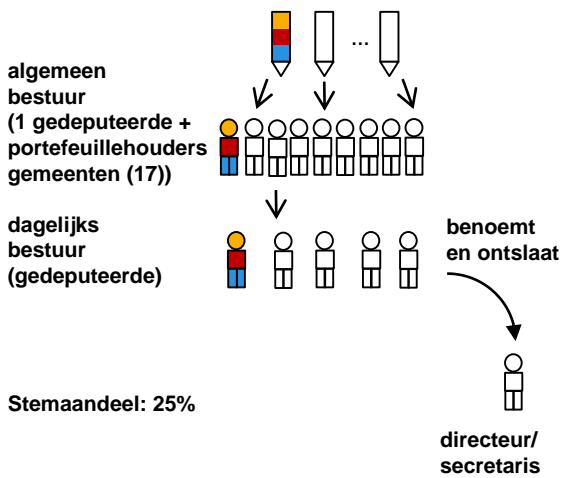
- Het jaarverslag geeft inzicht in de geleverde prestaties (output). Hierbij wordt door onder andere gebruik te maken van een mindmap een beknopt en grafisch overzicht gegeven van de uitgevoerde activiteiten. Omdat effectiviteit voor de activiteiten van de omgevingsdiensten moeilijk vast te stellen is aan de hand van outcome-indicatoren, is belangrijk om uit te werken hoe effectiviteit aannemelijk gemaakt kan worden.



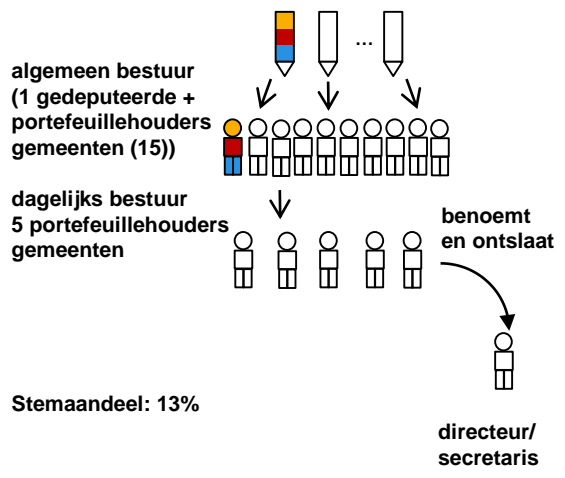
FACT SHEET EVALUATIE

OMGEVINGSDIENSTEN

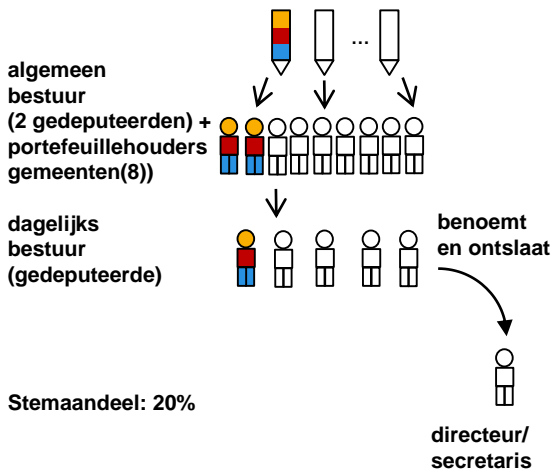
Bestuurlijke betrokkenheid (OD NHN):



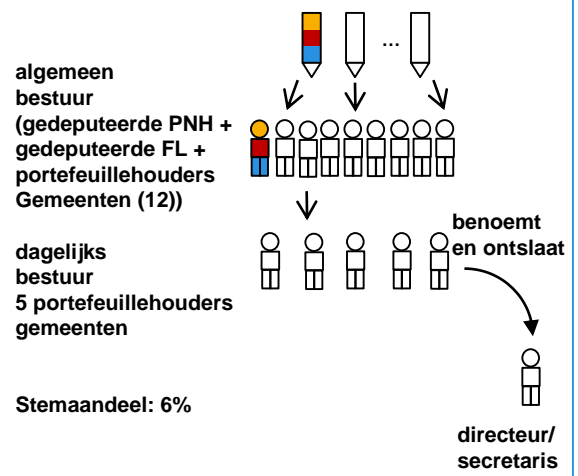
Bestuurlijke betrokkenheid (OD IJmond):



Bestuurlijke betrokkenheid (OD NZKG):



Bestuurlijke betrokkenheid (OFGV):



FACT SHEET EVALUATIE

GEMEENSCHAPPELIJKE
REGLING
WADDENFONDS

Doel:

Vier hoofddoelen: 1. Het vergroten en versterken van de natuur- en landschapswaarden van het Waddengebied; 2. Het verminderen of wegnemen van externe bedreigingen van de natuurlijke rijkdom van de Waddenzee; 3. Een duurzame economische ontwikkeling in het Waddengebied dan wel gericht zijn op een substantiële transitie naar een duurzame energiehuishouding in het Waddengebied en de direct aangrenzende gebieden; 4. Het ontwikkelen van een duurzame kennishuishouding ten aanzien van het Waddengebied.

Rol provincie bij oprichting:

Het Waddenfonds van het Rijk is in 2012 gedecentraliseerd. De provincies Noord-Holland, Fryslân en Groningen hebben op 9 juni 2012 het openbaar lichaam Waddenfonds ingesteld door middel van de vaststelling van de Gemeenschappelijke Regeling Waddenfonds (GRW).

Overige betrokken partijen:

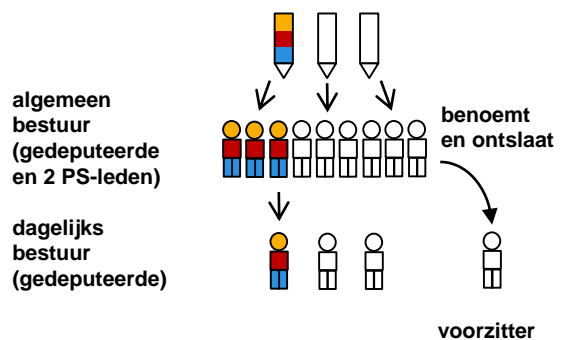
Provincies Fryslân en Groningen.

Financiële betrokkenheid:



De provincie brengt geen eigen middelen in. De gelden van het Waddenfonds worden door het Rijk in jaarlijkse tranches via het Provinciefonds aan het openbaar lichaam Waddenfonds overgeheveld.

Bestuurlijke betrokkenheid:

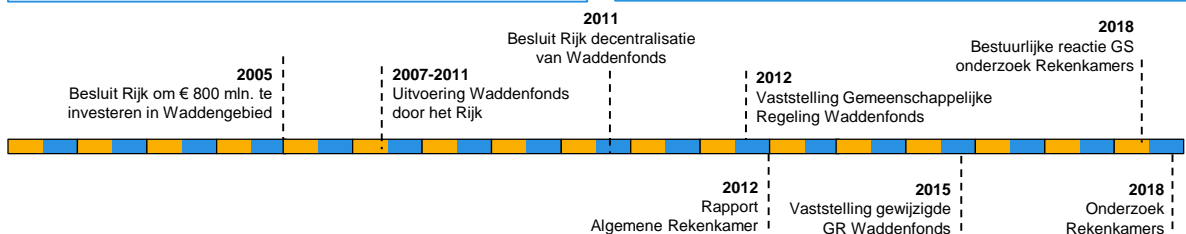


Conclusies:

De gemeenschappelijke regeling Waddenfonds is een effectief beleidsinstrument voor het gezamenlijk beheren en programmatisch besteden van de gelden van het Waddenfonds om daarmee de duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap te stimuleren. Het Waddenfonds heeft een duidelijk publiek belang dat vertaald is in een viertal doelen die zijn verankerd in de gemeenschappelijke regeling. De herijking van onze Nota Verbonden Partijen (2014) heeft geresulteerd in een brede en navolgbare instrumentenafweging, waarbij de keuze voor een gemeenschappelijke regeling enerzijds op voldoende afstand staat van de potentiële gebruikers, maar anderzijds ook rekening houdt met voldoende democratische legitimatie. De gemeenschappelijke regeling is gesloten voor bepaalde tijd en eindigt op 1 januari 2028. Met behulp van de indicatoren worden de geleverde prestaties gekoppeld aan het publiek belang en de vier doelen.

Leerpunten:

- Het monitoringsysteem is sinds eind 2017 operationeel. In 2021 vindt een eerste evaluatie van het Waddenfonds plaats: de ¼-term review. De monitoring levert in 2018 de eerste resultaten op. Aanbevolen wordt het monitoringssysteem te betrekken in de ¾-term review.



FACT SHEET EVALUATIE

**PARTICIPATIEFONDS
DUURZAME ECONOMIE
NOORD-HOLLAND B.V.**

Doel:

Het Participatiefonds Duurzame Economie Noord-Holland B.V. (PDENH) is een participatiefonds ten behoeve van het stimuleren van duurzaamheid en de economische potentie van deze sector. PDENH biedt kapitaal aan ondernemingen in deze sector in de provincie Noord-Holland. Het fonds is speciaal bedoeld voor bedrijven die zich richten op energietransitie, Circulaire Economie en duurzame mobiliteit. Daarnaast mag aanvraag ook over thema's heen gaan, zoals bijvoorbeeld sociale duurzaamheid.

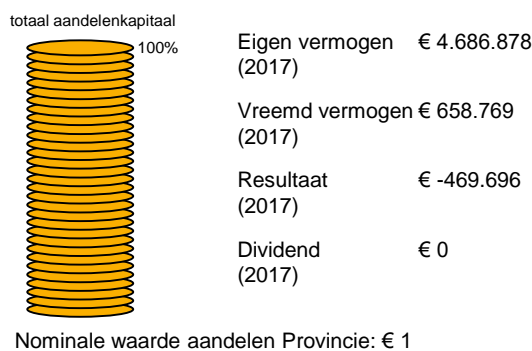
Rol provincie bij oprichting:

GS besluiten in maart 2013 tot oprichting van PDENH. Op 2 april 2014 vindt de daadwerkelijke oprichting plaats.

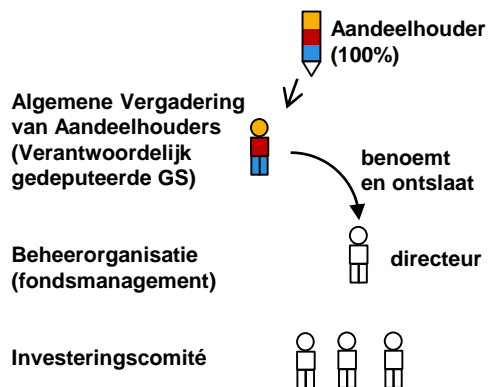
Overige betrokken partijen:

Het beheer van het fonds wordt uitgevoerd door een joint venture tussen KplusV en StartGreen Capital. De provincie Noord-Holland heeft Bart Blokhuis, partner van KplusV, aangesteld als directeur van het participatiefonds.

Financiële betrokkenheid:



Bestuurlijke betrokkenheid (algemeen):

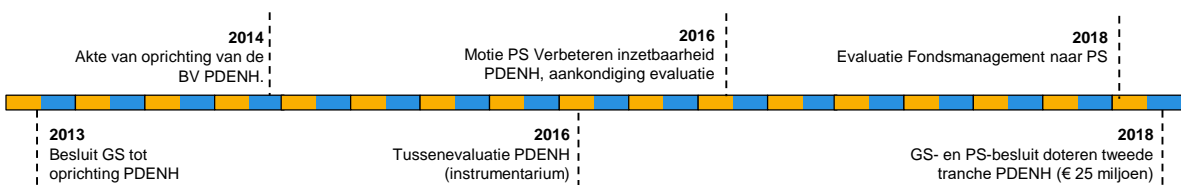


Conclusies:

De keuze voor de deelneming van de provincie Noord-Holland in het Participatiefonds Duurzame Economie Noord-Holland B.V. (PDENH) is beleidsmatig goed onderbouwd. Er is sprake van een duidelijk publiek belang namelijk het stimuleren van duurzaamheid en de economische potentie in deze sector, welke ook is vertaald in concrete doelstellingen. De keuze voor een B.V. is daarbij navolgbaar en meerdere alternatieven zijn onderzocht. Er is sprake van een duidelijke strategische aansturing en de provincie stelt zich actief op als eigenaar. Op basis van eerder uitgevoerde evaluaties is de governance aangepast en zijn aanbevelingen om te komen tot een optimale situatie ingevuld. Het rendement en de effectiviteit van PDENH is (nog) niet in te schatten, omdat daarvoor outcome-indicatoren ten behoeve van het meten van de directe effecten van de geleverde prestaties op de beleidsdoelen nog ontbreken.

Leerpunten:

- In de evaluatie Fondsmanagement (2018) is geconstateerd dat de doorlooptijd varieert van 6 tot 9 maanden voor een reguliere aanvraag (gemeten van aanvraag tot betaling). Doel zou moeten zijn te streven naar een verkorting van de doorlooptijd. Daarom is een overleg ingesteld tussen het fondsmanagement, de investeringscomité en vertegenwoordigers van de aandeelhouder. Aanbevolen wordt te monitoren of daar mee de doorlooptijd daadwerkelijk wordt bekort.
- PDENH rapporteert over output (de prestaties die worden geleverd). Tegelijkertijd ontbreekt nog de vertaling van beleidsdoelstellingen in een set van indicatoren om ook de outcome te meten/te monitoren (de directe effecten van de prestaties op het realiseren van beleidsdoelen). Dergelijke indicatoren moeten verder worden geoperationaliseerd om de effectiviteit van de doelstellingen daadwerkelijk te kunnen toetsen.



FACT SHEET EVALUATIE

ONTWIKKELINGSBEDRIJF NOORD-HOLLAND NOORD N.V.

Doel:

Het versterken van de strategische samenwerking van en onderlinge afstemming tussen partijen en samenwerkingsverbanden in de regio. Het Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord N.V. (NHN) richt zich op het ontwikkelen van een positief vestigings- en ondernemersklimaat en het representeren van de regio in haar belangen, ambities en doelstellingen.

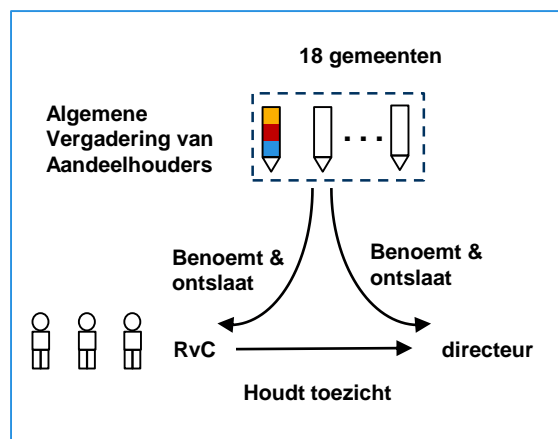
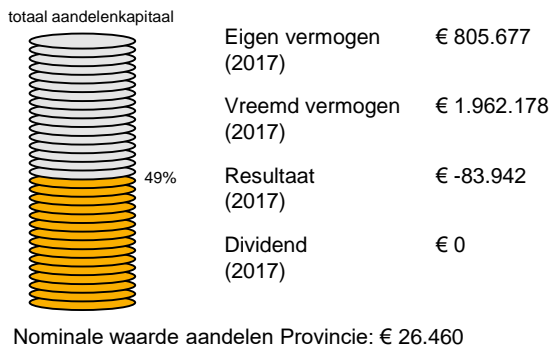
Rol provincie bij oprichting:

Medeoprichter

Overige betrokken partijen:

18 gemeenten in de regio Noord-Holland Noord

Financiële betrokkenheid:

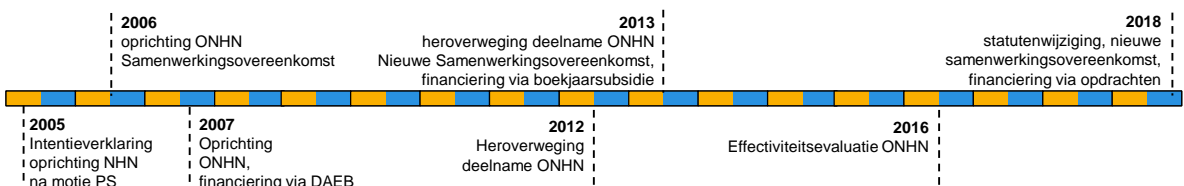


Conclusies:

De deelname in het ontwikkelingsbedrijf is goed onderbouwd. Er is sprake van een duidelijk en actueel publiek belang, dat vertaald is naar doelstellingen. Bij oprichting is zonder duidelijke instrumentafweging gekozen voor een N.V. Bij herijking is die keuze wel heroverwogen. Er is sprake van strategische aansturing door het werken met een dienstverleningsovereenkomst met opdrachten. Hoewel een N.V. niet de meest voor de hand liggende vorm is voor de huidige doelen en taken van de organisatie, is de governance binnen de bestaande situatie wel optimaal. Doordat er einddata en evaluatieafspraken in de overeenkomst worden opgenomen, wordt structurele reflectie op het instrument geborgd. Ook is er sprake van actief eigenaarschap. Het ontwikkelingsbedrijf is effectief in het behalen van haar doelstellingen. Het is aannemelijk dat er ook daadwerkelijk publiek belang wordt gerealiseerd. Het ontwikkelingsbedrijf heeft geen rendementsdoelstelling en er is ook geen financieel rendement. Dit is passend gezien de inrichting van het instrument en het huidige doel.

Leerpunt:

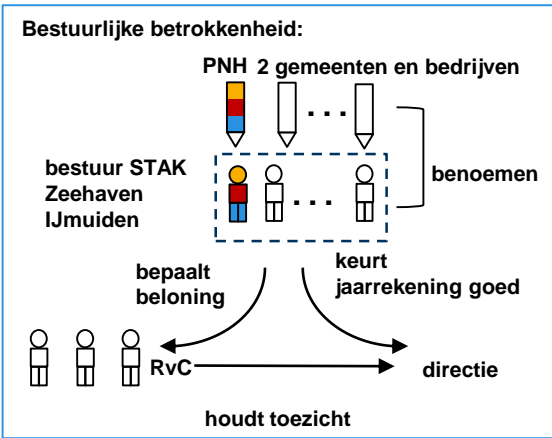
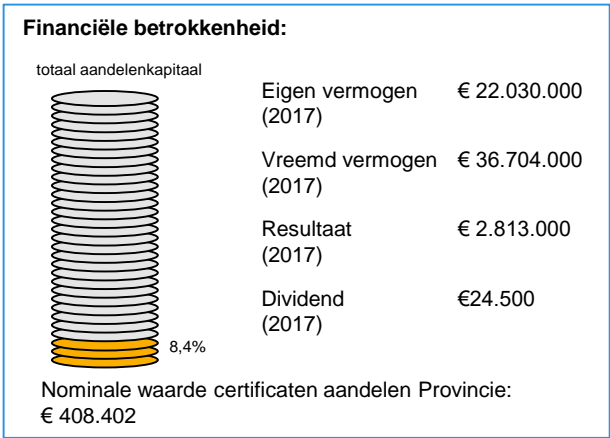
- De huidige vorm van het instrument is bepaald door de historie. Het is niet zeker of een N.V. de meest voor de hand liggende vorm is voor de huidige doelen en taken van de organisatie. Door betrokkenen wordt een beweging gesignaleerd om doelstellingen van het instrument te verbreden. Het is daarom belangrijk om vast te blijven houden aan de afspraak om de verbonden partij structureel te herijken, daarbij doelstellingen en inrichting van het instrument op elkaar af te stemmen en ook de financiering van activiteiten hierin te betrekken.



FACT SHEET EVALUATIE

ZEEHAVEN IJMUIDEN N.V.
en STICHTING
ADMINISTRATIEKANTOOR
ZEEHAVEN IJMUIDEN N.V.

Publiek belang:	ontwikkelen zeehaven IJmuiden
Rol provincie bij oprichting:	Provincie heeft besloten in te stappen bij privatisering Staatsvissershavenbedrijf
Overige betrokken partijen:	gemeente Velsen, gemeente Katwijk, bedrijven uit het gebied

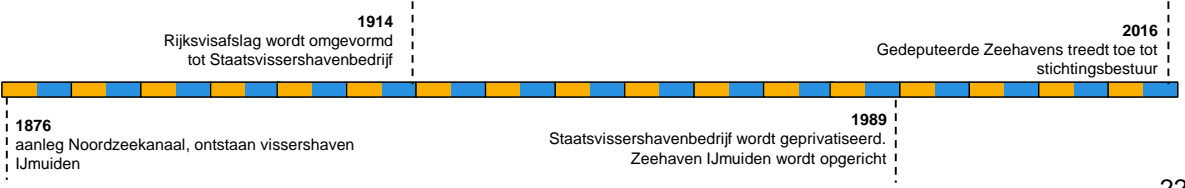


Conclusies:

De beleidsonderbouwing wordt als redelijk beoordeeld. Er is voor de verbonden partij een duidelijk publiek belang vanuit de provincie. Dit belang is echter niet vertaald naar concrete doelstellingen die de provincie met de deelneming nastreeft en er heeft geen instrumentafweging plaatsgevonden. Wel is het redelijk aannemelijk dat het instrument bijdraagt aan de maatschappelijke opgave zoals de provincie die voor ogen heeft. Ook de doelen van de deelneming zelf zijn in overeenstemming met het publiek belang van de provincie. Daarbij sluit het type activiteiten van de Zeehaven aan bij het beleid en de ambitie van de provincie. De aansturing van de Zeehaven IJmuiden en Stichting Administratiekantoor Zeehaven IJmuiden wordt als niet optimaal beoordeeld. De constructie met certificering van aandelen en daarmee de scheiding van zeggenschap en financiën maakt dat de provincie weinig directe invloed kan uitoefenen waardoor geen actief aandeelhouderschap mogelijk is. De inrichting stamt uit 1989 en sluit niet aan bij de huidige nota verbonden partijen. Criteria voor deelname in het instrument en aandacht voor het eindstadium van de verbonden partij ontbreken ook. De verbonden partij wordt binnen deze evaluatie als redelijk effectief beoordeeld. De organisatie is effectief in het behalen van eigen doelstellingen, maar omdat de provincie het maatschappelijk belang geen uitwerking in concrete doelstellingen heeft gegeven en monitoring van deze doelstellingen ontbreekt, is onvoldoende inzichtelijk in welke mate de maatschappelijke opgave wordt gerealiseerd. Het financieel rendement is positief.

Leerpunt:

- Om inzichtelijk te maken wat de bijdrage van de zeehaven aan de maatschappelijke opgave is zou de provincie het publiek belang moeten uitwerken naar concrete doelstellingen die de provincie nastreeft met de deelneming. Vervolgens zou zij hieraan indicatoren moeten koppelen om deze te monitoren.



1876: aanleg Noordzeekanaal, ontstaan vissershaven IJmuiden

1914: Rijksvisafslag wordt omgevoerd tot Staatsvissershavenbedrijf

1989: Staatsvissershavenbedrijf wordt geprivatiseerd. Zeehaven IJmuiden wordt opgericht

2016: Gedeputeerde Zeehavens treedt toe tot stichtingsbestuur

Bron financiële betrokkenheid: Begroting Provincie 2019
Bron foto: AnnetteWho, Licentie CC BY-NC-ND 2.0, foto bijgesneden

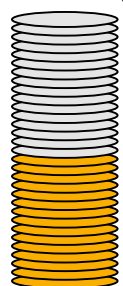
FACT SHEET EVALUATIE

ZEESTAD BEHEER B.V. en ZEESTAD C.V.

Doel:	Stedelijke vernieuwing in Den Helder
Rol provincie bij oprichting:	Medeoprichter
Overige betrokken partijen:	Gemeente Den Helder

Financiële betrokkenheid:

totaal aandelenkapitaal



Zeestad Beheer B.V. (2017):

Eigen vermogen	€ 18.000
Vreemd vermogen	€ 0
Resultaat	€ 0
Dividend	€ 0

Zeestad C.V. (2017)

Eigen vermogen	€ 35.341.567
Vreemd vermogen	€ 1.465.110
Resultaat	€ 0
Dividend	€ 0

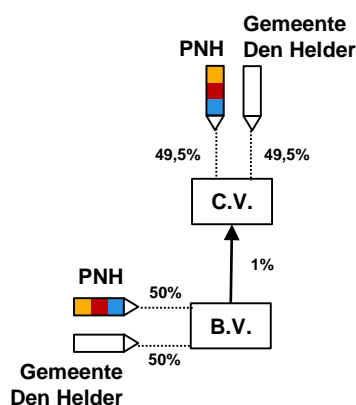
Nominale waarde aandelen Provincie in Zeestad Beheer B.V.:

€ 9.000 (50%)

Nominale waarde aandelen Provincie in Zeestad C.V.:

€ 6.900.000 (49%)

Bestuurlijke betrokkenheid:



Conclusies:

Voor binnenstedelijke vernieuwing zijn er uitgewerkte doelstellingen in de vorm van een uitwerkingsplan. Een concretisering van doelen met betrekking tot het versterken van de bestuurskracht ontbreekt momenteel. Indirecte beleidsdoelen zoals versterking van de (regionale) economie en werkgelegenheid, aantrekkelijke woon- en leefomgeving (vitaal en leefbaar), duurzame ruimtegebruik zijn nu niet expliciet gekoppeld aan het instrument. Het is niet inzichtelijk of een B.V./C.V. constructie het beste instrument is. De bijdrage van het instrument aan de maatschappelijke opgave is daarmee onvoldoende aannemelijk. De aansturing van het instrument wordt wel als goed beoordeeld. Er is deels sprake van strategische aansturing, waarbij financieel getoetst wordt op de besluitvorming. De lijnen naar de organisatie zijn kort en de governance is zo ingericht dat de aandeelhouders voldoende sturing kunnen houden. De provincie stelt zich op als actief aandeelhouder. De deelneming is recentelijk heroverwogen en er is een einddatum vastgelegd dat een natuurlijk momentum creëert voor een volgende herijking. Positief is dat de deelneming effectief is in het behalen van doelstellingen met betrekking tot binnenstedelijke vernieuwing. Het is onduidelijk of de bestuurskracht hiermee wordt versterkt. Er is geen financieel rendement. Dit is passend bij de inzet en het doel van het instrument.

Leerpunten:

- Het publiek belang is momenteel beperkt onderbouwd. De provincie heeft er in 2018 voor gekozen om deelneming voort te zetten en de Gemeente Den Helder te blijven ondersteunen op verzoek van de gemeente. Hier zijn geen extra financiële middelen mee gemoeid. Mocht de provincie besluiten om wel aanvullende financiële middelen voor Zeestad beschikbaar te stellen of mocht de provincie besluiten de deelneming in Zeestad na 2024 voort te zetten is het noodzakelijk om het publiek belang opnieuw te definiëren. Een vertaling van dit belang naar concretere doelstellingen hoort daar ook bij.

2007

Oprichting
Zeestad

2012

Looptijd exploitatie wordt
verlengd tot 1 januari 2019

2010

Provincie stelt extra
subsidie beschikbaar

2018

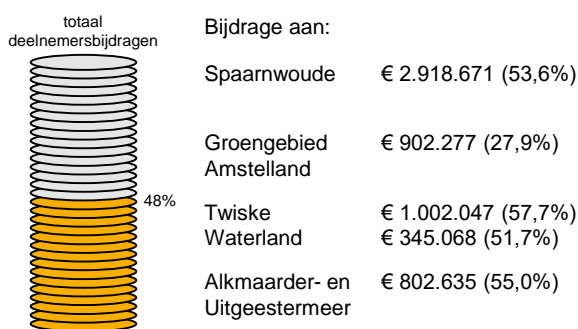
Provincie treedt in overleg met
Zeestad over verlenging 2019-2024

FACT SHEET EVALUATIE

RECREATIESCHAPPEN

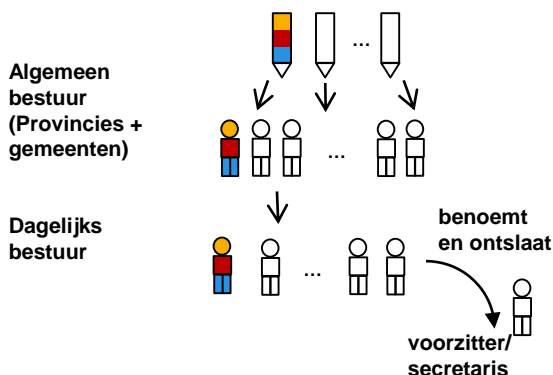
Doel: beheer recreatiegebieden.
Rol provincie bij oprichting: De recreatieschappen zijn tussen 1980 en 1990 opgericht. De rol van de provincie hierbij is binnen deze evaluatie niet onderzocht.
Overige betrokken partijen: Diverse gemeenten Provincie Noord-Holland.

Financiële betrokkenheid:



Totale bijdrage Provincie aan Recreatieschappen:
€ 5.970.698

Bestuurlijke betrokkenheid:

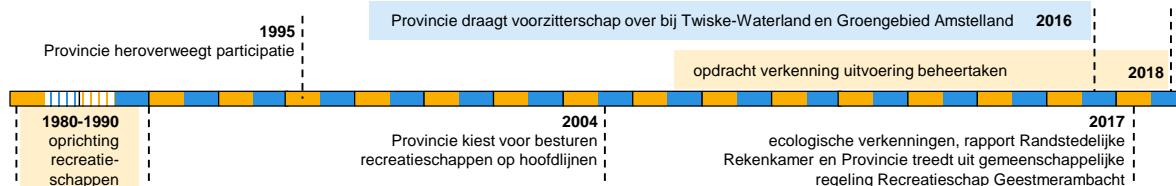


Conclusies:

In deze evaluatie wordt de beleidsonderbouwing van de recreatieschappen als zwak beoordeeld. Het is onvoldoende aannemelijk dat het instrument bijdraagt aan het publiek belang. Het publiek belang is niet helder, met name op het gebied van recreatie. Ook ontbreekt een vertaling naar concrete doelstellingen en een navolgbare instrumentenafweging. De aansturing wordt in deze evaluatie als zwak beoordeeld. Het ontbreekt aan strategische aansturing. Ook is de governance niet optimaal omdat het instrument geen eigen uitvoeringscapaciteit heeft en daarmee afhankelijk is van een externe organisatie. Het stemrecht ende financiële inbreng zijn niet bij alle recreatieschappen in verhouding. Er is geen sprake van monitoring en herijking van criteria voor deelname in het instrument. Wel is er sprake van actief eigenaarschap. Ook de effectiviteit is onvoldoende inzichtelijk. De effectiviteit van de recreatieschappen als los instrument is moeilijk te beoordelen. Daarmee is niet duidelijk in welke mate de recreatieschappen hun doelstellingen bereiken en daarom is ook onvoldoende inzichtelijk in welke mate het publiek belang gerealiseerd wordt.

Leerpunten:

- Om aannemelijk te maken dat de recreatieschappen effectief zijn zou het publiek belang helderder verwoord moeten worden, met name op het gebied van (evenwichtige) openluchtrecreatie. Daarnaast zou het publiek belang naar concrete doelstellingen uitgewerkt moeten worden.
- Het is aan te bevelen om te onderzoeken welk instrumentarium passend is bij het te definiëren beleidsdoel.
- Binnen het bestaande instrument kan onderzocht worden hoe de strategische aansturing ten aanzien van het beleidsdoel versterkt kan worden. Die sturing is nu indirect.
- Het overdragen van het voorzitterschap bij de twee recreatieschappen waar de provincie momenteel nog een voorzittersrol vervult, zou passen bij het voornemen om op afstand te sturen.
- Financiële inbreng en stemrecht zijn nog niet overal in evenwicht.

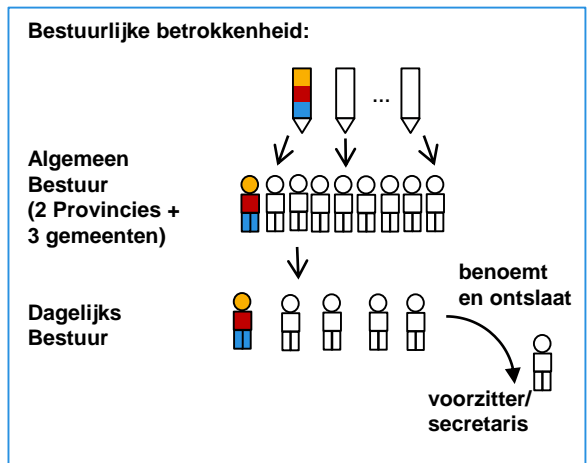
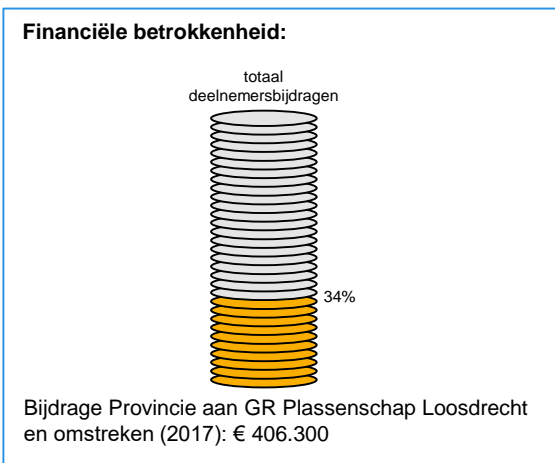




FACT SHEET EVALUATIE

GEMEENSCHAPPELIJKE REGELING PLASSENSCHAP LOOSDRECHT EN OMSTREKEN

Doel:	beheer recreatiegebied
Rol provincie bij oprichting:	De gemeenschappelijke regeling Plassenschap Loosdrecht e.o. is in 1957 opgericht. In 2007 is de Provincie toegetreden tot de gemeenschappelijke regeling.
Overige betrokken partijen:	Provincie Utrecht, gemeente Utrecht, gemeente Wijdmeren en gemeente Stichtse Vecht

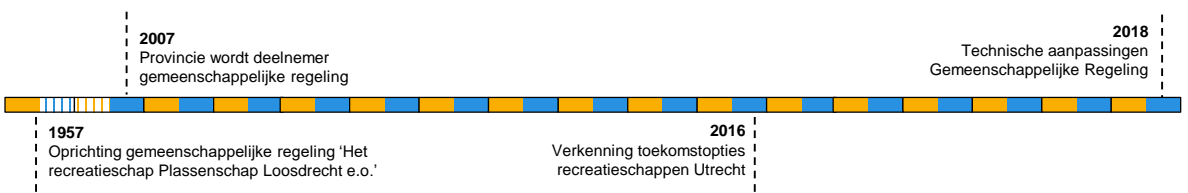


Conclusies:

Het is onvoldoende aannemelijk dat het instrument bijdraagt aan het publiek belang. Met name op het gebied van evenwichtige openluchtrecreatie zou het publiek belang helderder verwoord kunnen worden. Daarnaast mist een vertaling van publiek belang naar concrete doelstellingen op dit moment. Ook is er geen navolgbare instrumentenafweging. Daarom wordt de beleidsonderbouwing als zwak beoordeeld. De aansturing wordt als redelijk beoordeeld. Door het ontbreken van concrete doelstellingen is strategische aansturing lastig. Ook is er geen sprake van monitoring en herijking van criteria voor deelname in het instrument. De rol van deelnemer in het bestuur past bij de lijn om op afstand te sturen. Er is daarnaast een exit-strategie met procesafspraken en er is in beperkte mate sprake van actief eigenaarschap. Vanwege het ontbreken van uitgewerkte doelstellingen met daarbij indicatoren wordt de effectiviteit van de recreatieschappen als onvoldoende inzichtelijk beoordeeld. Daarmee is ook onvoldoende inzichtelijk in welke mate het publiek belang gerealiseerd wordt.

Leerpunt:

- Het is onvoldoende aannemelijk dat het instrument bijdraagt aan het publiek belang. Om dat aannemelijk te maken zou het publiek belang helderder verwoord moeten worden, met name op het gebied van (evenwichtige) openluchtrecreatie. Vervolgens zou het publiek belang in concrete doelstellingen uitgewerkt moeten worden. Dat zou ook meer handvatten bieden voor strategische aansturing.




FACT SHEET EVALUATIE

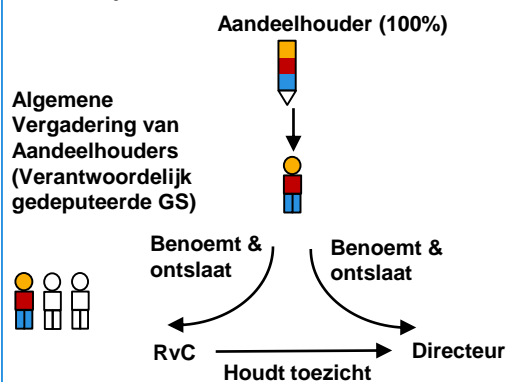
RECREATIE NOORD-HOLLAND N.V.

Doel:	Beheer en onderhoud recreatiegebieden
Rol provincie bij oprichting:	Recreatie Noord-Holland N.V. (RNH) is opgericht in 2004 in het kader van een verzelfstandiging van Groenbeheer vanuit de provincie Noord-Holland.
Overige betrokken partijen:	De provincie is 100% aandeelhouder.

Financiële betrokkenheid:

 <p>totaal aandelenkapitaal 100%</p>	Eigen vermogen (2017)	€ 3.076.717
	Vreemd vermogen (2017)	€ 1.788.973
	Resultaat (2017)	€ 135.542
	Dividend (2017)	€ 0
Nominale waarde aandelen Provincie: € 370.000		

Bestuurlijke betrokkenheid:



Conclusies:

Het publiek belang van adequaat beheer van recreatiegebieden is helder en actueel en er de activiteiten die RNH uitvoert sluiten aan bij dit publiek belang, maar het is onvoldoende duidelijk of deelname in RNH de beste manier is om het publiek belang te realiseren. Een vertaling van het belang naar concrete doelstellingen waar in het kader van dit instrument op wordt gestuurd ontbreekt momenteel. Er heeft geen navolgbare instrumentafweging plaatsgevonden bij de verzelfstandiging. De beleidsonderbouwing wordt daarom als zwak beoordeeld. De aansturing komt in deze evaluatie als redelijk naar voren. Aansturing ten aanzien van beleidsdoelen vindt in de huidige constructie plaats via de recreatieschappen. Vanuit de aandeelhoudersrol vindt er strategische sturing plaats. Er is bestuurlijke rollenscheiding doorgevoerd sinds de vorige evaluatie. Eigenaarschap en opdrachtgeverschap zijn gescheiden. De governance is volgens betrokkenen goed ingericht. Er is geen expliciete aandacht voor het eindstadium van het instrument, maar er is wel sprake van actief eigenaarschap. De effectiviteit wordt als onvoldoende beoordeeld. De uitvoering van het beheer is volgens betrokkenen marktconform en naar tevredenheid, maar de ondersteuning van de recreatieschappen is niet meer naar tevredenheid. Indicatoren waarmee de resultaten kunnen worden gemonitord ontbreken. Het is daarmee onvoldoende inzichtelijk of het publiek belang van adequaat beheer van recreatiegebieden wordt gerealiseerd door deelname in RNH. De deelneming heeft geen rendementsdoelstelling.

Leerpunten:

- Het ontbreekt nog aan een uitwerking van het publiek belang naar concrete doelstellingen die de provincie nastreeft met de deelneming.
- Het is aan te bevelen om te onderzoeken welk instrumentarium passend is bij het beleidsdoel en passend bij een opdrachtgevende en registrerende rol. De relatie met de recreatieschappen zou hierbij betrokken moeten worden.

2018
integrale statutenwijziging

2004
Oprichting Recreatie
Noord-Holland N.V.

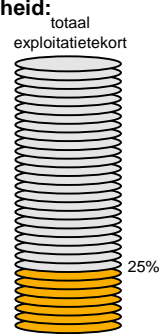
2018
Evaluatie RNH N.V. door Berenschot
+ opdracht verkenning beheertaken

FACT SHEET EVALUATIE

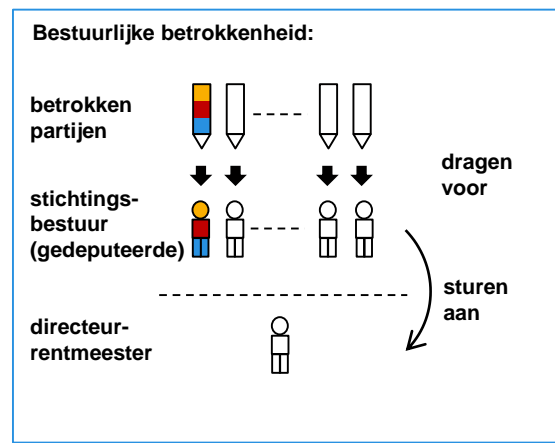
STICHING GOOSCH NATUURRESERVAAT

Doel:	Beheer natuurgebied
Rol provincie bij oprichting:	Medeoprichter
Overige betrokken partijen:	Gemeente Amsterdam, Blaricum, Bussum, Hilversum, Huizen Laren en Naarden

Financiële betrokkenheid:

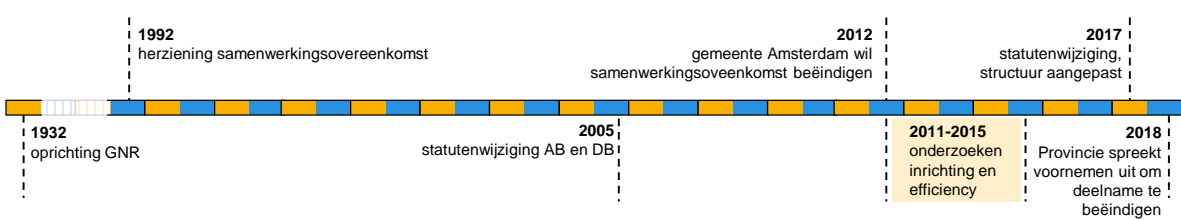


Bijdrage Provincie aan Stichting Goosch Natuurreservaat (2017): €742.430 (Totaal €2.969.700)



Conclusies:
 Het doel van adequaat natuurbeheer is duidelijk. Deelname als medebestuurder in de stichting is echter niet voorwaardelijk voor het bereiken van dit doel. Op de doelen voor adequaat natuurbeheer wordt niet via de stichting gestuurd. De doelen zijn vastgelegd in het natuurbeheerplan van de provincie en financiering en verantwoording verloopt via het subsidie-instrument. Het is onvoldoende aannemelijk dat deelname in het instrument bijdraagt aan de maatschappelijke opgave. De beleidsonderbouwing wordt daarmee als zwak beoordeeld.
 Er is geen sprake van strategische aansturing in relatie tot het publiek belang en de doelen van de provincie. De provincie stuurt wel actief op de vorm van het instrument. De provincie wenst uit te treden uit het instrument maar hier zijn geen mogelijkheden toe. Deelneming in het stichtingsbestuur leidt tot dubbele petten, want de provincie is namelijk ook subsidieverlener en vergunningverlener. De aansturing wordt in deze evaluatie daarom ook als zwak beoordeeld. In de evaluatie wordt geconcludeerd dat de effectiviteit van de deelname in de stichting onvoldoende aannemelijk is. Omdat Gedeputeerde Staten voornemens is uit het bestuur van het GNR te treden, ligt de nadruk momenteel niet op het monitoren van het behalen van organisatiedoelstellingen door het GNR.

Leerpunten:
 Er worden geen specifieke leerpunten benoemd voor dit instrument. De algemene aandachtspunten van toepassing op de stichting worden bij de conclusies en aanbevelingen beschreven.



Bron foto: www.gnr.nl

Bron financiële betrokkenheid: Begroting 2019

Hoofdstuk 1 – Onderzoekopzet en verantwoording

1.1 Aanleiding

De provincie Noord-Holland participeert in verscheidene verbonden partijen om haar beleidsdoelstellingen te realiseren. In de door Provinciale Staten (PS) vastgestelde Nota Verbonden Partijen 2014⁵ is een heldere omschrijving gegeven van wat een verbonden partij is:

“Bij een verbonden partij is sprake van een bestuurlijke en financiële betrokkenheid van de provincie bij een andere organisatie, zoals een vennootschap, stichting of vereniging:

- Bestuurlijke betrokkenheid betekent vertegenwoordiging in het bestuur of het hebben van stemrecht.
- Financiële betrokkenheid betekent dat er middelen ter beschikking zijn gesteld die verloren gaan in geval van faillissement van de partij of dat een bedrag op de provincie kan worden verhaald als de partij haar verplichtingen niet nakomt.”

Er zijn vier vormen van verbonden partijen:

1. Deelnemingen;
2. Stichtingen;
3. Verenigingen;
4. Gemeenschappelijke regelingen.

In de nota is ook opgenomen dat de provincie bij het aangaan van een verbonden partij met een welomschreven beleidsdoelstelling helder maakt welke taak hiermee dient te worden gerealiseerd. En: “Periodiek (per vier jaar) zal worden geëvalueerd of de beleidsdoelstellingen worden behaald”.

De rapporten van de vorige evaluaties zijn voor het laatst in 2014 en in 2016 gepresenteerd.⁶ Dit is aanleiding om de verbonden partijen (deels) weer te evalueren. De voorliggende evaluatie vormt de invulling van deze toezegging aan PS.

1.2 Doel en afbakening onderzoek

Doel van de evaluatie

Het doel van deze evaluatie is om inzicht te geven in de effectiviteit van verbonden partijen als beleidsinstrument van de provincie. Dit doel komt overeen met het onderzoeksdoel van de vorige evaluatietranches (2012, 2016). De evaluatie brengt in beeld of de randvoorwaarden (een goede beleidsonderbouwing, goede aansturing en inzicht in effectiviteit) voor een effectieve inzet van het instrument verbonden partijen aanwezig zijn. De focus ligt daarmee grotendeels op de input-legitimiteit van het handelen van de provincie zelf. Om invulling te geven aan de toezegging in de Nota Verbonden Partijen 2014 van een periodieke evaluatie, heeft de nieuwe evaluatie het karakter van een effectiviteitsevaluatie aangevuld met een doorwerkingsonderzoek. Dit betekent dat bovenop de evaluatie van de bestaande verbonden partijen, per verbonden partij ook de opvolging van (algemene en specifieke) aanbevelingen uit de eerdere evaluaties is onderzocht. Daarmee is het beoogde effect voor de interne provinciale organisatie ook het vergroten van het lerend en reflectief vermogen met betrekking tot het accounthouderschap van verbonden partijen.

In de Nota Verbonden Partijen 2014 is opgenomen dat periodiek, in beginsel elke collegeperiode, een evaluatie plaatsvindt van de deelnemingenportefeuille van de provincie. Hierbij wordt getoetst of het publieke belang dat door middel van de deelneming wordt nagestreefd nog steeds in voldoende mate wordt behartigd. De Evaluatie Verbonden Partijen 2019 geeft ook daartoe een aanzet.

⁵ Brief GS aan PS, Nota Verbonden Partijen 2014, kenmerk 478533/478540, d.d. 19 december 2014 (Vastgesteld door PS, d.d. 2 februari 2015).

⁶ De Provincie Noord-Holland heeft tussen 2011 en 2014 haar deelnemingen en gemeenschappelijke regelingen geëvalueerd (Fase I, II en III). Bevindingen en deelconclusies uit fase I, II en III zijn respectievelijk opgeleverd in oktober 2012, juli 2013 en juli 2014. De managementsamenvatting dateert van september 2014. In mei 2016 heeft een evaluatie van zes stichtingen plaatsgevonden (Fase IV).

Op basis van de tussen 2011 en 2014 door de provincie uitgevoerde evaluatie heeft Gedeputeerde Staten (GS) de aanbeveling overgenomen om voortaan ook de stichtingen, verenigingen en gemeenschappelijke regelingen mee te nemen in de evaluatie.⁷

Afbakening evaluatie

De voorliggende evaluatie heeft tot doel om invulling te geven aan de periodieke verantwoording, zoals opgenomen in de Nota Verbonden Partijen 2014. De actualisatie van de nota zelf valt buiten de scope van het onderzoek (deze is voorzien in 2019). Deze evaluatie geeft daar wel bouwstenen voor.

Er is met betrekking tot de uitvoering van de evaluatie uitgegaan van een proportionele aanpak die recht doet aan de uitgebreide eerdere fases (I t/m IV), maar waarbij relevante wijzigingen wel worden meegenomen. De casussen die zijn opgenomen kenmerken zich door veranderingen in de beleidsonderbouwing of governance of door het feit dat het een nieuwe verbonden partij betreft, die nog niet eerder is geëvalueerd. De casussen zijn onderzocht in de periode van augustus 2018 tot en met december 2018.

1.3 Onderzoeksvragen en evaluatiekader

Binnen de evaluatie wordt een onderscheid gemaakt tussen de onderzoeksvragen en het gebruikte evaluatiekader.

Onderzoeksvragen

Deze evaluatie gaat om de beantwoording van de hoofdvraag en een viertal deelvragen. De hoofdvraag van de evaluatie luidt:

Hoe effectief zijn verbonden partijen als beleidsinstrument van de Provincie Noord-Holland en in hoeverre hebben het lerend en reflectief vermogen van het accounthouderschap tot verbeteringen geleid?

Hieruit zijn de volgende deelvragen afgeleid:

1. In hoeverre is er sprake van een actuele, accurate en aannemelijke beleidsonderbouwing?
2. In hoeverre draagt de aansturing van de provincie bij aan de effectiviteit van de verbonden partijen?
3. In welke mate realiseren de verbonden partijen de doelstellingen (output en outcome) en geven zij invulling aan het publiek belang?
4. In hoeverre is opvolging gegeven aan de eerder gedane aanbevelingen en in welke mate hebben deze tot verbeteringen geleid?

Evaluatiekader

De beoordeling binnen de evaluatie vindt plaats op basis van een evaluatiekader. Om tot dit evaluatiekader te komen, zijn bovenstaande onderzoeksvragen verder geoperationaliseerd. De onderdelen beleidsonderbouwing en aansturing zijn onderverdeeld in een aantal aspecten met bijbehorende vragen. Op basis van de beide onderdelen worden conclusies getrokken over de effectiviteit van de verbonden partijen. De onderdelen en bijbehorende aspecten zijn weergegeven in onderstaande tabel. Het evaluatiekader is verder uitgewerkt in Bijlage A. Daarin wordt beschreven hoe de beoordeling per onderdeel tot stand komt en waarbij ook de cursief gedrukte begrippen nader zijn geoperationaliseerd.

Onderdeel	Uitwerking	Duiding
Beleidsontbouwing	Is het publiek belang van de Verbonden Partij <i>duidelijk</i> ?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Duidelijk</i>: is het voor GS en PS helder te volgen, is het voor één uitleg vatbaar en is het doel ergens beschreven? ▪ <i>Actueel</i>: is het in overeenstemming met het vigerende beleid en/of coalitieakkoord van de provincie?
	Is het publiek belang vertaald in <i>duidelijke en actuele</i> beleidsdoelstellingen? In welke mate is er overeenstemming tussen het publiek belang en de missie van de verbonden partij?	

⁷ Brief GS aan PS, Nota Verbonden Partijen 2014, kenmerk 478533/478540, d.d. 19 december 2014 (Vastgesteld door PS, d.d. 2 februari 2015).

Onderdeel	Uitwerking	Duiding
	Is er sprake van een <i>navolgbare</i> instrumentafweging?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Navolgbaar</i>: is het gedocumenteerd en op basis van logisch redeneren te volgen? ▪ <i>Aannemelijk</i>: Wordt uitgelegd waarom het beleid vermoedelijk gaat werken?
	Is de bijdrage aan het publiek belang <i>aannemelijk</i> ?	
Aansturing	Heeft de Provincie de mogelijkheid om strategisch richting te geven aan de verbonden partij en doet zij dit? Is er een duidelijke strategie voor de aansturing van de deelneming vastgesteld?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Optimaal</i>: is het maximaal haalbaar of best denkbaar?
	Is de governance (in de eventueel gewijzigde situatie) <i>optimaal</i> ?	
	In hoeverre zijn risico's van de verbonden partij vooraf in kaart gebracht en worden deze periodiek gemonitord? In hoeverre worden de criteria voor deelneming (i.e. passend rendement, risicoprofiel en exit-strategie) gemonitord en herijkt?	
	In hoeverre is er een expliciete exit-strategie geformuleerd met voorwaarden waaronder de provincie kan stoppen met de verbonden partij?	
	Op welke wijze wordt uitvoering gegeven aan het actief aandeelhouderschap?	
Effectiviteit	In welke mate is de verbonden partij <i>effectief</i> in het behalen van de doelstellingen?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Effectief</i>: kunnen beoogde effecten aannemelijk in verband worden gebracht met de activiteiten van de verbonden partij?
	In hoeverre wordt het achterliggende publieke belang gerealiseerd?	
	Wat is het globale rendement van de verbonden partij in relatie tot de inzet van ander instrumentarium?	
Een verbonden partij wordt gezien als een beleidsinstrument van de provincie, naast andere instrumenten zoals financiële, juridische en communicatieve instrumenten. Voor elk van de verbonden partijen is publiek belang gelijkgesteld aan de maatschappelijke opgave. In een ideale procesgang wordt de maatschappelijke opgave vertaald in concretere provinciale doelen die vervolgens worden meegenomen in de doelstellingen van de betreffende verbonden partij.		

Tabel 2. Uitwerking Evaluatiekader

Naast het evalueren van de effectiviteit van de verbonden partijen, is ook gekeken naar de doorwerking van aanbevelingen. Hiermee wordt een beeld verkregen van het lerend en reflectief vermogen van de provincie. De volgende vragen zijn gesteld:

- Zijn de specifieke casus aanbevelingen van de evaluatie uit 2012-2016 overgenomen? Zo ja, op welke wijze met welke consequenties? Zo niet, waarom niet?
- Zijn de overkoepelende aanbevelingen van de evaluatie uit 2012-2016 overgenomen? Zo ja, op welke wijze met welke consequenties? Zo niet, waarom niet?

De evaluatie resulteert in een set van nieuwe aanbevelingen met betrekking tot het verbeteren van effectiviteit, aansturing en lerend/reflectief vermogen van Verbonden Partijen.

1.4 Selectie Verbonden Partijen

Op basis van vijf hulpvragen is een selectie gemaakt van verbonden partijen die in het onderzoek zijn opgenomen:

1. *Wordt de Verbonden Partij nog actief ingezet om Beleid van GS uit te voeren?* Alleen verbonden partijen die actief als instrument door GS worden ingezet voor het bereiken van beleidsdoelen zijn geëvalueerd. Historisch gegroeide, administratieve constructies (zoals de voormalige deelneming Oostindiëvaarder) en instrumenten van PS (zoals de Randstedelijke Rekenkamer) zijn uitgesloten.
2. *Zijn er sinds de vorige evaluatie (2012-2016) aanpassingen geweest in de onderbouwing van de inzet van het instrument en/of zijn er wijzigingen geweest in de inrichting van de*

governance? Als er geen veranderingen zijn sinds de vorige evaluatie, is er geen aanleiding tot evalueren, tenzij er aandachtspunten zijn die in de afgelopen jaren naar voren zijn gekomen.

3. *Hebben er sinds de vorige evaluatie (2012-2016) zaken gespeeld die maken dat het nodig is om de Verbonden Partij als casus te evalueren (bestuurlijke discussie, aanpassingen naar aanleiding van de vorige evaluatie, veranderde aanpak, veranderde context, etc.)?* Als er geen veranderingen zijn sinds de vorige evaluatie, is er geen aanleiding tot evalueren, tenzij er aandachtspunten zijn die in de afgelopen jaren naar voren zijn gekomen.
4. *Is de looptijd voldoende (2 a 3 jaar) voor een evaluatie en levert een evaluatie inzichten die kunnen worden meegenomen?* Een te korte looptijd bij recent opgerichte verbonden partijen bieden te weinig ervaring om zinvol op terug te blikken.
5. *Is de verbonden partij eerder op vergelijkbare wijze geëvalueerd op effectiviteit?* Bij kleine wijzigingen die geen gevolgen hebben voor de effectiviteit volstaat een update waarbij verwezen kan worden naar de vorige evaluatie met een beschrijving van de wijzigingen. Wijzigingen die potentieel invloed hebben gehad op de effectiviteit geven aanleiding tot een grotere evaluatie.

Door beantwoording van bovenstaande vragen komen de volgende verbonden partijen naar voren die in dit rapport zijn geëvalueerd:

- De deelneming Regionale Ontwikkelingsmaatschappij voor het Noordzeekanaalgebied N.V. (RON);
- De deelneming Schiphol Area Development Company N.V. (SADC);
- De gemeenschappelijke regelingen Omgevingsdienst Flevoland & Gooi- en Vechtstreek, Omgevingsdienst IJmond, Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied en Omgevingsdienst Noord-Holland Noord;
- De Gemeenschappelijke Regeling Waddenfonds;
- De deelneming Participatiefonds Duurzame Economie Noord-Holland B.V. (PDENH);
- De deelneming Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord N.V. (NHN);
- De deelneming Zeehaven IJmuiden N.V. (Zeehaven) + Stichting Administratiekantoor Aandelen Zeehaven IJmuiden N.V. (Stak);
- De deelneming Zeestad Beheer B.V./ Zeestad C.V. (Zeestad);
- De gemeenschappelijke regelingen Recreatieschap Spaarnwoude, Recreatieschap Groengebied Amstelland, Recreatieschap Twiske-Waterland en Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer;
- De Gemeenschappelijke Regeling Plassenschap Loosdrecht en Omstreken;
- De deelneming Recreatie Noord-Holland N.V. (RNH);
- De Stichting Gooisch Natuurreservaat (GNR).

1.5 Verantwoording

De bevindingen en conclusies zijn in het algemeen gebaseerd op documentenonderzoek en op interviews binnen de provincie. Deze interviews zijn gehouden met zowel de accounthouders 'Beleid' (opdrachtgeverschap) als met de accounthouders 'Financiën' (eigenaarschap). Voor SADC en RON zijn ook de medeaandeelhouders van de deelneming geïnterviewd en is met de directie gesproken. Voor de SADC is daarnaast ook gesproken met het lid van de Raad van Commissarissen op voordracht van de provincie Noord-Holland. De uiteindelijke "gebruikers" van beleid (recreanten, huishoudens, burgers etc.) zijn niet geïnterviewd. Een compleet overzicht van geïnterviewden is opgenomen in bijlage D.

De interviews hadden tot doel de bevindingen uit de documentenstudie te toetsen en de witte vlekken in te vullen. Van alle (externe) 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 een beschrijving per verbonden partij. Elk van deze hoofdstukken is ter review op feitelijke onjuistheden voorgelegd aan de betreffende accounthouder binnen de provincie.

Ambtelijk opdrachtgever voor de evaluatie is de sectormanager Onderzoek & Informatie. In de begeleidingscommissie voor deze evaluatie zijn naast Sector Onderzoek & Informatie ook de Sector Financiën, Sector Regionale Economie en Erfgoed, Concern Control en de Sector Juridische Zaken vertegenwoordigd (zie voor samenstelling bijlage C). Op verschillende momenten tijdens

de evaluatie zijn tussentijdse bevindingen teruggekoppeld aan de begeleidingsgroep ten behoeve van de kwaliteitsborging en eventuele bijsturing van het onderzoek.

1.6 Leeswijzer

De rapportage is als volgt opgesteld. In de hoofdstukken 2 t/m 13 worden de afzonderlijke cases geanalyseerd. De resultaten van de analyse per case zijn gestructureerd volgens het analysekader dat in hiervoor is besproken:

- In deel I van elke hoofdstuk wordt een profielschets gegeven, waarin de uitgangssituatie van de Verbonden Partij beschreven met specifieke kenmerken als de taak, structuur, activiteiten en ontstaansgeschiedenis van de organisatie
- In deel II wordt de evaluatie uitgevoerd. Ten behoeve van deze evaluatie en de beantwoording van de hoofdvraag wordt hierbij een onderscheid gemaakt naar de aspecten beleidsonderbouwing, aansturing en effectiviteit van de Verbonden Partij.
 - Beleidsonderbouwing. Binnen de evaluatie is een onderscheid gemaakt naar: Duidelijkheid publiek belang, Vertaling belang in doelstellingen, Navolgbare instrumentafweging en Plausibiliteit bijdrage publiek belang.
 - Aansturing. Binnen de voorliggende evaluatie is een onderscheid gemaakt naar: Duidelijkheid strategische aansturing, Optimale governance, Monitoring en herijking criteria deelneming, Aanwezigheid exit-strategie en Actief eigenaarschap.
 - Effectiviteit. Binnen de evaluatie is een onderscheid gemaakt naar: Effectiviteit doelstellingen, Realisatie publiek belang en Rendement.

In hoofdstuk 14 wordt ingegaan op doorwerking van de aanbevelingen van de eerdere evaluatie uit 2012/2016. Hierbij wordt met name gekeken naar de vraag in hoeverre er sprake is van navolgbare opvolging van de algemene aanbevelingen.

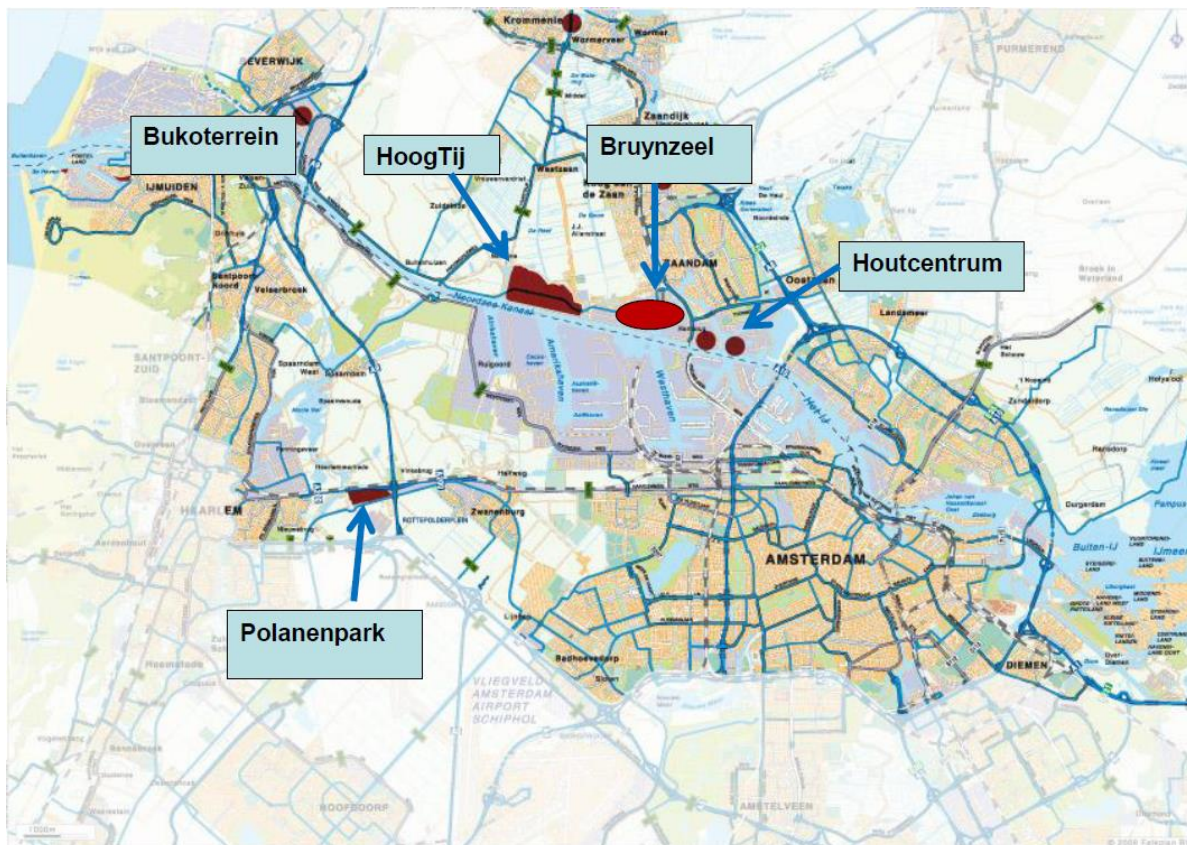
Hoofdstuk 2 – Regionale Ontwikkelingsmaatschappij voor het Noordzeekanaalgebied N.V. (RON)

Deel I Profielschets: uitgangssituatie van de RON met specifieke kenmerken als de taak, structuur en de activiteiten en ontwikkelingen sinds de vorige evaluatie

Inleiding

De Regionale Ontwikkelingsmaatschappij voor het Noordzeekanaalgebied N.V. (RON) is in 1999 opgericht als publiek private vennootschap met als doel een bijdrage te leveren aan het versterken van de economische structuur van het Noordzeekanaalgebied. Bij de oprichting zijn meerdere partijen betrokken, waaronder de Provincie Noord-Holland, de gemeenten Beverwijk, Velsen, Zaanstad, de Zeehaven IJmuiden en Hoogovens (inmiddels Tata Steel). De RON voert de commerciële taken uit die voortvloeien uit het Masterplan Noordzeekanaalgebied. Het publiek belang is het ontwikkelen en herstructureren van het Noordzeekanaalgebied (NZKG) ten behoeve van de economische versterking.

In 2018 is de RON een (semi-)publieke vennootschap met de provincie Noord Holland, de gemeente Zaanstad en het Havenbedrijf Amsterdam als aandeelhouders (ieder voor 33,3%). De RON ontwikkelt en beheert diverse werklocaties (natte en doge bedrijventerreinen) die ruimte bieden voor regionale bedrijven om te ondernemen en te groeien.



Figuur 1: Ontwikkelingsgebied RON

Ontwikkelingsfasen

In het bestaan van de RON hebben sinds 1999 twee crises plaatsgevonden: in 2001 en 2009. In 2001 is geconstateerd dat de RON over te weinig financiële slagkracht beschikt en wordt de Investeringsmaatschappij Noordzeekanaal B.V./ C.V. opgericht.

In 2009 is er een tweede crisis, als gevolg van aanhoudende problemen op de vastgoedmarkt. In 2011 wordt een herstructurering van zowel organisatie als kapitaal gemaakt om de RON overeind te houden. Er vindt een herschikking plaats van aandelen en er wordt een doorstart gemaakt als publieke vennootschap met de provincie Noord Holland, de gemeente Zaanstad en de gemeente Amsterdam als aandeelhouders. De Raad van Commissarissen is komen te vervallen, waardoor de directe sturing ligt bij de Algemene Vergadering van Aandeelhouders.

In 2012 wordt de constructie van ook de Investeringsmaatschappij Noordzeekanaalgebied B.V./C.V. (INKZG, opgericht in 2002 om financiële armslag voor de RON te organiseren) ontbonden, omdat de provincie een directe lening verstrekt aan de RON in plaats van via INZKG en INZKG daardoor overbodig wordt.

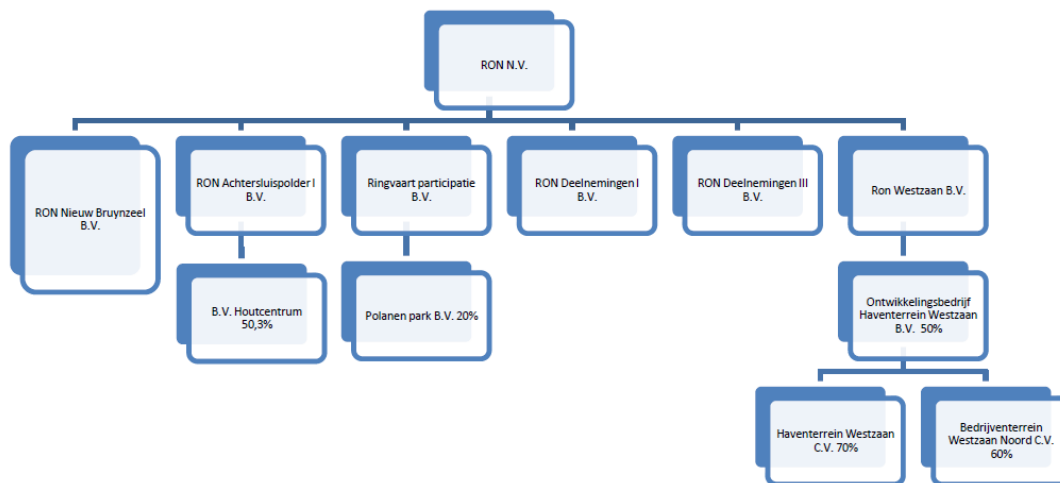
De werkzaamheden van de RON staan sinds de doorstart in het teken van een “gecontroleerde afbouw” van de grond- en vastgoedportefeuille. Afbouw betekent goed afronden door het bestaande bezit te optimaliseren en geen nieuwe gronden te verwerven. Het businessplan van de RON geeft aan dat eind 2035 de terreinen van RON zijn uitgegeven en de leningen zijn terugbetaald.⁸ Inmiddels is door de RON aangegeven dat een versnelling mogelijk is van twee jaar en is de einddatum 2033. Deze planning sluit aan op de meest recente businesscase van de RON. Voor een uitgebreide beschrijving van de ontstaansgeschiedenis en ontwikkelingsfasen van de RON verwijzen we naar de vorige evaluatie in 2013.

Deelnemingenstructuur

De RON heeft in 2018 de volgende projecten in portefeuille:

- Haventerrein Westzaan CV en Bedrijventerrein Westzaan Noord CV (HoogTij);
- RON Nieuw Bruynzeel B.V.;
- Houtcentrum;
- Polanenpark.

Van de projecten is Hoogtij het belangrijkste en grootste project. Voor een schematische weergave van de deelnemingenstructuur, zie onderstaande figuur.



Figuur 2: Deelnemingenstructuur RON (bron: aangeleverd door accounthouder van de provincie)

⁸ Provincie Noord-Holland, Jaarrekening 2017.

Belang provincie

Voor het financiële belang van de provincie in de RON zijn drie aspecten van belang:

1. Waardering deelneming

Sinds 2012 heeft de provincie een belang van 33,3% in de RON, net als de andere twee aandeelhouders Havenbedrijf Amsterdam en Gemeente Zaanstad. De provincie heeft een aandelenpakket van nominaal € 787.500,-. De provinciale deelneming in de RON is in het verleden afgewaardeerd vanwege de negatieve resultaten. In 2015 is – in het licht van de herziene exploitatie, waarin opgenomen de nieuwe, gunstigere financieringscondities en de bijstortingen door de aandeelhouders – gekozen voor het opnieuw activeren van de deelneming RON, tegen de oorspronkelijke verkrijgingsprijs ad € 317.646 plus € 2 miljoen agio, waardoor de RON op de provinciale balans staat voor € 2.317.646. Eind 2017 heeft er een grote grondtransactie plaatsgevonden op Hoogtij, waardoor de RON veel geld in rekening-courant had. De RON kon dit geld niet gebruiken om af te lossen aan de BNG vanwege de boetebepalingen in de financieringscontracten. Daarom is eind 2015 door GS (als aandeelhouder in het kapitaal van RON) besloten om gedeeltelijk de agio die was gestort door de aandeelhouders RON terug te storten, namelijk € 1 miljoen, waardoor de waarde op de balans weer zal wijzigen.

2. Waardering lening aan RON

Het risico voor de provincie betreft de omvang van de uitstaande lening ad €11.086.095. De kans van optreden van dit risico wordt ingeschat op 30%.⁹

3. Borgtocht RON

De provincie heeft een borgtocht afgegeven aan de BNG in verband met de door de bank verstrekte financiering van de RON en haar dochtervennootschappen.¹⁰ De financiering loopt van begin 2016 tot en met 2030. De afgegeven borgtocht aan de BNG is opgenomen in de jaarrekening. In maart 2018 is de borgtocht verlaagd van € 70 miljoen naar € 52 miljoen in totaal (er is een contragarantie van Havenbedrijf Amsterdam voor 1/3 deel van dit bedrag). Het provinciale deel van de borgtocht is hiermee verlaagd naar € 26 miljoen. Tegenover het afgeven van de borgstellingen aan de BNG, hebben de aandeelhouders het eerste recht van hypotheek op de gronden Hoogtij verkregen.

Wat betreft het bestuurlijke organisatie, neemt de provincie deel aan de Algemene Vergadering van Aandeelhouders, die de directie/directeur van de RON benoemt.

Ontwikkelingen sinds vorige evaluatie (2013)

Sinds de vorige evaluatie (2013) zijn enkele wijzigingen opgetreden. Eind 2013 is de visie Noordzeekanaalgebied 2040 (NZKG) vastgesteld door de Stuurgroep Visie Noordzeekanaalgebied. In de stuurgroep zitten de provincie Noord-Holland, de gemeenten Amsterdam, Beverwijk, Velsen, Zaanstad en Haarlemmerliede en Spaarnwoude, en de ministeries BZK en IenW.

De visie beschrijft de ambitie in de regio en de opgaven voor de economie en de haven (onder andere de economie van de MRA, haven NZKG, logistiek en handel, industrie en diensteneconomie), gemengd stedelijke gebieden, natuur, landschap, recreatie, leefbaarheid, milieuruimte en bereikbaarheid. De visie is in 2018 uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma.

In mei 2017 is een nieuwe directeur van de RON benoemd.

Begin 2016 hebben de provincie en de gemeenten Amsterdam en Zaanstad ingestemd met een pakket van financiële maatregelen voor de RON. Er vinden enkele wijzigingen plaats bij het financiële belang dat de provincie heeft bij de RON. De borgstelling is door de BNG in 2018 verlaagd naar € 26 miljoen. Zoals hiervoor beschreven, heeft in 2018 een terugstorting van de agio plaatsgevonden van € 1 miljoen.

De RON heeft in haar bestaan te maken gehad met periodes van economische voor- en tegenspoed. Na enkele jaren van tegenspoed, sinds de vorige economische recessie rond het

⁹ Provincie Noord-Holland, Jaarrekening 2017.

¹⁰ GS nota, besluitvorming na PS inzake RON/aandeelhoudersbesluit RON, kenmerk 537453/710625, 3 november 2015.

einde van het eerste decennium in de 21e eeuw, is er momenteel sprake van een economische opleving. Naar zeggen mocht de RON in het verleden blij zijn met een lead, tegenwoordig loopt het met de uitgaven beter. Dit heeft een positieve invloed op de grondexploitaties en de winst die de RON boekt. Zo zijn de vooruitzichten op de korte termijn in 2018 positiever dan het jaar ervoor.¹¹

Deel II Evaluatie: Hoe effectief zijn verbonden partijen als beleidsinstrument van de Provincie Noord-Holland?

2.1 Beleidsonderbouwing

De beleidsonderbouwing van de RON is in het verleden duidelijk omschreven in het Masterplan en recent is de nieuwe Visie Noordzeekanaalgebied 2040 verschenen. De provincie Noord-Holland voert de regie over de samenwerking en is voorzitter van het Bestuursplatform NZKG. Het provinciale publieke belang is duidelijk geborgd. De doelstellingen van de RON en de bijdrage aan het publiek belang zijn eveneens helder. De vertaling van het provinciale belang in de doelstellingen van de RON en de instrumentenafweging zijn minder helder.

Duidelijkheid publiek belang

Het publiek belang van de PNH is in het verleden duidelijk omschreven in het Masterplan Noordzeekanaalgebied, waarin de visie en het richtinggevende kader voor de economische ontwikkeling van het Noordzeekanaalgebied is opgenomen. De RON is een naamloze vennootschap om de commerciële taken uit dit plan uit te voeren. De RON ontwikkelt en herstructureert natte en droge bedrijventerreinen.

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 regie voor de beleidsuitvoering in het Noordzeekanaalgebied is feitelijk in handen van het Bestuursplatform, dat via het Projectbureau Masterplan procesmatig richting geeft aan de ontwikkelingen in het gebied. Het Bestuursplatform heeft eind 2013 een nieuwe Visie Noordzeekanaalgebied 2040 ontwikkeld om de schaarse fysieke en milieuruimte in het gebied optimaal in te zetten voor het creëren van de juiste vestigingsvoorwaarden voor bedrijvigheid die economische waarde en werkgelegenheid toevoegt. De ambitie is om met het NZKG een zo groot mogelijke bijdrage te leveren aan het verbeteren van de internationale concurrentiepositie van de Metropoolregio Amsterdam (MRA). De regio wil concurreren met andere stedelijke regio's in Europa en de rest van de wereld. Het NZKG herbergt volgens betrokkenen een aantal specifieke kwaliteiten die de andere aanwezige kwaliteiten in de MRA aanvullen, zodat ze samen een sterke positie vormen in de concurrentiestrijd. De gebieden waar RON haar grondposities heeft, maken onderdeel uit van de visie NZKG.

De provincie Noord-Holland voert de regie over de samenwerking en is voorzitter van het Bestuursplatform NZKG. Hiermee is het provinciale publieke belang in het Noordzeekanaalgebied geborgd.

Vertaling belang in doelstellingen

Het Bestuursplatform NZKG heeft de Visie NZKG 2040 van de Stuurgroep nader uitgewerkt in het Uitvoeringsprogramma NZKG (april 2018). Het doel van de RON is het ontwikkelen van terreinen, met name in het Noordzeekanaalgebied, onder meer door grondexploitatie en/of opstalontwikkeling.¹² Een van de projecten van de RON is Hoogtij, dat ook als project in het Uitvoeringsprogramma NZKG is opgenomen.

In de vorige evaluatie is geconstateerd dat er geen duidelijke en scherpe vertaling is gemaakt van het provinciale belang in doelstellingen van de RON. Sinds de vorige evaluatie is er geen aanvullende vertaling gemaakt van de provinciale belangen naar de doelen van de RON. De doelen van de RON zouden meer SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden) kunnen worden gemaakt.

Navolgbare instrumentenafweging

¹¹ Provincie Noord-Holland, Jaarrekening 2017.

¹² Statuten RON, versie 10 juni 2011.

De instrumentenafweging heeft eind jaren negentig plaatsgevonden bij de oprichting van de RON. In 2001 concludeert de provincie dat de RON onvoldoende functioneert. In 2009 is er een tweede crisis en wordt het besluit genomen voor een gecontroleerde afbouw. In de vorige evaluatie werd geconstateerd dat 'met de kennis van nu' niet meer gekozen zou zijn voor het instrument verbonden partij. De afbouw zal zeker nog duren tot 2035 (of iets eerder). Er lijkt bij de RON sprake te zijn van een zekere mate van 'lock-in' (hiermee wordt bedoeld dat een deelneming vooral in stand blijft omdat de kosten of het ongemak van uitreding substantieel hoog zijn).

In de gesprekken wordt genuanceerd gedacht over de 'lock-in'. De aandeelhouders geven aan dat enige robuustheid in instrumentarium nodig is voor een gebiedsontwikkeling als deze. De RON zorgt voor uitvoeringszekerheid, voor met name de wat grotere opgaven. Een instrument als de RON kan ook helpen in de samenwerking tussen partijen, die elkaar sneller vinden en elkaar ook meer gunnen. Met betrekking tot de schaal van de opgave wordt een aparte entiteit als logisch gezien. De RON helpt bij grensoverschrijdende vraagstukken. Ook laat een verbonden partij aan anderen zien dat de provincie erachter staat. Wel is men van mening dat de eerste deelnemingenstructuur van de RON te complex was: te veel partijen, te veel minderheidsbelangen en te veel (deels) conflicterende belangen.

Bij één van de aandeelhouders leven ook ideeën om de levensduur van de RON te verlengen. De RON kan mogelijk bijdragen aan de realisatie van doelstellingen in het Noorzeekanaalgebied ten aanzien van duurzaamheid, woningopgaven en arbeidsplaatsen. Als voorbeeld hiervoor kan de Achtersluispolder worden genoemd. Op deze locatie vindt een transformatie plaats naar werk- en woongebied. Slechts een klein deel van het grondgebied is in handen van de RON en een groot deel is in handen van particulieren. Woningbouw is nu geen primair belang van de RON, maar het kan wenselijk zijn om na te gaan in hoeverre de RON hieraan zou kunnen bijdragen. Een andere mogelijkheid is om hiervoor een nieuwe entiteit op te richten.

In de gesprekken is aangegeven dat het project HoogTij in de toekomst een relatief groter onderdeel zal uitmaken van de totale overgebleven portefeuille van de RON. Dan komt de vraag naar voren of de RON kan doorgaan als een zelfstandige entiteit of beter kan overgaan op een andere structuur.

Plausibiliteit bijdrage publiek belang

Er zijn duidelijke doelstellingen opgenomen in de statuten van de RON: het ontwikkelen van terreinen, met name in het Noordzeekanaalgebied, onder meer door grondexploitatie, opstalontwikkeling of een combinatie van die beide.¹³ Met de opname van de RON in het Uitvoeringsprogramma NZKG is de bijdrage van de RON aan de maatschappelijke opgaven in het Noordzeekanaalgebied overtuigend aangegeven.

2.2 Aansturing

De strategische aansturing van de RON heeft een duidelijke lijn: 'gecontroleerde afbouw' tot 2035. De interne governance heeft enkele sterke punten (directeur, interne structuur), maar ook zijn sommige onderdelen onduidelijk (rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de werkgroep) of bemoeilijken het functioneren (mandaat van de werkgroep). Omdat er sprake is van afbouw, worden criteria voor deelneming niet gemonitord en is geen exit-strategie opgesteld. De provincie voert een duidelijk en actief opdrachtgeverschap.

Duidelijkheid strategische aansturing

Er is een duidelijke richting in de strategische aansturing van de RON: gecontroleerde afbouw. Het besluit van GS in 2015 heeft voor verdere duidelijkheid gezorgd.¹⁴ Bij de RON is een planning aanwezig voor de gecontroleerde afbouw, die in de loop van de tijd indien nodig wordt aangepast.

Positief is dat middels kwartaalrapportages verantwoording wordt afgelegd over de RON, tot op het niveau van de dochterondernemingen. In de kwartaalrapportages in 2018 zijn dat:

- Haventerrein Westzaan C.V.;
- Bedrijventerrein Westzaan Noord C.V.;

¹³ Statuten RON, versie 10 juni 2011.

¹⁴ GS nota, besluitvorming na PS inzake RON/aandeelhoudersbesluit RON, kenmerk 537453/710625, 3 november 2015.

- RON Nieuw Bruynzeel B.V.;
- Houtcentrum;
- Polanenpark.

Optimale governance

Sinds 2011, sinds het opheffen van de Raad van Commissarissen, wordt gewerkt met een ambtelijke werkgroep waarin afgevaardigden van de aandeelhouders in de RON zelf deelnemen. De werkgroep komt meerdere malen per jaar bijeen en intensiever als de omstandigheden daarom vragen. De deelnemers zijn tevreden over de samenwerking binnen de werkgroep. Ook ziet men dat de werkgroep uitgaat van het gezamenlijke belang. Volgens betrokkenen is de samenwerking op het moment beter dan circa drie jaar geleden, toen de gedeelde belangen meer opvielen en partijen de kaarten meer tegen de borst hielden. Ook is positief dat de besluitvorming in de AvA consistent is met wat in de werkgroep is besproken. De aandeelhouders en de RON geven aan dat vanuit de werkgroep meer op inhoud wordt gekeken dan vanuit een RvC, die normaliter meer op afstand staat. Voor de provincie is een voordeel van de werkgroep is dat ze als aandeelhouder direct kan sturen op belangrijke besluiten.

Een nadeel dat door enkele aandeelhouders en de RON wordt genoemd, is dat de RON een beperkt mandaat heeft voor het nemen van besluiten over gronduitgiftes. De RON moet voor elke gronduitgifte met een waarde van meer dan € 1 miljoen (in de huidige marktomstandigheden voor circa 0,5 hectare of meer) goedkeuring vragen aan de AvA (en dus ook aan GS). Dit betekent een vertraging van enkele weken tot een maand. Er gaan stemmen op om het mandaat van de RON te vergroten, zodat de besluitvorming wordt versneld en de administratieve lasten worden verminderd.

Voor de provincie zijn de rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de werkgroep duidelijk. Uit de gesprekken met de andere aandeelhouders en de RON blijkt dat deze voor hen niet helemaal duidelijk zijn. De werkgroep is een informeel gremium waarin geen formele besluitvorming plaatsvindt. Soms is echter toch onduidelijk wat de status is van hetgeen in de werkgroep is besproken. Het is voorgevallen dat de sommige betrokkenen de indruk hadden dat bepaalde zaken waren besloten, terwijl anderen van mening waren dat er alleen over het onderwerp van gedachten was gewisseld. De RON ziet de werkgroep als een adviesorgaan, waarna stukken naar de AvA kunnen. De werkgroep wordt gezien als groep die de directie van de RON helpt om de doelstellingen te realiseren.

Een verbetering waar de betrokkenen aan refereren is de gewijzigde structuur binnen de RON zelf. Een tussenlaag van directeuren ('nat' en 'droog', met betrekking tot de natte en droge bedrijventerreinen) is geschrapt en dat werkt beter c.q. integraler. Daarnaast zijn de betrokkenen zeer positief over het functioneren van de nieuwe, huidige directeur (sinds 2017).

De governance structuur van de RON heeft een complexe opbouw met aandelen, leningen, financieringen, borgstellingen, beherende vennoten en commanditaire participaties. Echter, door de betrokkenen wordt niet aangegeven dat deze complexiteit een probleem is.

Monitoring en herijking criteria deelneming

De criteria voor deelneming¹⁵ worden niet gemonitord. Wel heeft de provincie in 2015 de RON tegen het licht gehouden, doordat er een gebrekkig perspectief was op een grote gronduitgifte op de korte termijn op Hoogtij en hierdoor financieringsdruk zou ontstaan. Op 17 november 2015 hebben GS van de provincie Noord-Holland besloten tot het verlenen van een borgstelling van € 35 miljoen aan de BNG ten behoeve van de financiering van (een dochter van) de RON.¹⁶ Eenzelfde borgstelling is afgegeven door de gemeente Zaanstad. Havenbedrijf Amsterdam heeft een contragarantie aan beide partijen verstrekt opdat elke partij voor 1/3 deel van maximaal € 70 miljoen kan worden aangesproken. Eveneens op die datum is besloten tot het doen van een agiostorting van € 2 miljoen in de RON door elk van de drie aandeelhouders. Deze agiostorting is door de provincie gedaan in maart 2016. De besluitvorming uit 2015 is gebaseerd op een

¹⁵ Provincie Noord-Holland, Nota Verbonden Partijen 2014, 2015, pp.7-ev.

¹⁶ GS nota, besluitvorming na PS inzake RON/aandeelhoudersbesluit RON, kenmerk 537453/710625, 3 november 2015.

herziening van de Grondexploitatie van de RON en een nieuwe financieringsovereenkomst tussen RON en BNG, die in februari 2016 is geëffectueerd.

Aanwezigheid exit-strategie:

Er is geen expliciete exit-strategie opgesteld. Een reden die hiervoor wordt aangevoerd, is dat de RON in 2014, bij het verschijnen van de provinciale Nota Verbonden Partijen 2014, reeds was opgericht (de NVP geeft aan dat voordat wordt besloten tot het aangaan van een deelneming de provincie een exit-strategie moet formuleren). Aanvullend wordt aangegeven dat er sinds 2011 sprake is van een gecontroleerde afbouw. De RON geeft aan dat gewerkt wordt aan een 'managementletter', waarin ook aandacht is voor het verkennen van scenario's voor de toekomst, zoals exit-strategieën met een eerdere afbouw.

De evaluatoren zijn van mening dat aandacht voor het eindstadium van een verbonden partij wenselijk is. Ook voor deelnemingen die reeds bestonden voor 2014, voordat het criterium van het hebben van een exit-strategie werd opgenomen in de NVP. Voor de RON geldt bovendien dat de afbouw duurt tot 2035 (of iets eerder) en dit een te lange periode is om geen enkele vorm van visie op het eindstadium te ontwikkelen. Mogelijk is dat nieuwe ontwikkelingen de vraag oproepen of de RON versneld kan worden afgebouwd (sommige betrokkenen zijn van mening dat er met betrekking tot de afbouw nog extra stappen gezet kunnen worden) of dat de RON juist een doorstart nodig heeft met eventueel een nieuwe, geactualiseerde missie. Bij de te formuleren strategie kan een passende mate van gedetailleerdheid in de uitwerking worden gekozen. Zo is het ook mogelijk om een strategie op hoofdlijn (dus minder ver uitgewerkt) op te stellen.

Actief opdrachtgeverschap:

Via de kwartaalrapportages van de RON heeft de provincie een goed inzicht in de bedrijfsvoering, de vermogensstructuur en het rendement van de RON. Via de aandeelhoudersvergaderingen stuurt de provincie op benoemingen en beloningsbeleid van bestuurders en wordt toegezien op een efficiënte bedrijfsvoering, een gezonde vermogensstructuur en een gezond rendement.

2.3 Effectiviteit

De effectiviteit van de inzet van het instrument RON wordt met name bijgehouden op de aspecten gronduitgiften en verwachtingen in gronduitgifte. De vertaling van resultaten naar het publiek belang van de provincie is afwezig.

Effectiviteit doelstellingen

Er zijn geen indicatoren benoemd waarmee de realisatie van de doelstellingen kan worden gemonitord. Om de resultaten in beeld te brengen wordt wel gekeken naar gronduitgiften en verwachtingen in gronduitgifte.

Momenteel heeft de RON nog vier projecten: HoogTij, Bruynzeel, Houtcentrum en Polanenpark. Volgens de RON zal met name HoogTij opbrengsten moeten realiseren. Sinds 2015 heeft HoogTij een positieve ontwikkeling doorgemaakt. Zo is in 2017 op HoogTij 10 ha van het 'natte' terrein verkocht en geleverd aan het Havenbedrijf Amsterdam. De verwachte resultaten zien er goed uit. De verwachting van de RON is dat alle hectares van de natte bedrijventerreinen van HoogTij kunnen worden uitgegeven. Ook is er een positieve ontwikkeling van het 'droge' deel.

Realisatie publiek belang

Er is geen vertaling gemaakt van geleverde prestaties en bereikte resultaten van RON naar de realisatie van het publieke belang van de provincie (zie paragraaf 2.1).

Hoofdstuk 3 – Schiphol Area Development Company N.V. (SADC)

Deel I Profielschets: uitgangssituatie van SADC met specifieke kenmerken als de taak, structuur en de activiteiten en ontwikkelingen sinds de vorige evaluatie

Inleiding

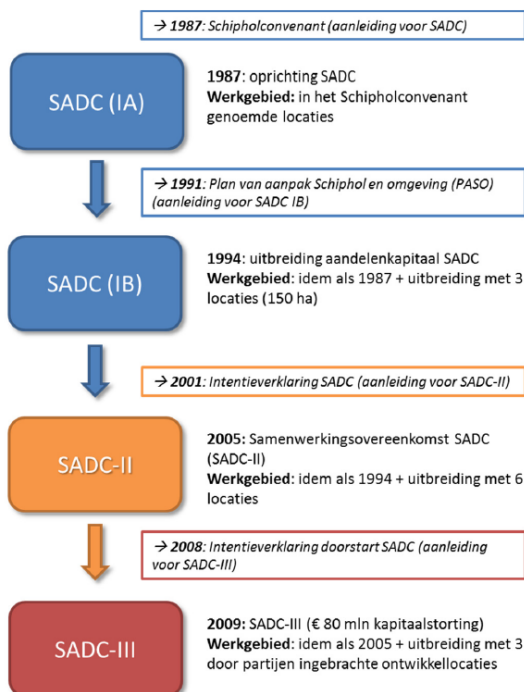
Schiphol Area Development Company (SADC) is in 1987 opgericht, op basis van het zogenaamde 'Schipholconvenant', om een samenhangend portfolio van hoogwaardige, bereikbare, (inter)nationaal concurrerende werkmilieus te ontwikkelen en daarvoor de juiste bedrijven te werven. SADC heeft vier gelijkwaardige aandeelhouders (elk voor 25%): de provincie Noord-Holland, de gemeente Haarlemmermeer, de gemeente Amsterdam en Royal Schiphol Group.

Het doel van SADC is om de economische potentie van stad en luchthaven optimaal te benutten, krachten te bundelen en daarmee de concurrentiepositie van de regio in (inter)nationaal verband te versterken. De missie van SADC is het gefaseerd, integraal ontwikkelen van hoogwaardige en onderscheidende vestigingslocaties, passend bij de marktvrage. SADC verwezenlijkt haar missie door het uitvoeren van twee strategische kerntaken:¹⁷

- Gebiedsontwikkeling: het gezamenlijk en op risico ontwikkelen en het, met behulp van parkmanagement, beheren van meerdere vestigingslocaties.
- Marketing en acquisitie voor de Metropoolregio Amsterdam via Amsterdam Airport Area (AAA) en terreinspecifieke marketing- en salesactiviteiten voor de vestigingslocaties.

Ontwikkelingsfasen

De ontwikkeling van SADC vanaf de oprichting in 1987 kent meerdere fasen. Belangrijke wijzigingen vinden plaats in 1991, 2001 en 2008 (zie figuur 1). Bij de laatste wijziging, in 2008, vindt een herijking plaats, waarbij de aandeelhoudersverhoudingen zijn gelijkgetrokken, het takenpakket van SADC is verbreed en nieuwe gebieden zijn toegevoegd. Voor een uitgebreide beschrijving van de ontstaansgeschiedenis van SADC verwijzen wij naar de vorige evaluatie uit 2014.



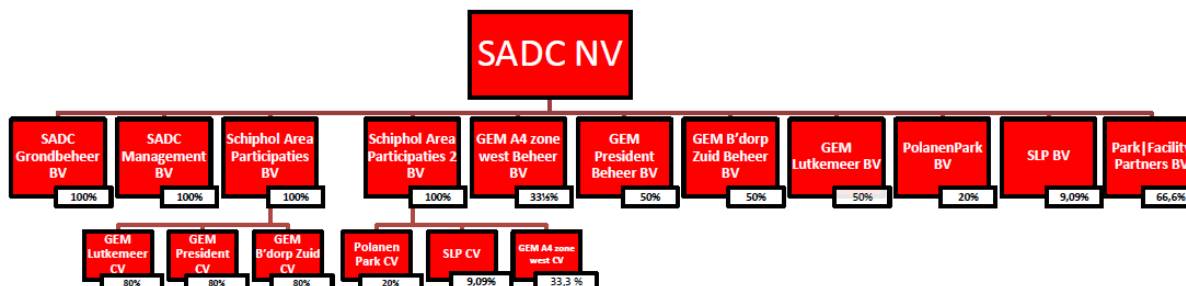
Figuur 1: Ontwikkelingsfasen SADC (bron: Visie SADC, 2015)

¹⁷ GS Provincie Noord-Holland, Visie provincie Noord-Holland op deelneming SADC, 30 juni 2015.

Deelnemingenstructuur

SADC heeft zes projecten in portefeuille met een actieve grondexploitatie:

1. Schiphol Trade Park (STP), deelneming SADC 33%;
2. Schiphol Logistics Park (SLP), deelneming SADC 9,09%;
3. Polanenpark, deelneming SADC 20%;
4. Businesspark Amsterdam Osdorp (BPAO) fase 1 en 2, deelneming SADC 50%;
5. President 1.2, deelneming SADC 80%;
6. Green Park Aalsmeer, niet risicodragend.



Figuur 1: Deelnemingenstructuur SADC (bron: aangeleverd door accounthouder provincie)

SADC is ook actief in enkele andere constellaties:

- SADC participeert met andere partijen in Amsterdam Airport Area (AAA; de provincie Noord-Holland neemt niet meer deel aan AAA).
- SADC voert het Projectbureau Herstructurerings Bedrijventerreinen (PHB) uit in opdracht van de provincie Noord-Holland en de MRA.
- SADC is lid van de Amsterdam Logistics Board, samen met diverse logistieke partijen vanuit bedrijfsleven, overheden, kennisinstellingen en brancheverenigingen. Hierbinnen is SADC trekker van de tafel Ruimte & Infra (de provincie Noord-Holland neemt deel aan deze tafel).

Belang provincie

De provincie heeft een belang van 25% in SADC. De provincie heeft vanaf 1987 meerdere kapitaalstortingen gedaan met een waarde van in totaal: € 24.878.151,-- (zie tabel 3). Het aandelenpakket is in de periode 1990-2009 tweemaal aangepast.

Investerings in SADC (kapitaalstortingen)	
Storting	Bedrag in euro
1987 (oprichting)	1.524.701
1994/2000 (volstorting)	762.351
2003 (uittreden NIB, uitbreiding belang van 16,7% naar 18,1%)	796.720
2009 (uitbreiding belang van 18,1% naar 25%)	1.794.379
2011 (eerste serie stortingen SADC-III)	9.182.000
2012 (tweede serie stortingen SADC-III)	10.818.000
Totaal	24.878.151

Tabel 3: Kapitaalstortingen van provincie in SADC (bron: Visie provincie Noord-Holland op deelneming SADC, 2015, p.5)

Ontwikkelingen sinds vorig evaluatie

Sinds de vorige provinciale evaluatie (2014) zijn enkele wijzigingen opgetreden.

In 2015 heeft de provincie een uitgebreide visie op de deelneming SADC opgesteld. De visie is opgesteld naar aanleiding van een interne aanbeveling om een visie te ontwikkelen en een betere inschatting te maken van de financiële risico's die de provincie loopt. Ook sluit de visie aan op de eerdere evaluatie van deelnemingen van de provincie. Deze evaluatie concludeert dat SADC een zwakke binding heeft met het beleidsprobleem en er een redelijke sturing, beheersing en toezicht is. De conclusie is dat niet aantoonbaar is of SADC effectief is en dat het nodig is om een visie op SADC te formuleren.

Voorafgaand aan het opstellen van de visie heeft de provincie overleg gehad met de drie andere aandeelhouders en SADC. De visie is in juni 2015 vastgesteld door GS en in juli 2015 toegestuurd aan de andere aandeelhouders. De visie is opgesteld met het uitgangspunt om door te gaan met SADC, maar met aangescherpte kaders. Met de visie wil de provincie scherp maken welke provinciale belangen met SADC zijn gemeoid, welke beleidsdoelen de provincie wil realiseren en hoe de sturing van en toezicht op SADC plaatsvindt. Daarnaast helpt de visie de provincie om richtinggevend uitspraken te doen op een aantal hoofdvragen over activiteiten, bedrijfsvoering en perspectieven van SADC. De visie gaat in op de belangen van de provincie, het ruimtelijk-economisch beleid voor de Schipholregio, SADC als instrument van de provincie, de doelen van de provincie, de taken van SADC, de sturing en governance, de toekomstperspectieven van SADC en de exit-strategie van de provincie. Ook is in de visie een analyse gemaakt van alternatieve instrumenten.

In 2015 is een nieuwe directie en een nieuwe directeur aangetreden.

SADC heeft in 2016 de strategische focus 2016 opgesteld. In deze visie gaat SADC in op een aantal relevante ontwikkelingen (zgn. 'stroomverleggers') zoals circulaire economie, digitalisering en ecosystemen van bedrijven. SADC wil inzetten op circulaire ontwikkeling, business development en relatiemanagement, en op het versterken van de organisatie als professional service firm. Met de opgestelde strategische focus wordt invulling gegeven aan de doelen van SADC (zie hiervoor) en wordt de link gelegd met het publiek belang.

SADC heeft in haar bestaan te maken gehad periodes van economische voor- en tegenspoed. In de jaren negentig zat het economisch tij mee. Daarna was er een mindere periode en volgde een economische recessie rond het einde van het eerste decennium in de 21^e eeuw. Momenteel is er sprake van een opleving en zit het economische tij mee. Dit heeft een positieve invloed op de grondexploitaties en de resultaten die SADC boekt.

Deel II Evaluatie: Hoe effectief zijn verbonden partijen als beleidsinstrument van de Provincie Noord-Holland?

3.1 Beleidsonderbouwing

De beleidsonderbouwing van SADC kan worden omschreven als uitgebreid en stevig. Met de visie van de provincie in 2015 is een belangrijke verbetering aangebracht. Het publieke belang is duidelijk en is helder vertaald in doelstellingen (eerst strategische (sub)doelen en vervolgens in operationele doelen). Eind jaren tachtig heeft een navolgbare instrumentenafweging plaatsgevonden en de provincie heeft deze in 2015 nogmaals gemaakt. De aannemelijkheid van de bijdrage van SADC aan het publiek belang is hoog.

Duidelijkheid publiek belang

Het publiek belang van SADC is duidelijk omschreven in de visie van de provincie op de deelneming SADC.¹⁸ Er is een economisch en ruimtelijk belang en een belang van regionale samenwerking. Wat betreft het economisch belang, ziet de provincie Noord-Holland het als haar publieke taak om een regionaal economisch beleid te voeren. SADC draagt bij aan het vestigingsklimaat in de Schipholregio. Het ruimtelijke belang voor de provincie is dat de steeds schaarser wordende ruimte in de Schipholregio op een zorgvuldig, duurzame en samenhangende wijze wordt ingericht en benut. De samenwerking van partijen binnen SADC draagt bij aan

¹⁸ Provincie Noord-Holland, Visie van provincie Noord-Holland op deelneming SADC, 30 juni 2015.

regionale samenwerking, aan meer focus en slagkracht voor gezamenlijk beleid en aan het voorkomen van ongewenste concurrentie.¹⁹

SADC heeft de eigen visie helder verwoord in het Strategisch Meerjarenplan (SMP) 2013-2022 en in de Strategische Focus 2016. SADC geeft duidelijk te kennen dat zij ook een maatschappelijke verantwoordelijkheid heeft. SADC heeft de visie van de provincie Noord-Holland niet expliciet en herleidbaar gebruikt bij het opstellen van de eigen visie. Betrokkenen buiten de provincie geven aan dat SADC de provinciale visie niet actief gebruikt. In de visie van SADC staan geen expliciete verwijzingen naar de provinciale visie. Er is geen verschillenanalyse uitgevoerd waarmee de afwijkingen ten opzichte van de provinciale visie inzichtelijk zijn gemaakt. Vraag hierbij is in hoeverre dat verwacht kan worden, omdat SADC meerdere eigenaren heeft. Als SADC een koers wil varen die sterk afwijkt van de provinciale visie, kan SADC daarop worden aangesproken in de relevante overleggen, zoals de AvA. De AvA besluit over goedkeuring van de SADC-stukken, zoals SMP.

SADC werkt aan een nieuw SMP. Vaststelling van de geactualiseerde strategie in de AvA is voorzien in mei 2019.

Vertaling belang in doelstellingen

In de visie van de provincie zijn enkele heldere doelen beschreven waar SADC aan bijdraagt. Het hoofddoel om de internationale concurrentiepositie van de regio te versterken, is in diverse beleidsdocumenten vastgelegd, zoals de Structuurvisie Noord-Holland, de Economische Agenda en Ruimtelijk Economische Visie Schipholregio. Ook geeft de provincie in de visie een nadere uitwerking van de doelen die ze wil bereiken met SADC. Dit doet de provincie door met behulp van een doelenboom het hoofddoel te vertalen in drie strategische (sub)doelen:

- Zorgen voor voldoende kwaliteit en samenhang van de ruimte voor bedrijven in de Schipholregio;
- Zorgen voor voldoende aanbod van ruimte voor bedrijven in de Schipholregio;
- Werven van geschikte bedrijven voor de werklocaties in de Schipholregio/ MRA.

Onderdeel van de doelenboom zijn niet alleen hoofddoel en strategisch (sub)doel, maar ook operationele doelen. Per strategisch (sub)doel brengt de provincie bovendien in kaart welke actuele beleidsdoelen er zijn, wat daarbij kaderstellend is en welke meetbare effecten er zijn.

De doelstellingen van SADC op het gebied van met name circulaire economie en energietransitie sluiten aan bij recente provinciale ambities, zoals bijvoorbeeld opgenomen in de Kadernotitie Circulaire Economie (2016) en de Ontwerp Omgevingsvisie NH2050 (2018).

Navolgbare instrumentenafweging

De instrumentenafweging voor de inzet van SADC heeft eind jaren tachtig plaatsgevonden. Er is een juridisch vooronderzoek gedaan met als aanbeveling om een gemeenschappelijke regeling in te richten voor de bundeling van bestuurlijke bevoegdheden en een naamloze vennootschap op te richten voor de promotie, organisatie en financiering van het gehele project. In het Schipholconvenant (1987) wordt afgesproken om de bestuurlijke samenwerking te concretiseren met het Bestuursforum Schiphol en de uitvoering te concretiseren met de ontwikkelingsmaatschappij SADC. In de vorige provinciale evaluatie is de instrumentenafweging voor een deel al geanalyseerd. Conclusie hieruit is dat de instrumentenafweging meer aandacht behoeft. Deze aandacht geeft de provincie in voldoende mate in haar visie op SADC (2015, zie verderop).

Enkele aandeelhouders (buiten de provincie) geven aan dat SADC een cruciale functie vervult in de regio. Betrokkenen geven echter aan dat als vraag om met SADC te starten nu voorlag, niet zondermeer voor een dergelijk instrument zou zijn gekozen. Argumenten hiervoor zijn niet benoemd.

Plausibiliteit bijdrage publiek belang

In de provinciale visie op SADC (2015) wordt aangegeven welke taken SADC heeft. Dit zijn:

- Integrale ontwikkeling van werklocaties ten behoeve van internationaal georiënteerde bedrijven in de Schipholregio;

¹⁹ Zie Provincie Noord-Holland, Visie van provincie Noord-Holland op deelneming SADC, 30 juni 2015.

- Marketing en verkoop van de SADC locaties en de generieke marketing en promotie van de Schipholregio en de MRA in het buitenland;
- (Coördinatie van) acquisitieactiviteiten voor de Schipholregio en de MRA;
- Duurzaam beheer van werklocaties in de Schipholregio.

In samenhang met de vertaling van hoofddoel in strategische (sub)doelen en vervolgens in operationele doelen, geven de activiteiten een helder beeld van de wijze waarop SADC kan bijdragen aan de realisatie van de doelen en het publieke belang van de provincie (ondanks het feit dat SADC meerdere aandeelhouders heeft en de provinciale visie niet een op een wordt gevolgd door SADC).

3.2 Aansturing

De aansturing vanuit de provincie is aanwezig. De provincie gebruikt de visie uit 2015 bij de aansturing, maar andere aandeelhouders zeggen de visie niet te herkennen en SADC vindt de visie nog onhelder. De governance is complex en kan tot nadere discussie leiden. In 2015 heeft de provincie een nieuwe eigen afweging gemaakt van de inzet van SADC. De exit-strategie in de visie is kort en procesmatig en levert een meerwaarde ten opzichte van de situatie daarvoor. De provincie voert een actief eigenaarschap.

Duidelijkheid strategische aansturing

Met de visie van de provincie op SADC is een goede basis gevormd voor de strategische aansturing vanuit de provincie. In de visie geeft de provincie ook aan wat haar positie is voor de toekomst van SADC. Dit doet ze met behulp van zeven onderwerpen: de inzet op de centrale beleidsdoelen, het belang van de kernmissie van SADC, de kerntaken, het rendement, de governance, mogelijke uitbreiding van eigenaren en kapitaalstortingen. In de visie wordt aangegeven dat de provincie scherper moet zijn in het formuleren van haar beleidsdoelen, kritischer moet zijn op de realisatie van de provinciale beleidsdoelen door SADC en scherper moet sturen.

De provincie heeft haar visie in 2015 toegestuurd aan de andere aandeelhouders, maar uit de gesprekken met de (huidige ambtelijke) aandeelhouders komt naar voren dat het visiedocument daar niet bekend is op ambtelijk niveau. SADC zelf geeft aan dat de visie onvoldoende helder is en onvoldoende richting geeft. De betrokkenen hebben hier geen verdere invulling aan gegeven met voorbeelden. Punt dat volgens SADC hierbij speelt is dat de provinciale beleidsdoelen waar SADC aan bijdraagt (zoals gebiedsontwikkeling, economie en duurzaamheid) bij verschillende portefeuillehouders belegd zijn.

SADC legt verantwoording af in de aandeelhoudersvergadering, die tweemaal per jaar plaatsvindt, in april/mei en december. De jaarlijkse verantwoording over de resultaten vindt plaats door middel van de Jaarrekening (Jaarrapport). Dit gebeurt onder meer met een aantal indicatoren op het gebied van financieel rendement en aantal uitgegeven hectares. Naast de Jaarrekening wordt ook een duurzaamheidsverslag gemaakt waarin verantwoording wordt afgelegd over het maatschappelijk rendement, zoals het gerealiseerde aantal arbeidsplaatsen, het CE-gehalte (circulaire economie-gehalte) van de eigen bedrijfsvoering en de resultaten van circulaire gebiedsontwikkeling. Voor de komende jaren wordt gewerkt aan de vertaling van het Jaarrapport naar het zogenaamde zes kapitalen-model, waarin ook maatschappelijke KPI's worden meegenomen van niet financiële aspecten (de zes kapitalen zijn: financieel, geproduceerd, intellectueel, menselijk, natuurlijk en sociaal kapitaal).

Bij de besluitvorming over de aandeelhoudersvergadering, wordt zichtbaar gebruik gemaakt van de opgestelde visie in 2015. Bijvoorbeeld door een korte samenvatting te geven van de beleidsmatige relevantie van SADC. De aansturing van SADC vanuit de provincie vindt plaats tijdens de vooroverleggen die voorafgaan aan de AvA.

Voor de andere aandeelhouders geldt dat de provinciale visie op zich de inbreng van de provincie heeft verduidelijkt, ook al zijn de aandeelhouders het niet allemaal eens met de in hun ogen (soms) terughoudende opstelling van de provincie.

Optimale governance

Sinds 2011 leidt het Bestuursforum een slapend bestaan. Er is enige discussie of het Bestuursforum of een eventueel ander overlegorgaan (eventueel een Bestuursforum in light-vorm) weer actief moet worden. Betrokkenen geven aan dat SADC voor een deel de functie van het Bestuursforum invult, door in gesprek te gaan met alle aandeelhouders. Door sommige aandeelhouders en SADC wordt de functie van een overlegorgaan met als functie beleidsmatige afstemming gemist. Andere aandeelhouders zijn van mening dat een overlegorgaan alleen zin heeft als duidelijk is wat de functie ervan is.

De aandeelhouders zijn van mening dat de governance van de deelprojecten nog onvoldoende is en moet verbeteren. Er is te weinig zicht op de risico's binnen de deelprojecten. De verantwoording van SADC is op dit punt wel verbeterd in de afgelopen jaren, maar kan nog transparanter.

Monitoring en herijking criteria deelneming

In de visie van de provincie op SADC in 2015 wordt wederom een afweging gemaakt of SADC een geschikt instrument is om de provinciale doelen te realiseren. In deze afweging komen enkele andere mogelijkheden aan bod:

- Zelf uitvoeren via een eigen grond- en ontwikkelingsdienst;
- Een niet-vrijblijvend samenwerkingsmodel zonder winstoogmerk;
- Geen ontwikkelingsvehikel, maar gewenste effecten bereiken via wet- en regelgeving en beleid.

Voor ieder van de alternatieve mogelijkheden zijn de voor- en nadelen in kaart gebracht. Uitkomst van de afweging is dat de provincie kiest voor een vennootschap als gezamenlijk instrument voor het vormgeven van de ruimtelijk-economische inrichting van de Schipholregio. De argumenten van de provincie zijn dat de provincie veel belang hecht aan de Schipholregio, de kansen die het biedt op versterking van de regionale economie en het belang om de uitdagingen gezamenlijk op te pakken. Ook vindt de provincie dat het ontwikkelen en beheren van werklocaties en het aantrekken van investeringen en bedrijfsvestigingen in essentie marktactiviteiten zijn, die het meest efficiënt uitgevoerd kunnen worden door een marktpartij. Bovendien vindt de provincie dat een ontwikkelingsmaatschappij met meerdere regionale partners het beste model is om risico's te delen waardoor vergaande afspraken mogelijk zijn.

Aanwezigheid exit-strategie

In de provinciale Visie van 2015 is een passage opgenomen over een exit-strategie. In de strategie wordt erop gewezen dat de aandeelhouders bij de oprichting van SADC in 1987 geen afspraken hebben gemaakt over het moment van beëindiging van SADC, maar dat de vennootschap is aangegaan voor onbepaalde tijd. In de statuten van SADC is opgenomen dat de zittende aandeelhouders het voorkeursrecht hebben bij vrijkomende aandelen. Aangegeven wordt dat als de provincie overweegt te besluiten uit SADC te treden, ze dit besluit niet zal nemen alvorens in overleg te treden met de overige aandeelhouders.

De exit-strategie is beschreven in een korte passage in de visie van de provincie. Deze passage is op zich helder geformuleerd en biedt meerwaarde ten opzichte van de situatie waarin de provincie geen exit-strategie had opgesteld. Hierbij kan worden opgemerkt dat de Nota Verbonden Partijen 2014 geen duidelijke en concrete aanwijzingen of handreikingen geeft over waar een exit-strategie aan moet voldoen. Hierbij speelt mee dat het uitwerken van een exit-strategie een ingewikkelde aangelegenheid is, vanwege de complexiteit in de deelnemingenstructuur. Ook andere aandeelhouders geven aan dat het lastig is om voor zichzelf een exit-strategie op te stellen.

Actief eigenaarschap

Mede als gevolg van de opgestelde provinciale visie geeft de provincie blijk van een actief eigenaarschap. Dit wordt volgens betrokkenen verder ingevuld door de aansturing die plaatsvindt voor en tijdens de AvA's. Hierin wordt gestuurd op de strategie van SADC, op benoemingen en beloningsbeleid van bestuurders en commissarissen, en wordt toegezien op een efficiënte bedrijfsvoering, een gezonde vermogensstructuur en gezond rendement.

Daarnaast voert de provincie, op initiatief van SADC, informele gesprekken met SADC, ter voorbereiding op de aandeelhoudersvergaderingen. Tevens vindt er op ambtelijk niveau tweemaal per jaar informeel overleg plaats.

3.3 Effectiviteit

De effectiviteit van de inzet van het instrument SADC wordt op verschillende manieren in beeld gebracht. De vertaling naar publiek belang op de door de provincie aangegeven indicatoren is echter afwezig.

Effectiviteit doelstellingen

SADC legt verantwoording af over haar functioneren in het Jaarrapport en het Corporate Social Responsibility-rapport. Het Jaarrapport bevat het bestuursverslag en de jaarrekening. In het bestuursverslag wordt ingegaan op de leadsportefeuille, de doelstellingen, de organisatie, projecten in verkoop en de strategische voorraad. Ook komen niet-financiële doelen aan bod, zoals het verhogen van het aantal en type CE-bedrijven en het CE-gehalte van de eigen organisatie. De jaarrekening gaat onder andere in op de geconsolideerde balans, winst- en verliesrekening, en het kasstroomoverzicht.

SADC realiseert gemiddeld goede resultaten. Over de afgelopen 5 jaar (2012-2017) is gemiddeld jaarlijks 11 ha uitgegeven. 2017 was daarbinnen een goed jaar met 22 ha. 2018 evenaart deze prestatie met naar verwachting 23 ha aan gronduitgifte voor onder andere bedrijfsvestiging. Als gevolg van de economische ontwikkeling gaat het goed met de grondexploitaties van SADC. Door de directbetrokkenen worden in de komende jaren geen risico's voorzien.

Realisatie publiek belang

SADC heeft zelf ook een lijst met indicatoren opgesteld, gekoppeld aan de doelen. Een duidelijke monitoring van de indicatoren ontbreekt. Er is geen vertaling gemaakt van geleverde prestaties en bereikte resultaten van SADC naar de realisatie van het publieke belang van de provincie.

Hoofdstuk 4 – Gemeenschappelijke regelingen Omgevingsdiensten

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

De provincie Noord-Holland is op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)²⁰ en de Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) verantwoordelijk voor de uitvoering van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-taken). Naar aanleiding van verschillende adviezen (Oosting, Lodders, d'Hond en Mans)²¹ is in 2008 geconcludeerd dat de kwaliteit van de VTH-taken verbeterd kan worden. Om deze kwaliteit te verbeteren is er door het rijk besloten dat er regionale uitvoeringsdiensten gevormd dienen te worden om de VTH-taken namens de gemeenten en provincies uit te voeren. Vervolgens hebben het rijk, IPO en VNG afspraken gemaakt om de VTH-taken in het fysieke domein te bundelen in OmgevingsDiensten (OD's). De OD's moesten gezamenlijk een landelijk dekkend netwerk vormen en per 1 januari 2013 opgericht zijn.

In Noord-Holland zijn vier OD's opgericht, te weten Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek (OFGV), Omgevingsdienst Noord-Holland Noord (OD NHN), Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG) en Omgevingsdienst IJmond (ODIJ). De genoemde OD's zijn gemeenschappelijke regelingen (GR) waaraan de provincie Noord-Holland en gemeenten deelnemen. Vanaf 1 januari 2013 heeft de provincie Noord-Holland de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) ondergebracht bij deze OD's.

Per 1 januari 2016 zijn ook de zogenaamde VTH-plustaken bij de OD's ondergebracht²². Het betreft vergunningverlening en handhaving voor 14 wetten (bodem en omgevingswetgeving).

De OD's zijn gemeenschappelijke regelingen (GR) met gemandateerde taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, waarbij de provincie bestuurlijk eindverantwoordelijk blijft. De OD's verzorgen namens de provincie Noord-Holland de vergunningverlening en treden namens de provincie op als toezichthouder en handhaver. De provincie stelt het beleid op, terwijl de OD's uitvoering geven aan het beleid. De OD's voeren wettelijke taken van de provincie uit en werken mee aan het realiseren van provinciale doelen. De provincie is bevoegd gezag voor de taken die door de OD's worden uitgevoerd en is samen met de gemeenten in de regio één van de opdrachtgevers van de OD's. Een andere rol van de provincie is die van eigenaar van de OD's.

De vier OD's kennen een verschillende bestuurlijke betrokkenheid:

- OD NHN: Het algemeen bestuur wordt gevormd door 1 gedeputeerde tezamen met de portefeuillehouders van de 17 betrokken gemeenten. De provincie Noord-Holland heeft een stemaandeel van 25%.
- OD IJmond: Het algemeen bestuur wordt gevormd door 1 gedeputeerde tezamen met de portefeuillehouders van de 15 betrokken gemeenten. De provincie Noord-Holland heeft een stemaandeel van 13%.
- OD NZKG: Het algemeen bestuur wordt gevormd door 2 gedeputeerden tezamen met de portefeuillehouders van de 8 betrokken gemeenten. De provincie Noord-Holland heeft een stemaandeel van 20%.
- OD OFGV: Het algemeen bestuur wordt gevormd door 2 gedeputeerden (1 van de provincie Noord-Holland en 1 van de provincie Flevoland) tezamen met 1 de portefeuillehouders van de 8 betrokken gemeenten. De provincie Noord-Holland heeft een stemaandeel van 6%.

²⁰ In de Wabo wordt ook de uitvoering en handhaving van het bepaalde bij of krachtens de volgende wetten genoemd: Flora- en faunawet, Kernenergiewet, Monumentenwet 1988, Natuurbeschermingswet 1998, Ontgrondingenwet, Wet bescherming Antarctica, Wet bodembescherming, Wet geluidhinder, Wet inzake de luchtverontreiniging, Wet milieubeheer, Wet ruimtelijke ordening, Waterwet en Woningwet.

²¹ Onder andere verwoord in de rapport 'De tijd is rijp' van de Commissie Herziening Handhavingssysteem VROM-regelgeving ('Commissie-Mans').

²² Brief GS aan PS. Houtskoolschets Subsidies Vergunningen en Toezicht en overdragen VTH-plustaken aan de regionale uitvoeringsdiensten, kenmerk 457089-457099, d.d. 23 september 2014.

4.1 Beleidsonderbouwing

De omgevingsdiensten (OD's) hebben een duidelijk publiek belang, namelijk het verzorgen van de vergunningsverlening en treden namens de provincie op als toezichthouder en handhaver (wettelijke VTH-taken). De gemeenschappelijke regeling geeft invulling aan dit publiek belang. Het publiek belang is vertaald naar doelen, bevoegdheden en taken. In navolging van de wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (wet VTH) is tussen Rijk, IPO en VNG overeengekomen dat de OD's een gemeenschappelijke regeling als organisatievorm moeten hebben. Het is plausibel dat de gemeenschappelijke regeling een bijdrage levert aan het publiek belang.

Duidelijkheid publiek belang

De omgevingsdiensten (OD's) hebben een duidelijk publiek belang, namelijk het verzorgen van de vergunningsverlening en treden namens de provincie op als toezichthouder en handhaver (wettelijke VTH-taken). De provincie stelt het beleid op, terwijl de OD's uitvoering geven aan het beleid. De OD's voeren wettelijke taken van de provincie uit en werken mee aan het realiseren van provinciale doelen. Later zijn hier de zogenaamde VTH-plustaken aan toegevoegd. Het betreft vergunningverlening en handhaving voor 14 wetten (bodem en omgevingswetgeving). De provincie is bevoegd gezag voor de taken die door de OD's worden uitgevoerd en is net als de gemeenten in de regio, één van de opdrachtgevers van de OD's. De provincie Noord-Holland is tevens eigenaar van de OD's. Het publieke belang is in de afgelopen jaren niet gewijzigd.

Vertaling belang in doelstellingen

De provincie als opdrachtgever van de OD's zorgt samen met haar partners dat met de uitbestede taken op het gebied van VTH uitvoering van de provinciale beleidsdoelen in de fysieke leefomgeving voor de Noord-Hollandse burgers en organisaties wordt gewaarborgd. De OD's zijn daarmee primair ingesteld voor het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit in het samenwerkingsgebied. In de gemeenschappelijke regeling is deze doelstelling door middel van taken en bevoegdheden verder ingevuld. De OD's zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van het basistakenpakket (VTH-taken) en de VTH-plustaken. Het takenpakket wordt uitgevoerd op basis van (langlopende) dienstverleningsovereenkomsten (DVO's). De OD's zijn opgericht om een kwalitatieve uitvoering van de taken te bewerkstelligen. De gemandateerde bevoegdheden en het bijbehorende takenpakket zijn beschreven in de gemeenschappelijke regeling voor elk van de OD's.

Navolgbare instrumentafweging

Conform de uitgevoerde 'Evaluatie wet VTH' (d.d. juni 2017) is de wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (wet VTH) het sluitstuk van een lang proces van professionalisering en regionalisering van de uitvoering van de milieuregelgeving. Conform de wet VTH is in de afgelopen jaren een landsdekkend, pluriform stelsel van omgevingsdiensten opgezet dat belast is met de uitvoering van minimaal het basistakenpakket. Aan de vorming van omgevingsdiensten ligt een set van richtinggevende kaders ten grondslag die zijn vastgelegd in bestuurlijke afspraken tussen het Rijk, het IPO en de VNG. Het hebben van een navolgbare instrumentafweging is in dit kader niet van toepassing. Wettelijk is vastgelegd dat de OD's de vorm heeft van een openbaar lichaam op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen moeten hebben.

Plausibiliteit bijdrage publiek belang

Op basis van voorgaande is het aannemelijk dat de gemeenschappelijke regeling OD's een bijdrage levert aan het publiek belang om een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit te bereiken en in stand te houden. Er zijn vanuit het publiek belang duidelijke doelstellingen geformuleerd en taken/bevoegdheden in de gemeenschappelijke regeling zijn verder ingevuld. Feitelijk vormt de gemeenschappelijke regeling de invulling voor hetgeen is vastgelegd in de wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (wet VTH).

4.2 Aansturing

Er is over het algemeen een duidelijke strategisch aansturing. Door de ambtelijk gescheiden inrichting van de opdrachtgevers- en eigenaarsrol worden beide belangen tot uitdrukking

gebracht en afgewogen. Dit wordt voldoende geacht om te voorkomen dat het belang van één van de rollen onvoldoende wordt behartigd. De governance is passend en de aanbevelingen uit eerdere onderzoeken voor het goed invullen van het opdrachtgeverschap zijn geïmplementeerd. Hoewel er geen sprake is van een eigen exit-strategie, bieden de gemeenschappelijke regelingen wel de mogelijkheid om uit te treden. Een groot deel van de taken bij de OD's zijn echter wettelijk verplicht ingebracht (de zogenaamde basistaken). Geconstateerd is ook dat er sprake is van een actief opdrachtgever- en eigenaarschap. Met de overgang van de VTH-plustaken is de rol van opdrachtgever voor de OD's verder doorontwikkeld en wordt de resultaten meermaals per jaar gerapporteerd en besproken in het algemeen bestuur.

Duidelijkheid strategische aansturing

Er is over het algemeen een duidelijke strategische aansturing. Conform de gemeenschappelijke regeling voeren de OD's wettelijke taken van de provincie uit en werken mee aan het realiseren van provinciale doelen. De provincie is bevoegd gezag voor de taken die door de OD's worden uitgevoerd en is net als de gemeenten in de regio, één van de opdrachtgevers van de OD's. Een andere rol van de provincie is die van eigenaar van de OD's. Intern binnen de provincie is deze scheiding vormgegeven door voor elk van de OD's een opdrachtgever te benoemen (vanuit de Directie Beleid), een coördinator voor het opdrachtgeverschap aan te stellen en het eigenaarschap bij de sector Financiën. Door de ambtelijk gescheiden inrichting van de opdrachtgevers- en eigenaarsrol worden beide belangen tot uitdrukking gebracht en afgewogen. Dit wordt door betrokkenen voldoende geacht om te voorkomen dat het belang van één van de rollen onvoldoende wordt behartigd.

Optimale governance

De governance is passend bij de doelstelling, zodat er nu geen noodzaak is om zaken te wijzigen. Geconstateerd wordt wel dat de inrichting, en daarmee de zeggenschap, binnen de OD's onderling varieert. De stemverhouding varieert tussen de 6 en 25 procent en staat in verhouding tot de financiële inbreng van de provincie. In de DVO's worden afspraken gemaakt over de uitvoering van de taken van de provincie. Aangezien het hier om een 1 op 1 overeenkomst gaat tussen de provincie en de betreffende OD kan de provincie hier rechtstreeks invloed op uitoefenen.

In de afgelopen jaren zijn meerdere onderzoeken uitgevoerd naar de governance-rol. Het gaat hierbij om:

- Onderzoeksrapport 'Omgevingsdiensten - Opdrachtgevers- en eigenaarsrol'²³. In het rapport zijn een viertal aanbevelingen gegeven op het vlak van 1) Het geven van aandacht aan zowel kwantitatieve als kwalitatieve aspecten in de DVO's, 2) Het toetsen van de resultaten van de OD's op zowel systeem als proces en product, 3) de OD-directeuren er mee instemmen dat de communicatieafspraken die de provincie al gemaakt heeft met de OD NZKC ook met OFCV, IJmond en NHN zullen worden gemaakt en 4) risicoanalyse met bijbehorende beheersmaatregelen te maken. Geconstateerd is dat Gedeputeerde Staten deze aanbevelingen heeft overgenomen en er opvolging aan is gegeven.
- Onderzoeksrapport 'Provinciaal Opdrachtgeverschap Omgevingsdiensten en Regionale Uitvoeringsdienst'²⁴. De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek was: "In hoeverre is de sturing en beheersing van de provincie Noord-Holland zo georganiseerd en geïmplementeerd dat de provincie haar (eind)verantwoordelijkheid voor de aan de OD's overgedragen taken kan dragen?". De conclusie was dat de provincie de sturing en beheersing van de OD's zo heeft georganiseerd en geïmplementeerd dat zij voldoende waarborgen heeft dat de provincie haar eindverantwoordelijkheid voor de aan de OD's overgedragen taken kan dragen. Tegelijkertijd werd ook geconstateerd dat nog onduidelijk was of en zo ja wat de provincie verwachtte van de OD's als het gaat om de realisatie van provinciale (milieu)doelstellingen. Daarvoor ontbrak het aan strategisch beleidskader waaruit dit zou moeten blijken. Dit Strategisch kader, de zogenaamde Nota VTH is inmiddels in concept gereed en wordt naar verwachting begin 2019 vastgesteld.

²³ Brief GS aan PS. Onderzoeksrapport 'Omgevingsdiensten - Opdrachtgevers- en eigenaarsrol', kenmerk 261830/284989, Interne Auditteam PNH, d.d. maart 2014.

²⁴ Brief GS aan PS. Onderzoeksrapport 'Provinciaal Opdrachtgeverschap Omgevingsdiensten en Regionale Uitvoeringsdienst', kenmerk 778042/794616, Concern Control PNH, d.d. maart 2017.

- Rapportage 'Evaluatie wet VTH'²⁵. Deze rapportage bevat een aantal conclusies en aanbevelingen die ook relevant zijn voor de OD's in de provincie Noord-Holland. Een belangrijke conclusie is dat de beleidscyclus van de deelnemers en de uitvoeringscyclus van omgevingsdiensten nu losjes in elkaar grijpen. Die verbinding moet echter stevig worden gelegd zodat ze optimaal in elkaar grijpen en elkaar versterken. Dat gaat verder dan een puur administratieve verbinding.

De aanbevelingen in deze rapportages zijn volgens betrokkenen overgenomen en geïmplementeerd bij de aansturing van de OD's. De voortgang van het implementeren van de aanbevelingen uit bestuurlijke rapportages is herleidbaar via de auditopvolgingslijst die ieder kwartaal aan Concern Control wordt gestuurd.

Aandachtspunt is tenslotte de bestuurlijke vertegenwoordiging. Het bestuurlijk eigenaarschap van de OD's ligt bij de gedeputeerde die zitting heeft in het Algemeen Bestuur (en in het geval van OD NHN en NZKG ook zitting heeft in het Dagelijks Bestuur)). Voor de provincie Noord-Holland is dit dezelfde gedeputeerde als die ook verantwoordelijk is voor de portefeuille VTH. De volgende overwegingen liggen ten grondslag aan de keuze om de rol van eigenaar en opdrachtgever binnen dezelfde portefeuille te beleggen:

- De omgevingsdiensten zijn volgens ambtelijk betrokkenen anders dan de meeste gemeenschappelijke regelingen of deelnemingen waar de provincie in deelneemt. In verhouding tot de overige deelnemingen en GR'en vragen de omgevingsdiensten veel inhoudelijke kennis om (bestuurlijk) te kunnen sturen, beheersen en toezicht te houden.
- De portefeuillehouder Milieu is volgens ambtelijk betrokkenen in de regel het beste geïnformeerd over wat er speelt bij de omgevingsdiensten. Het is efficiënter om één gedeputeerde op detailniveau vanuit de ambtelijke organisatie volledig te informeren dan twee gedeputeerden (bestuurlijke drukte).
- De portefeuillehouder Milieu dient in zijn rol als bevoegd gezag en opdrachtgever veelvuldig contact te hebben met de omgevingsdiensten. Als in plaats van de portefeuillehouder een andere gedeputeerde naar de bestuurlijke vergaderingen gaat, dan mist de portefeuillehouder Milieu volgens ambtelijk betrokkenen waardevolle contactmomenten met de omgevingsdienst en gemeentelijke portefeuillehouders. Bovendien mist hij volgens ambtelijk betrokkenen de sfeer en houding van deelnemers tijdens de vergaderingen (relationeel).
- Binnen het college is sprake van collegiaal bestuur: het kan volgens ambtelijk betrokkenen onwenselijk zijn dat één collegelid vanuit het oogpunt van de continuïteit van de omgevingsdienst vanuit zijn eigenaarsrol bijvoorbeeld de begroting van de omgevingsdienst verdedigt en een ander collegelid in zijn rol als opdrachtgever inhoudelijk bezwaren heeft en tegen de begroting is (eenduidigheid).

Om te waarborgen dat zowel de eigenaars- als opdrachtgeversrol integraal worden afgewogen op bestuurlijk niveau zijn deze rollen ambtelijk wel gescheiden. De ambtelijke inbreng vanuit de eigenaars- en opdrachtgeversrol is afgestemd en gaat als één advies richting de bestuurder, waarin in voorkomende gevallen de afwegingen vanuit beide perspectieven staan. Bovendien vindt ook bij de omgevingsdiensten bespreking van de bestuursvergaderingen in GS plenair plaats.

Monitoring en herijking criteria deelneming

De OD's in huidige vorm bestaan sinds 2013. Zoals eerder aangegeven zijn de OD's opgericht om een effectieve en kwalitatieve uitvoering van de taken te bewerkstelligen. Wettelijk is verplicht dat de OD's een openbaar lichaam als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regeling als organisatievorm moeten hebben. De gemandateerde bevoegdheden en het bijbehorende takenpakket zijn beschreven in de gemeenschappelijke regeling, de mandaatregeling én de DVO voor elk van de OD's. Met betrekking tot monitoring van risico's wordt jaarlijks een risico- en kansanalyse gemaakt (inclusief beheersingsmaatregelen), die input vormt voor de Provinciale begroting. Met de komst van de Omgevingswet en Omgevingsvisie ontstaan nieuwe mogelijkheden om de positie tegen het licht te houden. Een herijking van de criteria voor deelneming is tot dusverre niet aan de orde geweest.

²⁵ Brief GS aan PS. Onderzoeksrapport 'Evaluatie wet VTH', Berenschot, kenmerk 1004457/1014506, d.d. 1 december 2017.

Aanwezigheid exit-strategie

Hoewel er geen sprake is van een eigen exit-strategie, bieden de gemeenschappelijke regelingen wel de mogelijkheid om uit te treden (voor de niet-wettelijke taken). Voor uittreding uit de regeling wordt een opzegtermijn van ten minste één jaar in acht genomen. Bovendien kan uittreding slechts plaatsvinden nadat het algemeen bestuur, in overleg met de deelnemer die wenst uit te treden, de financiële en overige gevolgen van de uittreding heeft bepaald. In het algemeen geldt hierbij dat een besluit tot uittreding niet kan worden genomen gedurende de eerste vijf jaar na toetreding. Voor de provincie Noord-Holland geldt dat zij wel binnen de eerste vijf jaar na toetreding, een besluit tot uittreding kan nemen (met inachtneming van het bepalen van de financiële en overige gevolgen). Voor de gemeenschappelijke regeling als geheel geldt dat deze wordt opgeheven wanneer tenminste twee derde van het aantal deelnemers daartoe besluit. Hierbij wordt opgemerkt dat de provincie wettelijk verplicht is de basistaken uit te laten voeren door de OD's.

Actief eigenaarschap

Met de overgang van de VTH-plustaken is de rol van opdrachtgever voor de OD's verder doorontwikkeld. Op basis van de doelstellingen van onder andere Rijk, IPO en VNG zijn een visie, missie en doelstelling geformuleerd voor het opdrachtgeverschap. De provincie als opdrachtgever van de OD's zorgt samen met haar partners dat met de uitbestede taken op het gebied van VTH-uitvoering van de provinciale beleidsdoelen in de fysieke leefomgeving voor de Noord-Hollandse burgers en organisaties wordt gewaarborgd. Dit dient te gebeuren op een kwalitatief hoogwaardige, effectieve en efficiënte wijze. Elke OD heeft daarbij zijn eigen opdrachtgever binnen de provincie en er is een coördinator aangesteld. De OD's rapporteren zowel per tertaal (4 maanden) per deelnemer over de taken. Deze worden aangeboden aan en besproken in het Algemeen Bestuur. Daarnaast worden er door iedere OD per deelnemer ook tertaalrapportages opgesteld die ambtelijk worden besproken en ter kennisname aan de gedeputeerde worden voorgelegd.

4.3 Effectiviteit

Voor de gemeenschappelijke regelingen Omgevingsdiensten is de effectiviteit deels nog niet vast te stellen. Daartoe ontbreken concrete, meetbare indicatoren met betrekking tot outcome (de directe effecten van de geleverde prestaties), waarmee de bijdrage aan de doelstellingen van de provincie door de OD's kan worden verduidelijkt. Het is onduidelijk of het wel mogelijk is om deze indicatoren te benoemen. Daardoor wordt de mate waarin de uitvoering bijdraagt aan provinciale beleidsdoelen (inclusief milieudoelstellingen) onvoldoende duidelijk. Het rendement van de OD's in de zin van output is op basis van de gepubliceerde jaarverslagen voldoende duidelijk. De effectiviteit op basis van outcome is niet in harde cijfers uit te drukken.

Effectiviteit doelstellingen

De OD's zorgen ervoor dat met de uitbestede taken op het gebied van VTH een kwalitatief hoogwaardige, effectieve en efficiënte uitvoering van de provinciale beleidsdoelen in de fysieke leefomgeving wordt gewaarborgd. Uit de rapportages van de OD's blijkt dat hierbij met name gekeken wordt naar naleefgedrag bij eerste controle en hercontroles, top 10 milieuovertredingen en aantal klachten binnen het werkgebied. Het jaarverslag²⁶ geeft inzicht in de geleverde prestaties (output) en bestaat uit een zogenoemde mindmap en een inhoudelijke beschrijving per beleidsveld. De mindmap geeft beknopt en grafisch de uitgevoerde activiteiten weer op één kaart. Bovendien gaat de mindmap bijvoorbeeld in op het aantal ontvangen klachten. De inhoudelijke beschrijving gaat per beleidsveld in op de belangrijkste ontwikkelingen die zich in het betreffende jaar hebben voorgedaan.

In het onderzoek²⁷ 'Provinciaal Opdrachtgeverschap Omgevingsdiensten en Regionale Uitvoeringsdienst' is ook geconstateerd dat de provinciale beleidsdoelen, bijvoorbeeld op het gebied van milieu, (nog) niet zijn vertaald in concrete, meetbare outcome-indicatoren (de directe effecten van de prestatie op de bijdrage aan en het realiseren van de beleidsdoelstellingen). Hierin wordt voorzien in de nog vast te stellen Nota VTH (Strategische visie). Daarbij gaat het ook

²⁶ Brief GS aan PS. Jaarverslag Vergunningverlening, Toezicht & Handhaving 2017, kenmerk 1089552/1089556, d.d. 10 juli 2018.

²⁷ Brief GS aan PS. Onderzoeksrapport 'Provinciaal Opdrachtgeverschap Omgevingsdiensten en Regionale Uitvoeringsdienst', kenmerk 778042/794616, Concern Control PNH, d.d. maart 2017.

om het meetbaar maken van de effectiviteit en de efficiëntie van de OD's. Voor 'effectiviteit' zou het daarbij moeten gaan over outcome-indicatoren die verwijzen naar de oorzaak-gevolgrelatie: heeft het gevoerde beleid ook het beoogde effect gehad, binnen de daarvoor gestelde termijnen. Voor 'efficiëntie' zou het daarbij moeten gaan over outcome-indicatoren die duiding geven aan de relatie tussen de ingezette middelen en de geleverde producten of dienstverlening. Daarnaast blijkt een regelmatig onderzoek naar de klanttevredenheid te ontbreken. In de OD IJmond vindt een dergelijk onderzoek wel plaats, maar is de frequentie beperkt (1x per 5 jaar). Dergelijke indicatoren moeten voor zover mogelijk verder worden geoperationaliseerd om de effectiviteit van de doelstellingen daadwerkelijk te kunnen toetsen.

Realisatie publiek belang

De OD's voeren de wettelijke taken uit voor de provincie, namelijk het verzorgen van de vergunningsverlening, het houden van toezicht en het optreden als handhaver. Daarmee geven de OD's invulling aan het realiseren van publiek belang. Tegelijkertijd wordt niet duidelijk of dit, gegeven het ontbreken van meetbare outcome-indicatoren, effectief en efficiënt gebeurt. Daardoor wordt de mate waarin de uitvoering bijdraagt aan de provinciale beleidsdoelen (inclusief milieudoelstellingen) onvoldoende duidelijk.

Rendement Omgevingsdiensten

Het rendement van de OD's in de zin van output is op basis van de gepubliceerde jaarverslagen voldoende duidelijk. Het rendement op basis van outcome is niet in harde cijfers uit te drukken. Daarvoor bestaan de OD's ook nog te kort en is het onduidelijk of het mogelijk is om outcome-indicatoren te benoemen. Een financieel rendement is niet van toepassing.

Hoofdstuk 5 – Gemeenschappelijke Regeling Waddenfonds

Deel I Profielschets: uitgangssituatie van het Waddenfonds met specifieke kenmerken als de taak, structuur, activiteiten en ontstaansgeschiedenis van de organisatie

In 2005 is door het toenmalige Kabinet besloten om in de periode 2007-2026 additioneel € 800 miljoen te investeren in het Waddengebied. Deze investering is bedoeld als compensatie voor de negatieve effecten van gaswinning op de natuur- en landschapswaarden in het Waddengebied. Hierbij is afgesproken om met een deel van de beschikbare middelen de kokkelvissers in het Waddengebied uit te kopen. Het uitkopen van de kokkelvissers was de eerste maatregel om de schadelijke effecten van menselijke activiteiten op de natuurwaarden te verminderen. De Tweede Kamer heeft hierbij als voorwaarde gesteld dat beschikbare middelen fiftyfifty worden verdeeld over het verbeteren van de natuur- en landschapswaarden en het bevorderen van een duurzame economische ontwikkeling. Op 9 juli 2007 is de Wet op het Waddenfonds in werking getreden. Deze wet vormde de basis voor het verstrekken van subsidies aan projecten die een bijdrage zouden moeten leveren aan de volgende doelen:

1. het vergroten en versterken van de natuur- en landschapswaarden van het Waddengebied;
2. het verminderen of wegnemen van externe bedreigingen van de natuurlijke rijkdom van de Waddenzee;
3. een duurzame economische ontwikkeling van het Waddengebied en een substantiële transitie naar een duurzame energiehuishouding ten aanzien van het Waddengebied;
4. het ontwikkelen van een duurzame kennishuishouding ten aanzien van het Waddengebied.

In de periode 2007-2011 berustte de uitvoering van het Waddenfonds aanvankelijk bij het Ministerie van VROM, later bij het Ministerie van Infrastructuur & Milieu. Het Kabinet Rutte I heeft in het regeerakkoord²⁸ aangegeven het Waddenfonds te willen decentraliseren naar de provincies Fryslân, Groningen en Noord-Holland met een efficiencykorting van € 75 mln. Op 27 april 2011 heeft de Tweede Kamer ermee ingestemd om met ingang van 1 januari 2012 deze decentralisatie te effectueren. Belangrijke redenen voor de decentralisatie waren het verminderen van de bestuurlijke drukte en de wens van de provincies om de besluitvorming dichterbij de burger te brengen.

De decentralisatie van het Waddenfonds is geregeld in het Bestuursakkoord Decentralisatie Waddenfonds²⁹. Om dit als drie provincies gezamenlijk te kunnen doen is Provinciale Staten (PS) in november 2011 door Gedeputeerden Staten van Noord-Holland (GS) per brief geïnformeerd³⁰ over het voornemen om een gemeenschappelijke regeling te treffen. Op 7 mei 2012 hebben PS ingestemd met de voordracht van GS³¹ om de gemeenschappelijke regeling daadwerkelijk te treffen en is PS akkoord gegaan met de ontwerp tekst. De gemeenschappelijke regeling is getroffen door PS en GS van de provincies Fryslân, Groningen en Noord-Holland. Een gewijzigde versie van deze regeling is op 15 december 2015 in werking getreden en gepubliceerd in de Staatscourant³².

Hoewel de Wet op het Waddenfonds in 2013 is ingetrokken, is bij de decentralisatie afgesproken dat de hierboven genoemde doelen bij het gedecentraliseerde Waddenfonds ongewijzigd van kracht blijven. In het Bestuursakkoord is daarnaast afgesproken dat de Waddenprovincies in gezamenlijkheid beschikken over de gelden van het Waddenfonds. Na het uitkopen van de kokkelvissers en de door het Rijk gedane uitgaven resteerde op het moment van de decentralisatie nog een bedrag van € 562 mln. De overdracht van de Waddenfondsmiddelen vindt jaarlijks plaats via de decentralisatie-uitkering uit het Provinciefonds aan de provincie Fryslân. Het voor het Waddenfonds beschikbare bedrag is bedoeld voor de periode 2012-2026. De gemeenschappelijke regeling zelf is getroffen voor bepaalde tijd en eindigt op 1 januari 2028.

²⁸ Kabinet Rutte I, Regeerakkoord 'Vrijheid en Verantwoordelijkheid', d.d. 30 september 2010.

²⁹ Bestuursakkoord Decentralisatie Waddenfonds, d.d. 14 september 2011, <https://www.waddenzee.nl/overheid/waddenfonds/bestuursakkoord/>.

³⁰ Brief GS aan PS, Voornemen treffen Gemeenschappelijke Regeling Waddenfonds, kenmerk 2011-58477, d.d. november 2011.

³¹ Brief GS aan PS, Statenvoordracht Gemeenschappelijke Regeling Waddenfonds, voordracht 27.2012, d.d. 7 mei 2012.

³² Gewijzigde Gemeenschappelijke Regeling Waddenfonds, Staatscourant nr. 46133, d.d. 15 december 2015.

Binnen de Evaluatie Verbonden Partijen is het Waddenfonds niet eerder geëvalueerd.

5.1 Beleidsonderbouwing

Geconcludeerd kan worden dat het Waddenfonds een duidelijk publiek belang heeft, namelijk het gezamenlijk beheren en programmatisch besteden van de gelden van het Waddenfonds. De gemeenschappelijke regeling geeft invulling aan dit publiek belang. Het publiek belang is hierbij vertaald naar een viertal doelen die bij de decentralisatie ongewijzigd van kracht zijn gebleven en verankerd zijn in de gemeenschappelijke regeling. Ten behoeve van de decentralisatie van het Waddenfonds heeft een brede en navolgbare instrumentenafweging plaatsgehad, waarbij naast de gemeenschappelijke regeling meerdere alternatieven zijn onderzocht. Het wordt daarmee plausibel geacht dat het Waddenfonds een bijdrage levert aan het publiek belang om de duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap te stimuleren.

Duidelijkheid publiek belang

Het Waddenfonds heeft een duidelijk publiek belang, namelijk het gezamenlijk beheren en programmatisch besteden van de gelden van het Waddenfonds. Het Waddenfonds is na het rapport van Adviesgroep Waddenzeebeleid (commissie Meijer)³³ oorspronkelijk opgericht in 2007 om de duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap te stimuleren. Later is daar door de Tweede Kamer een economische doelstelling aan toegevoegd. Het publieke belang is in de afgelopen jaren niet gewijzigd.

Vertaling belang in doelstellingen

In de oorspronkelijk Wet op het Waddenfonds is het publiek belang vertaald naar een viertal doelen, waaraan het verstrekken van subsidies aan projecten een bijdrage zouden moeten leveren:

1. het vergroten en versterken van de natuur- en landschapswaarden van het Waddengebied;
2. het verminderen of wegnemen van externe bedreigingen van de natuurlijke rijkdom van de Waddenzee;
3. een duurzame economische ontwikkeling van het Waddengebied en een substantiële transitie naar een duurzame energiehuishouding ten aanzien van het Waddengebied;
4. het ontwikkelen van een duurzame kennishuishouding ten aanzien van het Waddengebied.

Hoewel de Wet op het Waddenfonds in 2013 is ingetrokken, is bij de decentralisatie afgesproken dat de hierboven genoemde doelen bij het gedecentraliseerde Waddenfonds ongewijzigd van kracht blijven. In de gemeenschappelijke regeling zijn de bovenstaande vier doelen dan ook verankerd.

Navolgbare instrumentafweging

Ten behoeve van de decentralisatie van het Waddenfonds heeft een brede en navolgbare instrumentenafweging plaatsgehad, waarbij naast de gemeenschappelijke regeling meerdere alternatieven zijn onderzocht. Belangrijk in de toetsing van de alternatieven was de voorwaarde van het Rijk dat het Waddengebied integraal moet worden benaderd en als één ondeelbaar Waddengebied moet worden gezien. Dit uitgangspunt vraagt ook om een eenduidige en gezamenlijke organisatie met beschikkingskracht over het Waddenfonds.

Door de samenwerking vorm te geven in het treffen van een gemeenschappelijke regeling ontstaat er een gemeenschappelijk openbaar lichaam. Het openbaar lichaam heeft een algemeen bestuur (AB) en een dagelijks bestuur (DB). De leden van het DB geven inlichtingen en leggen verantwoording af aan het AB. De leden van het AB geven inlichtingen en leggen verantwoording aan provinciale staten dat het lid heeft aangewezen. Op deze wijze houden de leden van PS controle op het openbaar lichaam.

Het oprichten van een stichting of een B.V. is geen geschikte optie gebleken, omdat een privaatrechtelijke entiteit belast wordt met publiekrechtelijke bevoegdheden, de stichting of B.V.

³³ Ruimte voor de Wadden, Eindrapportage Adviesgroep Waddenzeebeleid (Commissie Meijer), d.d. 1 april 2004.

wordt dan aangemerkt als een bestuursorgaan. Tevens is het toezicht op de stichting of de B.V. lastiger, waarbij er geen voorgeschreven stelsel van verantwoording bestaat.

Tenslotte is het aangaan van een samenwerkingsovereenkomst onderzocht. In de overeenkomst zouden dan afspraken gemaakt moeten worden over de verordenende bevoegdheid van één van de PS-en. De afdwingbaarheid van een dergelijke overeenkomst is gering. Bovendien leeft naast deze argumenten ook de nadrukkelijke wens om het fonds als drie provincies gelijkwaardig en in gezamenlijkheid te beheren. Ook volgens die lijn was een keuze voor deze constructie geen geschikte optie.

Plausibiliteit bijdrage publiek belang

Op basis van bovenstaande analyse is het plausibel dat de gemeenschappelijke regeling Waddenfonds een bijdrage levert aan het publiek belang om de duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap te stimuleren. Er zijn vanuit het publiek belang duidelijke doelstellingen geformuleerd. Feitelijk vormt de gemeenschappelijke regeling Waddenfonds de voortzetting van het door de Rijksoverheid ingezette beleid.

5.2 Aansturing

Binnen deze evaluatie is vastgesteld dat er sprake is van duidelijkheid in de strategisch aansturing, waarbij deze verankerd is in de gemeenschappelijke regeling Waddenfonds. De Provincie Noord-Holland treedt hierbij op als actief deelnemer. De keuze voor een gemeenschappelijke regeling is welbewust geweest en staat op voldoende afstand van de potentiële gebruikers, maar wel met voldoende democratische legitimatie. Een discussie over de governance wordt door de provincies dan ook niet opportuun geacht. De gemeenschappelijke regeling is gesloten voor bepaalde tijd en eindigt op 1 januari 2028. Daarom is er geen sprake van een exit-strategie.

Duidelijkheid strategische aansturing

Geconcludeerd kan worden dat er sprake is van duidelijke strategische aansturing. De interprovinciale visie 'Wadden van Allure!' vormt het beleidsmatig uitgangspunt voor het interprovinciale 'Investeringskader Waddengebied'³⁴. De twee hoofddoelen van deze visie zijn: 1) het versterken en optimaal kunnen beleven van de fysieke en ecologische kwaliteiten van het Waddengebied, 2) het bieden van ruimte voor (sociaal-) economische ontwikkeling, wonen, werken, recreatie en innovatie. Voor de periode 2016-2026 is een nieuwe werkwijze ingevoerd. Dit houdt onder meer in dat twee derde (€ 180 mln.) van de nog resterende middelen (€ 270 mln.) zal worden aangewend voor zogenoemde majeure projecten uit het 'Investeringskader Waddengebied 2016-2026'. Met de keuze om circa twee derde van het resterende budget van het Waddenfonds in te zetten voor de majeure opgaven, was er een nieuw uitvoeringskader voor het Waddenfonds nodig. Een uitvoeringskader dat zowel richting geeft aan de bijdragen uit het Waddenfonds aan de majeure opgaven, als aan de thematische openstellingen en de Budget Lokale Innovaties (BLI) waar één derde van het resterende budget voor wordt ingezet. Dit uitvoeringskader 2017-2026 is in mei 2017 vastgesteld door de drie PS-en³⁵.

De strategische aansturing is verankerd in de gemeenschappelijke regeling Waddenfonds. Het Algemeen Bestuur (AB) van het Waddenfonds bestaat uit 9 leden. PS van respectievelijk de provincie Fryslân, Groningen en Noord-Holland wijzen elk drie leden aan van het AB, waarbij in elk geval de gedeputeerde die het Waddenfonds in portefeuille heeft wordt aangewezen. PS wijzen voorts elk een gedeputeerde aan als plaatsvervangend lid van het AB.

Het Dagelijks Bestuur (DB) van het Waddenfonds bestaat uit de voorzitter en twee andere leden, door en uit het AB aan te wijzen, zodanig dat vanuit elke deelnemende provincie de gedeputeerde die het Waddenfonds in portefeuille heeft wordt aangewezen. Het als plaatsvervangend lid van het AB aangewezen lid wordt aangewezen als plaatsvervangend lid van het DB.

³⁴ Brief GS aan PS, Investeringskader Waddengebied 2016-2026, kenmerk 828200/850271, d.d. 31 augustus 2016. (Vastgesteld door PS, d.d. 3 oktober 2016).

³⁵ Brief GS aan PS, Ontwerp Uitvoeringskader 2017-2026, kenmerk 594540/936025, d.d. 19 april 2017 (Vastgesteld door PS, d.d. 29 mei 2017).

Optimale governance

Geconcludeerd kan worden dat er volgens de huidige inzichten sprake is van een optimale governance. De Algemene Rekenkamer heeft in 2012 een rapport uitgebracht over de uitvoering van het Waddenfonds in de periode 2006-2011 en het decentralisatieproces. In het rapport is een aantal aandachtspunten geformuleerd voor de uitvoering van het Waddenfonds na decentralisatie. Deze aandachtspunten hebben de basis gevormd voor de 'Beleidsbrief Decentralisatie Waddenfonds' die de Noordelijke Rekenkamer en de Randstedelijke Rekenkamer hebben aangeboden aan de Staten van de Waddenprovincies³⁶. In deze beleidsbrief zijn zes aanbevelingen opgenomen, bedoeld om tot een doelmatige en doeltreffende uitvoering van het Waddenfonds te komen.

In 2016 is door de beide rekenkamers besloten een onderzoek uit te voeren naar het gedecentraliseerde Waddenfonds. In de eerste plaats om na te gaan wat er met de zes aanbevelingen uit de beleidsbrief is gebeurd en in de tweede plaats om inzicht te krijgen in hoe de uitvoering van het gedecentraliseerde Waddenfonds in brede zin is verlopen in de periode 2012 tot en met 2016. Hoofdconclusie van het eindrapport 'Het Waddenfonds gemonitord', dat in januari 2018 verscheen³⁷, is dat met de keuze voor verlengd provinciaal bestuur met een stevige inbedding van de uitvoeringsorganisatie in één van de deelnemende provincies, de onafhankelijkheid, naar de mening van de beide rekenkamers, mogelijk onder druk komt te staan. Dit zou kunnen worden veroorzaakt door de bestuurlijke verwevenheid tussen de bestuursorganen (DB en AB) van de gemeenschappelijke regeling Waddenfonds en de bestuursorganen van de drie provincies (GS en PS).

In reactie op het oordeel van de rekenkamers hebben de colleges van GS van de Waddenprovincies aangegeven zich niet in deze conclusie te herkennen³⁸, omdat de keuze voor een gemeenschappelijke regeling welbewust is geweest en omdat een gemeenschappelijke regeling bovendien op voldoende afstand staat van de potentiële gebruikers, maar wel met voldoende democratische legitimatie. GS hebben in de reactie aangegeven dat een structuurdiscussie over de organisatie en de governance van het Waddenfonds niet opportuun te vinden. Verder is door GS aangegeven de consequenties en implicaties van de aanbeveling goed te willen doordenken. Op verzoek van de drie GS-en heeft er in mei 2018 nog een bestuurlijk gesprek plaatsgevonden met beide Rekenkamers, waaruit geen consequenties voor de governance volgen.

Monitoring en herijking criteria deelneming

Het Waddenfonds is in zijn huidige vorm ontstaan in 2012. Ten behoeve van de decentralisatie door het Rijk van het Waddenfonds heeft een brede instrumentenafweging plaatsgehad, met als uitkomst de keuze voor een gemeenschappelijke regeling. Er heeft geen tussentijdse herijking plaatsgehad.

Ten behoeve van een actieve monitoring heeft het Waddenfonds een systeem van projectmonitoring en evaluatie ontwikkeld, zoals verwoord in de rapportage 'Projectmonitoring en evaluatie Waddenfonds'³⁹. Met dit systeem wordt het mogelijk te bepalen in welke mate de Waddenfondsprojecten bijdragen aan de Waddenfondsdoelen. Met dit systeem is onder andere invulling gegeven aan één van de aanbevelingen uit het eerdergenoemde onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer en de Randstedelijke Rekenkamer ('Het Waddenfonds gemonitord').

Voor monitoring en evaluatie van het doelbereik van het Waddenfonds is het van belang om een onderscheid te maken tussen projectmonitoring en gebiedsmonitoring. Projectmonitoring richt zich op het in beeld brengen van de inspanningen (input), prestaties (output) en effecten (outcome) van Waddenfondsprojecten. Gebiedsmonitoring richt zich op het in beeld brengen van de 'staat van het wad', de trends en ontwikkelingen in het Waddengebied. Het monitoringsysteem

³⁶ Brief Noordelijk Rekenkamer en de Randstedelijke Rekenkamer aan PS, d.d. 6 augustus 2012.

³⁷ Aanbiedingsbrief rekenkamers aan PS, Rapportage 'Het Waddenfonds gemonitord', kenmerk 2018/AH/010, d.d. 23 januari 2018 (Geagendeerd door PS, d.d. 26 maart 2018) en Voordracht Ontwerpbesluit Nr. 16-2018, d.d. 7 februari 2018 (Unaniem vastgesteld PS, d.d. 26 maart 2018).

³⁸ Bestuurlijke reactie GS naar aanleiding van onderzoek Waddenfonds in het kader van bestuurlijk wederhoor, kenmerk 1007463/1021776, d.d. 9 januari 2018.

³⁹ Rapportage Projectmonitoring en evaluatie Waddenfonds - Systematiek en werkwijze, Waddenfonds, d.d. 31 augustus 2018.

is er dus nog niet, maar wordt uitgerold. In 2021 vindt een eerste evaluatie van het Waddenfonds plaats: de ¾-term review. De monitoring zou hier dan ook in moeten worden betrokken.

Aanwezigheid exit-strategie

De aanwezigheid van een exit-strategie is niet van toepassing. De gemeenschappelijke regeling is gesloten voor bepaalde tijd en eindigt op 1 januari 2028. Daarbij heeft het Algemeen Bestuur een liquidatieplan vastgesteld en regelt daarmee de vereffening van het vermogen.

Actief eigenaarschap

De Provincie Noord-Holland stelt zich actief op als deelnemer. Binnen de gemeenschappelijke regeling Waddenfonds, waar het Rijk zorgdraagt voor de inbreng van de middelen, vindt gemiddeld 6x per jaar een vergadering van het DB plaats. Ter voorbereiding hiervan wordt een (ambtelijk) afstemmingsoverleg georganiseerd (bij actualiteiten is er vaker contact). Daarnaast zijn er 2 à 3 vergaderingen van het AB. Hierin worden o.a. de jaarstukken en de begroting vastgesteld. Deze vergaderingen worden voorbereid door de accounthouder van de provincie.

5.3 Effectiviteit

De gemeenschappelijke regeling Waddenfonds is een effectief beleidsinstrument voor het gezamenlijk beheren en programmatisch besteden van de gelden van het Waddenfonds om daarmee de duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap te stimuleren. Via de ingezette ontwikkeling en uitrol van een systeem van projectmonitoring en evaluatie is het mogelijk de effectiviteit van bijdrage van Waddenfondsprojecten aan de vier hoofddoelen te bepalen. Het monitoringsysteem is sinds eind 2017 operationeel, waarmee een totaaloverzicht ontstaat van het geleverde rendement. Het monitoringsysteem gaat gelden voor de projecten vanaf 2018.

Effectiviteit doelstellingen

Via de ingezette ontwikkeling en uitrol van een systeem van projectmonitoring en evaluatie is het mogelijk de effectiviteit van bijdrage van Waddenfondsprojecten aan de vier hoofddoelen te bepalen. Monitoring vindt plaats vanaf 1 december 2017. De monitoringgegevens worden hierbij geregistreerd in het informatiebeheersysteem van het Waddenfonds ('Dashboard'). Het dashboard koppelt de monitoringgegevens op projectniveau aan de vier doelen van het Waddenfonds. Op deze wijze ontstaat een beeld van de geaggregeerde outcome-gegevens op het niveau van de vier Waddenfonds doelen en op het niveau van het Waddenfonds als totaal.

Realisatie publiek belang

De gemeenschappelijke regeling Waddenfonds maakt het gezamenlijk beheren en programmatisch besteden van de gelden van het Waddenfonds mogelijk om daarmee de duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap te stimuleren. Met behulp van de indicatoren zoals opgenomen in de rapportage 'Projectmonitoring en evaluatie Waddenfonds'⁴⁰ kunnen de geleverde prestaties gekoppeld worden aan het publiek belang en de vier doelen. Het dashboard is op 1 november 2017 opgeleverd en is vanaf 1 december 2017 in gebruik. De set aan indicatoren is op basis van beschikbare bouwstenen, zoals het Uitvoeringsprogramma en het Investeringskader, in samenhang ontwikkeld.

Rendement Waddenfonds

Het rendement van de gemeenschappelijke regeling Waddenfonds is nog niet in harde cijfers te vatten. Daarvoor moet het monitoringsprogramma eerst resultaten opleveren. Dit gaat pas echt lopen voor projecten vanaf 2018. Op basis van de gepubliceerde jaarstukken is duidelijk dat het Waddenfonds subsidies verstrekt voor extra investeringen in het Waddengebied. Hiermee wordt bijgedragen aan de duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en aan het behoud van het unieke open landschap. Tegelijkertijd stimuleert het Waddenfonds ook de duurzame economische ontwikkeling van het waddengebied. Via het 'Uitvoeringskader Waddenfonds' zijn de subsidiesporen vastgesteld. Met het monitoringsysteem kan het

⁴⁰ Rapportage Projectmonitoring en evaluatie Waddenfonds - Systematiek en werkwijze, Waddenfonds, d.d. 31 augustus 2018.

rendement ook daadwerkelijk worden aangetoond. Een financieel rendement is niet van toepassing.

Hoofdstuk 6 – Participatiefonds Duurzame Economie Noord-Holland B.V.

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

Op 5 maart 2012 hebben Provinciale Staten het Koersdocument Duurzame Energie vastgesteld⁴¹, waarin onder andere de oprichting van een Duurzaam Energie Fonds is opgenomen. In het Koersdocument is daarover de volgende passage opgenomen: “Voor de verwezenlijking van de ambities op het gebied van duurzame energie wordt door Noord-Holland als belangrijkste financieringsinstrument het Duurzaam Energie Fonds Noord-Holland opgezet. Met de middelen uit dit fonds worden projecten mogelijk gemaakt die bijdragen aan de versterking van de sector duurzame energie.” Het fonds moet uiteindelijk een omvang krijgen van € 85 mln.

In maart 2013 is door Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Holland besloten tot oprichting van het betreffende Duurzame Energie Fonds⁴². Op 2 april 2014 is het fonds formeel opgericht als het Participatiefonds Duurzame Economie Noord-Holland B.V. (PDENH). In eerste instantie is gestart met een fondsvermogen van € 30 mln., met de mogelijkheid om dit in twee tranches (van €25 mln. en €30 mln.) op te hogen tot een bedrag van €85 miljoen. Bij de oprichting van PDENH is afgesproken dat voor iedere ophoging van het fondsvermogen een voorstel aan Provinciale Staten wordt voorgelegd voor beschikbaarstelling van het budget voor de volgende tranche. In Provinciale Staten van 8 oktober 2018 is ingestemd met een ophoging van het fondsvermogen van PDENH⁴³. Door het besluit wordt een tweede tranche van € 25 mln. beschikbaar gesteld aan PDENH. Het totale fondsvermogen komt hiermee op € 55 mln.

PDENH heeft tot doel duurzaamheid en economische potentie van deze sector te stimuleren. PDENH biedt kapitaal aan ondernemingen in deze sector in de provincie Noord-Holland. Het fonds is speciaal bedoeld voor bedrijven en projecten die zich richten op energietransitie, circulaire economie en duurzame mobiliteit. Daarnaast mag een aanvraag ook over thema's heen gaan, zoals bijvoorbeeld sociale duurzaamheid. Het beheer van het fonds wordt uitgevoerd door een joint venture tussen KplusV en StartGreen Capital en is vastgelegd in een beheerovereenkomst.

In de eerste jaren na oprichting kon PDENH alleen investeren met eigen vermogen (participaties) in bedrijven op het gebied van zonne-energie, windenergie (offshore), biomassa en duurzaam bouwen. In maart 2016 is een tussenevaluatie aangeboden aan Provinciale Staten⁴⁴, die heeft geleid tot een aantal aanbevelingsrichtingen. In een aangenomen motie⁴⁵ wordt Gedeputeerde Staten opgedragen om de aanbevelingsrichtingen uit de tussenevaluatie te gebruiken om te komen tot het verbeteren van de inzetbaarheid van PDENH. Door PwC is vervolgens gekeken naar de huidige opzet en werking van de governance van het fonds om tot aanbevelingen te komen in het licht van de gewenste uitbreiding van het instrumentarium. Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn advocaten en notarissen hebben de uitbreidingsmogelijkheden zelf onderzocht⁴⁶. De uitgevoerde onderzoeken hebben geleid tot uitbreiding van het instrumentarium met courante en converteerbare leningen en tot een verbreding van de duurzaamheidsfocus naar Energietransitie,

⁴¹ Koersdocument Duurzame Energie, Voordracht 14-2012, d.d. 31 januari 2012 (Vastgesteld PS 5 maart 2012).

⁴² Brief GS aan PS. Oprichtingsbesluit PDENH, kenmerk 122693/122693, d.d. 19 maart 2013.

⁴³ Brief GS aan PS, Verzoek tot ophoging fondsvermogen PDENH, kenmerk 1064270/1064274, d.d. 11 juli 2018 en Voordracht 51-2018, d.d. 10 juli 2018 (Vastgesteld PS 8 oktober 2018).

⁴⁴ Brief GS aan PS, Tussenevaluatie PDENH, kenmerk 752170/752179, d.d. 22 maart 2016.

⁴⁵ Motie Verbeteren inzetbaarheid Participatiefonds Duurzame Economie, kenmerk M10/230516, aangenomen in PS, d.d. 23 mei 2016.

⁴⁶ Brief GS aan PS, Uitwerking Motie 'Verbeteren inzetbaarheid Participatiefonds Duurzame Economie Noord-Holland B.V.' (M10/230516), kenmerk 821731/821748, d.d. 22 juni 2018.

Circulaire Economie en Duurzame mobiliteit. Deze wijzigingen zijn verwerkt in de gewijzigde statuten⁴⁷, het investeringsreglement⁴⁸ en de beheerovereenkomst⁴⁹.

In de beheerovereenkomst van PDENH is onder andere opgenomen dat de uitvoering van het fonds vierjaarlijks geëvalueerd wordt. Aangezien de beheerovereenkomst is gestart in april 2014, is het fondsmanagement in 2018 door Berenschot geëvalueerd⁵⁰. Deze evaluatie heeft geleid tot twee praktische aanbevelingen met betrekking tot samenwerking en communicatie tussen de betrokken partijen welke zijn doorgevoerd (totstandkoming gedragen Administratieve Organisatie / Interne Controle (AO/IC), verkorting van de doorlooptijd aanvraag tot maximaal drie maanden).

Deel II Evaluatie: Hoe effectief zijn verbonden partijen als beleidsinstrument van de Provincie Noord-Holland?

6.1 Beleidsonderbouwing

PDENH heeft een duidelijk publiek belang namelijk het stimuleren van duurzaamheid en de economische potentie in de sector 'duurzame energie'. Het publiek belang is in de statuten vertaald naar een aantal doelstellingen gericht op het verstrekken van kapitaal aan ondernemingen op het gebied van energietransitie, circulaire economie en duurzame mobiliteit. Ten behoeve van de oprichting van PDENH heeft een brede en navolgbare instrumentafweging plaatsgehad, waarbij naast de B.V. ook andere organisatievormen zijn onderzocht. Het wordt daarmee plausibel geacht dat PDENH een bijdrage levert aan het publiek belang voor de verwezenlijking van de ambities op het gebied van duurzame economie.

Duidelijkheid publiek belang

PDENH heeft een duidelijk publiek belang namelijk het stimuleren van duurzaamheid en de economische potentie in de sector 'duurzame energie'. Het publiek belang is in de afgelopen jaren niet gewijzigd. Op basis van de door Provinciale Staten aangenomen motie⁵¹ is het publiek belang wellicht eerder sterker geworden, omdat het financieel instrumentarium is uitgebreid en de focus is verbreed.

Vertaling belang in doelstellingen

In de oorspronkelijke statuten en in het bijhorende Businessplan (maart 2013) is opgenomen dat PDENH als belangrijk financieringsinstrument dient voor de verwezenlijking van de ambities op het gebied van duurzame energie. Met de middelen uit dit fonds worden projecten mogelijk gemaakt die bijdragen aan de versterking van de sector duurzame energie. Daarbij wordt aangegeven dat Noord-Holland de grootste economische potentie heeft in de (sub)sectoren Duurzaam bouwen, Offshore windenergie, Biomassavergassing en Zonne-energie. In de oorspronkelijke statuten waren de doelstellingen als volgt verwoord⁵²:

"[...] het verstrekken van risicokapitaal aan, het deelnemen in, het samenwerken met, en/of het financieren van vennootschappen en ondernemingen alsmede projecten en bedrijvigheid op het gebied van duurzame energie, toepassing van hernieuwbare energie en energiebesparing die bijdragen aan de opwekking van duurzame energie, en/of de ontwikkeling van een duurzame economisch cluster [...]"

Op basis van de onderzoeken naar de Governance en de uitbreiding van het instrumentarium zijn de statuten in 2017 aangepast⁵³. In de statuten zijn de doelstellingen als volgt verwoord:

⁴⁷ Gewijzigde statuten PDENH, d.d. 14 juli 2017.

⁴⁸ Investeringsreglement PDENH, vastgesteld bij besluit van 19 december 2018 door de Algemene Vergadering van Participatiefonds Duurzame Economie Noord-Holland B.V.

⁴⁹ Beheerovereenkomst tevens inhoudende een aandeelhoudersinstructie tot uitvoering van het bestuur van PDENH, d.d. 23 maart 2018.

⁵⁰ Brief GS aan PS, Evaluatie fondsmanagement, kenmerk 1095789/1095790, d.d. 19 juli 2018.

⁵¹ Motie Verbeteren inzetbaarheid Participatiefonds Duurzame Economie, kenmerk M10/230516, aangenomen in PS, d.d. 23 mei 2016.

⁵² Statuten oprichting PDENH, bijlage bij brief GS aan PS. Oprichtingsbesluit PDENH, kenmerk 122693/122693, d.d. 19 maart 2013.

⁵³ Statutenwijziging PDENH B.V., Pels Rijken & Droogleever Fortuijn advocaten en notarissen, d.d. 9 juni 2017.

“[...] het verstrekken van risicokapitaal aan, het deelnemen in, het samenwerken met, en/of het financieren van vennootschappen en ondernemingen alsmede projecten en bedrijvigheid op het gebied van duurzame economie, waaronder begrepen, maar niet beperkt tot: i) Energietransitie; (ii) Circulaire Economie, en (iii) Duurzame Mobiliteit [...]”.

Navolgbare instrumentafweging

Ten behoeve van het oprichtingsbesluit⁵⁴ is conform de Nota Verbonden Partijen 2014 een brede en uitgebreide analyse gemaakt. Naast de uiteindelijk gekozen besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid (B.V.) zijn meerdere alternatieven onderzocht. De belangrijkste daarvan was de commanditaire vennootschap (C.V.). Hierbij heeft Deloitte een second opinion uitgevoerd. Aangezien het fonds ‘in de markt’ opereert, bleek het wenselijk hiervoor een aparte rechtspersoon op te zetten, zodat het handelen van het fonds onder het civielrecht kan vallen. Gezien de doelstellingen en werkwijze van het fonds is een B.V. hiervoor de meest geëigende vorm. Andere organisatievormen (zoals een stichting, C.V. of N.V.) zijn ook mogelijk, maar deze kennen enkele nadelen ten opzichte van een B.V.

Plausibiliteit bijdrage publiek belang

De provincie Noord-Holland is ervan overtuigd dat het verduurzamen van economie sneller en efficiënter zal verlopen als wordt ingezet op innovatie en het versterken van bedrijvigheid. Door middel van PDENH kan Noord-Holland de projecten en bedrijven daarbij ondersteunen. Op basis hiervan en bovenstaande analyse is het plausibel dat PDENH een bijdrage kan leveren aan het publiek belang voor de verwezenlijking van de ambities op het gebied van duurzaamheid.

6.2 Aansturing

Er is sprake van een duidelijke strategische aansturing van PDENH die verankerd is in zowel het oprichtingsbesluit als in de statuten. De provincie Noord-Holland stelt zich actief op als eigenaar. Op basis van eerder uitgevoerde evaluaties is de governance aangepast en zijn aanbevelingen om te komen tot een optimale situatie ingevuld. De criteria voor de deelneming zijn in 2017 herijkt, waarbij het instrumentarium is uitgebreid en de focus is verbreed. Er is geen expliciete aandacht geweest voor/gekeken naar een exit-strategie. Conform het oprichtingsbesluit wordt voor het fonds uitgegaan van een minimale looptijd van 5 tot 10 jaar.

Duidelijkheid strategische aansturing

De strategische aansturing is verankerd in zowel het oprichtingsbesluit als in de statuten. De aandeelhouder (provincie) heeft altijd grip op de sturing.

Het voorbereiden van besluitvorming van projecten vergt een zorgvuldige balans tussen de handelingsvrijheid van de fondsbeheerder enerzijds en de besluitvorming door Gedeputeerde Staten anderzijds. De fondsbeheerder voert een eerste toetsing uit op de binnengekomen aanvragen en voert overleg met de aanvrager. Op het moment dat de aanvraag voldoende is uitgewerkt voor besluitvorming, wordt deze voorgelegd aan het investeringscomité⁵⁵. Normaalgesproken zal na een positief oordeel van het investeringscomité het voorstel tot het aangaan van een participatie of lening door de fondsbeheerder worden voorgelegd aan Gedeputeerde Staten als aandeelhouder. De directeur mag een advies ook naast zich neerleggen en toch besluiten een voorstel tot financiering voor te leggen. Het is dan aan Gedeputeerde Staten om een positief dan wel negatief besluit te nemen over de voorgestelde participatie of lening.

De verantwoording vanuit PDENH vindt plaats via kwartaalrapportages en de jaarrekening. Deze worden besproken in de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) die ca. 4x per jaar plaatsvindt. Het fondsmanagement bereidt de AvA voor.

⁵⁴ Brief GS aan PS. Oprichtingsbesluit PDENH, kenmerk 122693/122693, d.d. 19 maart 2013.

⁵⁵ Het investeringscomité bestaat uit drie leden: Ruud Nijs, Bart Budding en Quirine Langeveld (bron: www.pdenh.nl).

Optimale governance

Op basis van de onderzoeken in het kader van de governance is het instrumentarium met courante en converteerbare leningen uitgebreid en is gekomen tot een verbreding van de duurzaamheidsfocus naar Energietransitie, Circulaire Economie en Duurzame mobiliteit. Deze wijzigingen zijn verwerkt in hiervoor benoemde gewijzigde statuten, investeringsreglement en de beheerovereenkomst. In hetzelfde onderzoek is aanbevolen om te komen tot een Administratieve Organisatie / Interne Controle (AO/IC). De AO/IC is vervolgens eenzijdig door het fondsmanagement opgesteld. In de daaropvolgende evaluatie fondsmanagement is aanbevolen te zorgen voor een gedragen AO/IC, waarbij de processen beschreven worden inclusief de wensen en eisen van betrokken partijen. Daarnaast moet geborgd worden dat alle partijen betrokken zijn bij de aanvullingen en verbeteringen en de AO/IC ook aan te vullen met processen van de provincie en het investeringscomité. Deze aanbeveling is conform de toezegging van Gedeputeerde Staten⁵⁶ ingevuld. Hierin dient nog te worden meegenomen dat er nu geen escalatiemoment aanwezig is van het investeringscomité richting de AvA.

In de evaluatie fondsmanagement is verder geconstateerd dat, met name doordat de verschillende gremia tijdsvolgordelijk werken, de doorlooptijd varieert van 6 tot 9 maanden voor een reguliere aanvraag (gemeten van aanvraag tot betaling). Voor de markt waarin het fonds opereert is dit (relatief) lang. Daarbij is ook geconstateerd dat de doorlooptijd langer is dan van vergelijkbare fondsen in andere regio's. In de evaluatie fondsmanagement is aanbevolen een periodiek overleg te organiseren tussen fondsbeheerder, investeringscomité en provincie om het werkproces te stroomlijnen. Gedacht kan hierbij worden aan het parallel uitvoeren van activiteiten, aanlevertermijnen te verkorten en beslissingen te mandateren en achteraf te controleren. Doel zou, conform de conclusie van de evaluatie fondsmanagement, moeten zijn te streven naar een doorlooptijd van maximaal drie maanden. De aanbeveling is conform de toezegging van Gedeputeerde Staten⁵⁷ ingevuld met de instelling van een overleg tussen het fondsmanagement, investeringscomité en vertegenwoordigers van de aandeelhouder. Of daarmee de doorlooptijd daadwerkelijk wordt bekort is nog niet duidelijk en moet nog worden vastgesteld.

Monitoring en herijking criteria deelneming

De criteria voor participatie zijn opgenomen in het oprichtingsbesluit en verankerd in de statuten. Deze zijn herijkt als gevolg van de aangenomen motie in Provinciale Staten⁵⁸ en de daarop volgende evaluatie governance⁵⁹. Dit heeft geresulteerd in een uitbreiding van het instrumentarium met courante en converteerbare leningen en tot een verbreding van de duurzaamheidsfocus naar Energietransitie, Circulaire Economie en Duurzame mobiliteit. Het ontbreekt nog aan systeem, waarmee door middel van met name outcome-indicatoren de directe effecten van de prestaties op het realiseren van beleidsdoelstellingen kan worden gemonitord.

Aanwezigheid exit-strategie

Conform het oprichtingsbesluit⁶⁰ wordt voor het fonds uitgegaan van een minimale looptijd van 5 tot 10 jaar. De precieze looptijd zal afhangen van de duur van de participaties. Op basis van periodieke evaluaties zal hierover te zijner tijd een besluit moeten worden genomen. Er is daarbij geen expliciete aandacht geweest voor/gekeken naar een exit-strategie. Voor elk van de investeringen wordt wel, voordat het fonds een investering doet, met de ondernemer een realistische exit-strategie gemaakt. Hierin is opgenomen hoe lang de deelneming duurt en wat de voorwaarden zijn voor een exit.

⁵⁶ Brief GS aan PS, Evaluatie fondsmanagement, kenmerk 1095789/1095790, d.d. 19 juli 2018.

⁵⁷ Brief GS aan PS, Evaluatie fondsmanagement, kenmerk 1095789/1095790, d.d. 19 juli 2018.

⁵⁸ Motie Verbeteren inzetbaarheid Participatiefonds Duurzame Economie, kenmerk M10/230516, aangenomen in PS, d.d. 23 mei 2016.

⁵⁹ Brief GS aan PS, Uitwerking Motie 'Verbeteren inzetbaarheid Participatiefonds Duurzame Economie Noord-Holland B.V.' (M10/230516), kenmerk 821731/821748, d.d. 22 juni 2018.

⁶⁰ Brief GS aan PS. Oprichtingsbesluit PDENH, kenmerk 122693/122693, d.d. 19 maart 2013.

Actief eigenaarschap

De provincie Noord-Holland stelt zich actief op als eigenaar. Binnen de PDENH vindt ca. 4x per jaar een AvA plaats. Ter voorbereiding hiervan vindt proactieve afstemming plaats tussen de accounthouder beleid en de accounthouder financiën. Per deelneming/lening wordt een kwartaalrapportage opgesteld en besproken.

6.3 Effectiviteit

De effectiviteit van de participatie PDENH is nog niet in te schatten. Weliswaar wordt gerapporteerd over output, maar ontbreekt nog de vertaling van beleidsdoelstellingen in een set van indicatoren om ook de outcome te meten/te monitoren. Dergelijke indicatoren moeten verder worden geoperationaliseerd om de effectiviteit van de doelstellingen daadwerkelijk te kunnen toetsen. Door het ontbreken van deze indicatoren om de outcome te meten, is het onduidelijk in hoeverre de geleverde prestaties en/of bereikte resultaten bijdragen aan de realisatie van beleidsdoelen van de provincie (stimuleren van duurzaamheid en de economische potentie in de sector). Het rendement van PDENH is dan ook nog niet in harde cijfers uit te drukken, ook al lieten de eerste twee afgeronde initiatieven een positief rendement zien.

Effectiviteit doelstellingen

Met de herijking van de participatie in 2017 is het instrumentarium uitgebreid en is de focus verbreed. PDENH heeft tot doel duurzaamheid en economische potentie van de sector Duurzame Energie te stimuleren. Het fonds biedt daarbij kapitaal voor bedrijven en projecten die zich richten op energietransitie, circulaire economie en duurzame mobiliteit (of over deze thema's heen). Hierbij moet een onderscheid gemaakt worden in output (de prestaties die met deze activiteiten worden geleverd) en outcome (de directe effecten van deze prestaties op het realiseren van beleidsdoelen). Voor wat betreft de output wordt gekeken naar hoeveel kapitaal er wordt verstrekt en hoeveel aanvragen worden gehonoreerd. Ook wordt gekeken naar de verdeling van de aanvragen over de verschillende thema's.

In de evaluatie is geconstateerd dat de doelstellingen (nog) niet zijn vertaald in concrete, meetbare indicatoren waar het de outcome betreft (de directe effecten van de prestaties op het realiseren van beleidsdoelen). Voorbeelden van indicatoren zijn het toegenomen aantal arbeidsplaatsen in de sector duurzame energie, daadwerkelijke verduurzaming (reductie van bijvoorbeeld CO₂ en/of NO_x), de CE-gehalte van de projecten of de afname van gebruik van vervuilende energiebronnen. Ook de klanttevredenheid van stakeholders kan hiertoe gerekend worden. Dergelijke indicatoren moeten verder worden geoperationaliseerd om de effectiviteit van de doelstellingen daadwerkelijk te kunnen toetsen.

Realisatie publiek belang

Op basis van het aantal ontvangen aanvragen blijkt dat PDENH risicokapitaal verstrekt ten behoeve van het deelnemen in, het samenwerken met, en/of het financieren van vennootschappen en ondernemingen, alsmede projecten op het gebied van duurzame economie. Mede gegeven het voorgaande (het ontbreken van een vertaling van doelen naar een concrete set van indicatoren) is het onduidelijk in hoeverre de geleverde prestaties en/of bereikte resultaten bijdragen aan de realisatie van het publiek belang van de provincie, namelijk het stimuleren van duurzame energie en de economische potentie in de duurzame energiesector.

Rendement PDENH

Het (financieel) rendement van PDENH is nog niet in harde cijfers uit te drukken. Daarvoor bestaat het fonds ook nog te kort en zijn er te weinig initiatieven gerealiseerd/afgerond. De twee initiatieven die nu zijn gerealiseerd hadden beiden een positief rendement. Voor de herijking was het aantal aanvragen beperkt. Als gevolg van de recente uitbreiding van het instrumentarium en het verbreden van de focus is het aantal aanvragen weliswaar gestegen, maar is het rendement daarvan nog niet bekend. Het ontwikkelen van een goede set van outcome-indicatoren kan een daadwerkelijke monitoring van de resultaten en van het rendement faciliteren.

Hoofdstuk 7 – Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord N.V. (NHN)

Deel I Profielschets: uitgangssituatie van het Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord N.V met specifieke kenmerken als de taak, structuur en de activiteiten en ontwikkelingen sinds de vorige evaluatie

Het Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord N.V (hierna: NHN) is een door de provincie Noord-Holland in 2007 opgericht bedrijf en heeft als huidige doel:⁶¹

- het versterken van de strategische samenwerking van en onderlinge afstemming tussen ondernemers, onderwijsinstellingen, kennisinstellingen, lokale en provinciale overheden en regionale samenwerkingsverbanden in Noord-Holland Noord;
- het verder ontwikkelen van een positief vestigings- en ondernemersklimaat in de noordelijke regio van Noord-Holland; en
- het collectief en effectief representeren van de noordelijke regio van Noord-Holland in haar belangen, ambities en doelstellingen en bij mogelijke samenwerkingsmogelijkheden met andere regio's in Nederland of daarbuiten.

NHN is in 2014 eerder geëvalueerd door de Provincie in het kader van de Evaluatie Verbonden Partijen.⁶² De provincie heeft momenteel een belang van 49% in de N.V. De overige aandeelhouders zijn 18 gemeenten in Noord-Holland Noord.⁶³ NHN is gevestigd in Alkmaar en heeft ca. 18 fte's in dienst. Activiteiten die NHN 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 regionale bedrijvenloketten en een regionaal servicepunt voor het signaleren en binnenhalen van subsidies.

In de eerste jaren na de oprichting van NHN (2007-2011) voldeed NHN niet aan de initiële verwachtingen. NHN was aangemerkt als een dienst van algemeen economisch belang (DAEB). Het was voor de aandeelhouders niet geheel duidelijk wat NHN bijdroeg aan de beleidsdoelstellingen. Zeker in de eerste jaren kreeg de directie van NHN 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.⁶⁴ Uiteindelijk ontstond bij de aandeelhouders onvrede over onderdelen van het functioneren van NHN en werd in 2011 besloten een transitieproces in te gaan.

Met dit transitieproces werd besloten tot het stopzetten van de financieringswijze via een DAEB en over te gaan tot financiering via boekjaarsubsidie. NHN bleef een N.V. en de aandeelhouders kregen meer sturingsmogelijkheden door het opnemen van de eis dat voortaan een jaarplan opgesteld diende te worden welke vooraf goedgekeurd dient te worden door de algemene vergadering van aandeelhouders. Het aandelenbelang van de provincie werd verminderd van 50% naar 49%. Er kwam een nieuwe samenwerkingsovereenkomst en er werden evaluatiemomenten afgesproken voor de samenwerking (2014) en de effectiviteit van NHN (2016).

In 2016-2017 zijn de effectiviteit en de inrichting van de deelneming geëvalueerd.⁶⁵ Naar aanleiding van deze evaluatie wordt de samenwerkingsovereenkomst in 2017 opnieuw aangepast en wordt besloten om niet langer te financieren middels een boekjaarsubsidie. In plaats daarvan wordt er met een dienstverleningsovereenkomst gewerkt en een meerjarenplan. Bij financiering via boekjaarsubsidie lag het initiatief bij NHN om een plan op te stellen. Ook ging de subsidie gepaard met een grote verantwoordingslast die niet proportioneel bleek te zijn. In de constructie

⁶¹ Akte van statutenwijziging van Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord, 15 februari 2018. De beschrijving van de doelen is wel gewijzigd en geactualiseerd ten opzichte van eerdere statuten, maar in wezen qua inhoud en intentie gelijk gebleven.

⁶² Voor meer informatie over de ontstaansgeschiedenis wordt verwezen naar de Evaluatie Verbonden Partijen Provincie Noord-Holland 2014

⁶³ Alkmaar, Bergen, Castricum, Den Helder, Drechterland, Enkhuizen, Graft de Rijk, Heerhugowaard, Heiloo, Hollands Kroon, Hoorn, Koggenland, Langedijk, Medemblik, Opmeer, Schermer, Stede Broec en Texel.

⁶⁴ Op grond van de statuten had de directie goedkeuring nodig voor dergelijke besluiten, er is echter destijds zonder dat de aandeelhouders de impact van dit besluit begrepen besloten in een aandeelhoudersvergadering dat een dergelijk besluit niet langer de goedkeuring behoefde van de aandeelhoudersvergadering.

⁶⁵ Evaluatie Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord door Public Result, 16 juli 2016

met een dienstverleningsovereenkomst ligt er ook een verantwoordelijkheid bij de opdrachtgever. De statuten zijn in 2018 in lijn gebracht met de samenwerkingsovereenkomst. NHN kan optreden als aanbestedende dienst namens de betrokken partijen. Zij hanteert dezelfde aanbestedingsregels als de provincie. Besluiten boven € 1 mln. zijn onderworpen aan goedkeuring van de AvA en RvC. De AvA stelt de jaarrekening vast en kan volledige of beperkte decharge verlenen aan de directeuren voor het gevoerde bestuur respectievelijk het toezicht daarop door de RvC. Onder andere het aangaan of verbreken van duurzame samenwerking, uitbreiding van taken, aangaan van kredieten, ter leen verstrekken van gelden, rechtstreekse of middellijke deelneming in het kapitaal van een andere onderneming en desinvesteringen zijn onderworpen aan goedkeuring van de AvA.

Samen vormen de bestuurders in de regio Noord Holland-Noord het Bestuurlijk AfstemmingsOverleg (BAO) met de provincie. Naar aanleiding van de evaluatie is ook het bestuurlijk afstemmingsoverleg zich anders gaan vormen. Onder het bestuurlijke afstemmingsoverleg vallen nu thematische werkgroepen. Het bestuurlijk afstemmingsoverleg stelt een ambitiedocument op voor de regio. Hieruit volgt een actieplan en voor een gedeelte wordt dit uitgevoerd door NHN, voor een gedeelte bevat het een opdracht aan de overheden zélf. Dit heeft volgens een betrokkene geleid tot een grotere inbreng vanuit alle partijen: er is een gezamenlijkheid ontstaan, en er wordt minder alleen naar het ontwikkelingsbedrijf gekeken.

Deel II Evaluatie: Hoe effectief zijn verbonden partijen als beleidsinstrument van de Provincie Noord-Holland?

7.1 Beleidsonderbouwing

Het publiek belang is duidelijk en actueel. De organisatie richt zich op samenwerking in de regio Noord-Holland Noord met als doel vestigings- en ondernemersklimaat in de regio verder te ontwikkelen. Daarnaast is er een vertaling gemaakt naar doelstellingen. De aannemelijkheid van de beleidsonderbouwing is in 2017 onderzocht en geconcludeerd is dat er sterke aanwijzingen zijn dat NHN een bijdrage levert aan het publiek belang. De enige kanttekening die geplaatst kan worden met betrekking tot de beleidsonderbouwing is de gedeeltelijke lock-in die het instrument heeft. Bij oprichting is zonder duidelijke instrumentafweging gekozen voor een N.V. Bij herijking is die keuze wel heroverwogen, maar omvorming naar een andere rechtsvorm heeft nadelige gevolgen en daar wordt dan ook niet meer voor gekozen.

Duidelijkheid publiek belang

Het publiek belang is duidelijk. De organisatie richt zich op samenwerking in de regio Noord-Holland Noord met als doel vestigings- en ondernemersklimaat in de regio verder te ontwikkelen. Bij evaluatiemomenten wordt stilgestaan bij het publiek belang en wordt het publiek belang herijkt. Een kleine kanttekening die geplaatst kan worden is dat er een beweging wordt gesignaleerd om de beleidsdoelstellingen te verbreden naar andere onderwerpen. Doordat gewerkt wordt met een in gezamenlijkheid afgestemd actieplan blijven beleidsdoelen voldoende scherp. Het is daarom wel belangrijk om elke vier jaar de beleidsdoelen en het instrument te herijken.

Vertaling belang in doelstellingen

Er is sprake van een vertaling naar doelstellingen. Het publiek belang is vertaald naar duidelijke en actuele beleidsdoelstellingen. Er is een ambitiedocument 2040 dat wordt vertaald in een actieplan voor vijf jaar naar zeven thema's.

Navolgbare instrumentafweging

Bij de oprichting van NHN is geen specifieke instrumentafweging gemaakt. Uit de evaluatie verbonden partijen 2014 bleek dat al vroeg vaststond dat het een ontwikkelingsbedrijf moest worden met als juridische vorm een naamloze vennootschap. De keuze voor het instrument kwam mede door de positieve ervaringen met andere ontwikkelingsmaatschappijen met kapitaal binnen en buiten de provincie.

Inmiddels is het instrument twee keer herijkt. Bij beide herijkingsmomenten zijn er verschillende instrumenten overwogen. Er is hierbij wel sprake van een gedeeltelijke lock-in. De nadelen van het uitstappen uit NHN wegen niet op tegen de voordelen van andere instrumenten. Daarom is er gekozen voor het zo optimaal mogelijk inzetten van het huidige instrument.

Plausibiliteit bijdrage publiek belang

In de evaluatie van 2017 hebben de onderzoekers op basis van de economische transformatiemonitor in kaart proberen te brengen of het ontwikkelingsbedrijf zich op de juiste onderwerpen richt en daarbij de meest geschikte rol aanneemt. Zij hebben geprobeerd om aannemelijk te maken dat NHN een bijdrage levert aan het publiek belang van de provincie:⁶⁶ “Al met al kan geconcludeerd worden dat door de relatief grote inzet op de speerpuntclusters en de aandacht voor de acceleratiefactoren er sterke aanwijzingen zijn dat NHN toegevoegde waarde levert voor de regio. De uitvoerende rollen die NHN aanneemt in de verschillende activiteiten (vooral operationeel, faciliterend en verbindend) zijn daar consistent mee.”

Aandachtspunten die blijven zijn de balans tussen cluster-specifieke activiteiten en activiteiten gericht op cross-overs tussen clusters. Wat betreft de samenwerking zou de rol van het onderwijs wellicht wat groter kunnen. In de focus op de acceleratiefactoren is het stimuleren van het innovatief vermogen van het MKB en de ketendichtheid een kans voor het Ontwikkelingsbedrijf en de regio.⁶⁷

7.2 Aansturing

De aansturing wordt als sterk beoordeeld. Er is weliswaar geen klassieke aandeelhoudersrol, maar door het werken met een dienstverleningsovereenkomst met opdrachten wordt er wel strategisch gestuurd. Ook is er een goed functionerend bestuurlijke afstemmingsoverleg. Hoewel een N.V. niet de meest voor de hand liggende vorm is voor de huidige doelen en taken van de organisatie, is de governance binnen de bestaande situatie wel optimaal. Doordat er telkens einddata en evaluatieafspraken in de overeenkomst worden opgenomen, wordt structurele reflectie op het instrument geborgd. Er zijn procesafspraken die een exit faciliteren. Ten slotte is er sprake van actief eigenaarschap.

Duidelijkheid strategische aansturing

Er is sprake van strategische aansturing. Er is een vastgesteld kader waarbinnen opdrachten worden uitgevoerd. Er is een ambitiedocument 2040 dat wordt vertaald in een actieplan voor vijf jaar naar zeven thema's. De opdrachten worden binnen dit kader verleend. Ook het bestuurlijk afstemmingsoverleg is zich anders gaan organiseren, waardoor er in de ogen van interne betrokkenen een groter gevoel van gemeenschappelijkheid is ontstaan. Op dit moment is de belangrijkste uitdaging voor het nog beter laten functioneren van het instrument volgens betrokkenen de verdere inbedding in de ambtelijke organisaties.

Optimale governance

Het is niet zeker of een N.V. de meest voor de hand liggende vorm is voor de huidige doelen en taken van de organisatie. Binnen de bestaande situatie is de governance wel optimaal. Er is een splitsing van aandeelhoudersovereenkomst en dienstverleningsovereenkomst. De dienstverleningsovereenkomst biedt een zakelijk kader waarin opdracht wordt verleend. Verantwoording vindt plaats naar tevredenheid. De aandeelhouders ontvangen ieder half jaar een verantwoordingsrapportage in de vorm van een stoplichtrapportage op de voortgang van activiteiten. Er wordt ook op verantwoord via de jaarstukken. Er is één keer per half jaar een gesprek tussen de voorzitter en de voorzitter van de RvC.

Financiële risico's waren in het verleden een probleem met de vele dochtermaatschappijen. Op dit moment zijn de risico's in beeld. Het financiële risico zit nu in de subsidies/opdrachten die verleend worden aan het ontwikkelingsbedrijf.

Een kanttekening die geplaatst wordt is dat bij de herijking besloten is dat er buiten de opdrachten die verleend worden aan het ontwikkelingsbedrijf, geen extra financiële middelen beschikbaar worden gesteld aan NHN. Dat lijkt volgens betrokkenen niet altijd aan te sluiten bij de ambities die de partijen hebben met het ontwikkelingsbedrijf.

Monitoring en herijking criteria deelneming

Voor de regio Noord-Holland Noord is in 2016 een economische transformatiemonitor opgesteld. Op basis hiervan zijn door Public Result eerder conclusies getrokken over de bijdrage van het

⁶⁶ Evaluatie Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord door Public Result, 16 juli 2016, p. vi.

⁶⁷ Evaluatie Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord door Public Result, 16 juli 2016.

ontwikkelingsbedrijf aan het publiek belang. De monitor kent vooralsnog geen vervolg. Bij de eerste herijking in 2012 is in de samenwerkingsovereenkomst opgenomen dat het instrument bij het aflopen van de overeenkomst wordt geëvalueerd. Dit is gebeurd en heeft geleid tot de huidige vorm van NHN met, naast de aandeelhoudersovereenkomst, een dienstverleningsovereenkomst. In de vigerende aandeelhoudersovereenkomst en dienstverleningsovereenkomst zijn artikelen opgenomen die een tussentijdse en eindevaluatie van de samenwerking voorschrijven om zo besluiten te kunnen nemen over het aanpassen en al dan niet voortzetten van de overeenkomsten.

Aanwezigheid exit-strategie

Zowel de aandeelhoudersovereenkomst als de dienstverleningsovereenkomst hebben een einddatum. Voorafgaand aan die einddata worden samenwerking en instrumentarium geëvalueerd. Vroeger was er een convenant. Daar konden partijen niet uitstappen. In de aandeelhoudersovereenkomst is een opzegtermijn opgenomen. Opzegging van de overeenkomsten is mogelijk tegen het einde van het lopende boekjaar met een opzegtermijn van twee boekjaren volgend op het jaar van de opzegging.

Opgemerkt moet worden dat een besluit tot exit niet snel gekozen zal worden. Als de provincie besluit om het instrument niet langer in te zetten betekent dat dat het voortbestaan van het ontwikkelingsbedrijf niet zeker is. De evaluatiemomenten worden als herijkingsmomenten ervaren, waarop doel en instrument met elkaar in een lijn kunnen worden gebracht.

Actief eigenaarschap

Er is geen sprake van actief aandeelhouderschap. Dat past ook niet bij de huidige vorm. De vennootschap is een huls die vanuit historische gronden is blijven bestaan. Klassieke sturing vanuit de eigenaarsrol heeft hiermee minder nadruk gekregen. Vanuit de eigenaarsrol wordt wel nog steeds gekeken naar onderwerpen zoals salariëring van de directie en benoemingen van commissarissen. Wel is er sprake van actief eigenaarschap. Vorm en doel worden binnen de huidige afspraken structureel herijkt.

7.3 Effectiviteit

Het ontwikkelingsbedrijf is effectief in het behalen van haar doelstellingen. Het is aannemelijk dat er ook daadwerkelijk publiek belang wordt gerealiseerd. Het ontwikkelingsbedrijf heeft als lege huls geen rendementsdoelstelling en er is ook geen financieel rendement. Dit is passend gezien de inrichting van het instrument en het huidige doel.

Effectiviteit doelstellingen

Er zijn voor het bepalen van de effectiviteit geen indicatoren ontwikkeld, maar er wordt wel middels evaluaties op de effectiviteit gereflecteerd. In de evaluatie van 2016 wordt geconcludeerd dat het ontwikkelingsbedrijf voor een belangrijk deel heeft voldaan aan de opdrachten van de aandeelhouders en daarmee haar doelstellingen op output grotendeels heeft behaald.⁶⁸

Realisatie publiek belang

Hoewel het altijd moeilijk is om aan te tonen dat de inspanningen van NHN het verschil hebben gemaakt, richt de organisatie zich volgens de onderzoekers van Public Result op de juiste onderwerpen, neemt zij daarbij de juiste rollen aan en is zij effectief in het behalen van de doelstellingen die zij van haar aandeelhouders/subsidieverleners meekrijgt. Het is daarom voldoende aannemelijk dat er ook daadwerkelijk publiek belang wordt gerealiseerd.

Rendement

Het ontwikkelingsbedrijf heeft als lege huls geen rendementsdoelstelling en er is ook geen financieel rendement. Dit is passend gezien de inrichting van het instrument en het huidige doel.

⁶⁸ Public Result, Evaluatie Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord, 16 juli 2016, p. 12.

Hoofdstuk 8 – Zeehaven IJmuiden N.V. en Stichting Administratiekantoor Aandelen Zeehaven IJmuiden N.V.

Deel I Profielschets: uitgangssituatie van de Zeehaven IJmuiden en Stichting Administratiekantoor Aandelen Zeehaven IJmuiden N.V. met specifieke kenmerken als de taak, structuur en de activiteiten en ontwikkelingen sinds de vorige evaluatie

De Zeehaven IJmuiden N.V. is opgericht met als doel de werkzaamheden en activiteiten van het Staatsvissershavenbedrijf (SVHB) over te nemen, dat in 1989 door de rijksoverheid werd geprivatiseerd.⁶⁹ 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.

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. Het belang van Provincie Noord-Holland is klein (8,4%). De provincie 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 rond €24.500. Overige certificaathouders zijn de gemeente Katwijk, de gemeente Velsen en in het gebied gevestigde bedrijven. De provincie en gemeente Katwijk benoemen elk een lid van het stichtingsbestuur, de gemeente Velsen benoemt een lid van de Raad van Commissarissen.

In 2016 is de gedeputeerde zeehavens benoemd als lid van de Stichting Administratiekantoor Aandelen Zeehaven IJmuiden N.V. (hierna: stak) in lijn met de Nota Verbonden Partijen 2014, waarin de beleidslijn gekozen is dat een lid van GS de aandeelhoudersbelangen van de provincie behartigt. De statuten zijn verder ongewijzigd gebleven.

In het kader van de Evaluatie Verbonden Partijen heeft de provincie Zeehaven IJmuiden N.V. en de stak eerder geëvalueerd in 2012 (de zeehaven en stak) en 2016 (de stak).⁷⁰

Deel II Evaluatie: Hoe effectief zijn verbonden partijen als beleidsinstrument van de Provincie Noord-Holland?

8.1 Beleidsonderbouwing

Geconcludeerd kan worden dat de beleidsonderbouwing redelijk is. Er is een duidelijk publiek belang, namelijk het ontwikkelen van de haven van IJmuiden vanwege het economisch belang van de haven voor de regio. Dit belang is echter niet vertaald naar concrete doelstellingen die de provincie nastreeft met de deelneming en er heeft geen instrumentafweging plaatsgevonden. Dat was bij de keuze om de werkzaamheden van het Staatsvissershavenbedrijf over te nemen ook niet mogelijk. Het is redelijk aannemelijk dat het instrument bijdraagt aan het publiek belang. De doelen van de deelneming zelf zijn in overeenstemming met het publiek belang van de provincie. Het type activiteiten van de Zeehaven sluit aan bij het beleid en de ambitie van de provincie.

Duidelijkheid publiek belang

Het publiek belang is het ontwikkelen van de haven van IJmuiden en visserijbelangen. Dat sluit aan bij de ambitie om de regionale economie van Noord-Holland te versterken en het algehele vestigingsklimaat in Noord-Holland te verbeteren.

⁶⁹ Daarnaast heeft de vennootschap als doel het beheer, de administratie, de exploitatie alsmede de aan- en verkoop van vermogenswaarden; en is onder het doel medebegrepen het oprichten en verwerven van, het deelnemen in, het samenwerken met en het voeren van de directie over andere ondernemingen, alsmede het (doen) financieren [...] van andere ondernemingen [...]. Statuten Zeehaven IJmuiden.

⁷⁰ Voor meer informatie over de ontstaansgeschiedenis wordt verwezen naar de Evaluatie Verbonden Partijen Provincie Noord-Holland 2014, waarin de evaluaties van 2012, 2013 en 2014 worden samengevat en de Evaluatie Verbonden Partijen 2016 waarin de stichtingen zijn geëvalueerd.

De statuten⁷¹ verwoorden het doel van de onderneming als volgt:

- “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 genoemd terrein;
- het ontwikkelen en exploiteren van de visafslag, de havenfaciliteiten en droogzetfaciliteiten.”

Ten dienste daarvan heeft de onderneming ook als doel:

- “het beheer, de administratie, de exploitatie alsmede de aan- en verkoop van vermogenswaarden;
- en is onder het doel mede-begrepen het oprichten en verwerven van, het deelnemen in, het samenwerken met en het voeren van de directie over andere ondernemingen,
- alsmede het (doen) financieren [...] van andere ondernemingen [...].”

Vertaling belang in doelstellingen

Er is geen vertaling gemaakt van dit belang naar concrete doelstellingen, die de provincie nastreeft met deelname in het instrument. De provincie constateert wel dat de hogere doelen van het ondernemingsplan van de zeehaven overeen komen met het economisch beleid van de provincie.

Navolgbare instrumentafweging

In de vorige evaluatie komt naar voren dat er bij instappen geen andere instrumenten overwogen zijn om deze doelen te bereiken. Het instrument komt dus niet voort uit een duidelijke afweging, maar uit de keuze om de werkzaamheden van het Staatsvissershavenbedrijf over te nemen, dat in 1989 door de rijksoverheid werd geprivatiseerd.

Plausibiliteit bijdrage publiek belang

Het is redelijk aannemelijk dat het instrument bijdraagt aan het publiek belang. De doelen van de deelneming zijn in overeenstemming met het publiek belang van de provincie. Het type activiteiten van de Zeehaven sluit aan bij het beleid en de ambitie van de provincie. Ook is er overeenstemming tussen partners. Het publiek belang is echter niet vertaald naar operationele doelen. Ook is niet expliciet gemaakt waarom de provincie ervoor kiest om de maatschappelijk opgave via deelname in de Zeehaven IJmuiden N.V. + STAK te verwezenlijken. Die instrumentafweging was bij de keuze om de werkzaamheden van het Staatsvissershavenbedrijf over te nemen ook niet mogelijk.

8.2 Aansturing

De aansturing van de Zeehaven IJmuiden en Stichting Administratiekantoor Zeehaven IJmuiden wordt als niet optimaal beoordeeld. De constructie met certificering van aandelen en daarmee de scheiding van zeggenschap en financiën maakt dat de provincie weinig directe invloed kan uitoefenen waardoor geen actief aandeelhouderschap mogelijk is. De inrichting stamt uit 1989 en sluit niet aan bij de huidige nota verbonden partijen. Criteria voor deelname in het instrument en een exit-strategie ontbreken ook. De verbonden partij wordt binnen deze evaluatie als redelijk effectief beoordeeld.

Duidelijkheid strategische aansturing

Er is geen sprake van strategische aansturing. De constructie met certificering van aandelen en daarmee de scheiding van zeggenschap en financiën maakt dat de provincie weinig directe invloed kan uitoefenen. De provincie kijkt op afstand naar deze deelneming vanwege de rol die zij heeft. Wat meespeelt is dat de zeehaven al jaren winstgevend is en er ook geen grote financiële risico's verbonden zijn aan deelneming. Er is geen doorvertaling van het publiek belang naar

⁷¹ Bron: Statuten Zeehaven IJmuiden

concretere doelstellingen voor de verbonden partij. Er zijn geen afspraken over de bijdragen van de verbonden partij aan beleidsdoelstellingen.

Optimale governance

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).

De governance wordt in deze evaluatie als niet optimaal beoordeeld. Er is geen directe sturing mogelijk en door certificering van aandelen blijkt het volgens betrokkenen lastiger om aandeelhouders te verenigen in besluitvorming. De inrichting past niet bij de huidige Nota Verbonden Partijen 2014. Voor een eventuele aanpassing van de governance is het noodzakelijk dat alle certificaathouders op een lijn zitten. Ten slotte, is er geen zicht op dochterondernemingen. Dat is in de praktijk nooit een probleem geweest omdat er zich geen crises hebben voorgedaan en het bedrijf altijd winstgevend is geweest.

Monitoring en herijking criteria deelneming

Er zijn geen criteria voor deelname in het instrument.

Aanwezigheid exit-strategie

Er is geen exit-strategie. Er is niet expliciet vastgelegd onder welke omstandigheden de provincie wenst uit te stappen en er zijn geen mogelijkheden hiervoor ingericht.

Actief eigenaarschap

De provincie stelt zich niet actief op als deelnemer. De governance biedt hier weinig mogelijkheden toe.

8.3 Effectiviteit

De Zeehaven IJmuiden N.V. (inclusief Stichting Aandeelhouderskantoor Zeehaven IJmuiden N.V.) wordt binnen deze evaluatie als redelijk effectief beoordeeld. De organisatie is effectief in het behalen van eigen doelstellingen, maar omdat de provincie het maatschappelijk belang niet heeft uitgewerkt in concrete doelstellingen en deze doelstellingen met indicatoren monitort, is onvoldoende inzichtelijk in welke mate het publiek belang wordt gerealiseerd. Het financieel rendement is positief.

Effectiviteit doelstellingen

Via de jaarstukken rapporteert de Zeehaven over het behalen van de werkzaamheden en activiteiten van het voormalig Staatsvissershavenbedrijf:

- Het bevorderen van de inrichtingen en voorzieningen van de visserij, de scheepvaart en de op het terrein gevestigde en te vestigen bedrijven;
- het onderhouden, beheren en exploiteren van de havens binnen het terrein;
- het onderhouden van de wegen op het terrein;
- het ontwikkelen en exploiteren van de visafslag, de havenfaciliteiten en de droogzetfaciliteiten.

Betrokkenen geven aan dat het bedrijf deze doelstellingen behaalt. Er wordt niet gerapporteerd op outcome-indicatoren.

Realisatie publiek belang

Omdat de provincie geen doelstellingen heeft uitgewerkt voor het publiek belang dat de zeehaven dient en hieraan geen indicatoren heeft gekoppeld, is onvoldoende inzichtelijk of de zeehaven het publiek belang realiseert.

Rendement

De deelneming keert jaarlijks een dividend uit van rond de €24.500. Het resultaat in 2017 was €2.813.000. Het financieel rendement is positief.

Hoofdstuk 9 – Zeestad Beheer B.V. en Zeestad C.V.

Deel I Profielschets: uitgangssituatie van de Zeestad Beheer B.V. en Zeestad C.V. met specifieke kenmerken als de taak, structuur en de activiteiten en ontwikkelingen sinds de vorige evaluatie

Zeestad Beheer B.V. / Zeestad C.V. (hierna: Zeestad) is een organisatie die stedelijke vernieuwingsstaken uitvoert in opdracht van de aandeelhouders provincie Noord-Holland en de gemeente Den Helder. De provincie heeft Zeestad in 2012 eerder geëvalueerd in het kader van de Evaluatie Verbonden Partijen.⁷² Het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Holland stemt in 2007 in met de oprichting van de Zeestad, op voorstel van de Stuurgroep Stedelijke Vernieuwing Den Helder. Met het ondersteunen van de stedelijk vernieuwing werd (tevens) beoogd een professionaliseringsslag te maken in de bestuurskracht⁷³ van de gemeente. In deze Stuurgroep nemen deel de provincie Noord-Holland, de gemeente Den Helder, ministerie van Defensie en het (voormalig) ministerie van VROM.

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

De provinciale bijdrage aan de Zeestad bestaat tijdens de oprichting uit een kleine storting in de vorm van aandelenkapitaal van de B.V. (€ 9.000,-) en een storting van € 6,9 miljoen in de C.V. Deze laatste storting wordt gefinancierd uit het UNA / ISV-programma.⁷⁴ In 2010 besluiten GS om een extra bijdrage in de vorm van een subsidie te verlenen voor de eerste fase (2010 t/m 2013) om zo de eerste fase van de stedelijke vernieuwing een flinke zet in goede richting te geven.⁷⁵

In 2012 heeft Zeestad de looptijd van de exploitatie verlengd tot 1 januari 2019 om de eerste fase van de stedelijke vernieuwing af te ronden. In 2012 stemmen GS in met deze verlengde looptijd van de exploitatie ten behoeve van de afhandeling van de verstrekte subsidie.⁷⁶ De huidige exploitatie van Zeestad eindigt per 1 januari 2019. De gemeente Den Helder maakt echter kenbaar met de provincie samen te willen blijven werken aan de stedelijke vernieuwing in de periode 2019-2024. De gemeente heeft de provincie daarom gevraagd om de deelneming in Zeestad na 1 januari 2019 te continueren. GS treden in overleg met de gemeente over de voortzetting van de deelneming.

⁷² Voor uitgebreide achtergrondinformatie over Zeestad C.V./B.V. wordt verwezen naar de Evaluatie Verbonden Partijen Provincie Noord Holland 2014, waarin de evaluaties uit 2012, 2013 en 2014 worden samengevat, p. 45.

⁷³ “Bestuurskracht verwijst naar de kracht (de “sterkte”) om gewenste maatschappelijke ontwikkelingen en effecten te realiseren en resultaten te boeken die sporen met een streven naar ‘goed bestuur’. Bestuurskracht verwijst naar onder meer responsief, pro-actief, doelgericht, daadkrachtig, effectief, legitiem en doelmatig bestuur.” Naar Prof.dr. A.F.A. Korsten en drs M. van Luik in Achtergronden van het begrip bestuurskracht.

⁷⁴ Budget dat voor de Stedelijke Vernieuwing wordt ingezet uit de opbrengst van de verkoop van de UNA elektriciteitscentrale.

⁷⁵ GS nota subsidie project Zeestad Den Helder, kenmerk 2010/69243, d.d. 30 november 2010

⁷⁶ GS nota, kenmerk 2012/56733, 12 juni 2012

9.1 Beleidsonderbouwing

De beleidsonderbouwing wordt in deze evaluatie als zwak beoordeeld. De bijdrage van het instrument aan het publiek belang is op basis van de in het onderzoek aangetroffen argumentatie onvoldoende aannemelijk. Het is niet inzichtelijk of een B.V./C.V.-constructie het beste instrument is. Een concretisering van doelen met betrekking tot het versterken van de bestuurskracht ontbreekt momenteel. Alleen voor binnenstedelijke vernieuwing zijn er uitgewerkte doelstellingen in de vorm van een uitwerkingsplan. Indirecte beleidsdoelen zoals versterking van de (regionale) economie en werkgelegenheid, aantrekkelijke woon- en leefomgeving (vitaal en leefbaar), duurzame ruimtegebruik zijn nu niet expliciet gekoppeld aan het instrument.

Duidelijkheid publiek belang

Bij oprichting zag de provincie Noord-Holland een rol voor zichzelf weggelegd om 1. de bestuurskracht te versterken 2. de gemeente te ondersteunen bij de stedelijke vernieuwing ondersteunen. 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.⁷⁷

Vertaling belang in doelstellingen

Voor het versterken van de bestuurskracht zijn geen doelstellingen uitgewerkt. Om hier een meer concrete invulling aan te geven is ervoor gekozen de gemeente te ondersteunen bij de stedelijke vernieuwing.⁷⁸ Voor binnenstedelijke vernieuwing vormt het uitwerkingsplan het kader waarin doelstellingen zijn uitgewerkt.

Navolgbare instrumentafweging

Er is geen sprake geweest van een navolgbare instrumentafweging.⁷⁹ De provincie heeft bij oprichting niet onderbouwd waarom een B.V./C.V.-constructie het beste instrument is voor het publiek belang dat zij verwezenlijkt met Zeestad. De keuze voor Zeestad is niet afgewogen tegen alternatieve instrumenten buiten de privaatrechtelijke rechtsvorm. Met een deelneming wordt primair op financiële middelen gestuurd.

Plausibiliteit bijdrage publiek belang

De bijdrage aan het publiek belang is onvoldoende aannemelijk. Dat komt met name omdat niet inzichtelijk is of een B.V./C.V.-constructie het beste instrument is, zoals hierboven beschreven. Ook ontbreekt een concretisering van doelen met betrekking tot het versterken van de bestuurskracht. Alleen voor binnenstedelijke vernieuwing zijn er uitgewerkte doelstellingen in de vorm van een uitwerkingsplan. Indirecte beleidsdoelen zoals versterking van de (regionale) economie en werkgelegenheid, aantrekkelijke woon- en leefomgeving (vitaal en leefbaar), duurzame ruimtegebruik zijn nu niet expliciet gekoppeld aan het instrument.

9.2 Aansturing

De aansturing van Zeestad wordt als goed beoordeeld. Er is deels sprake van strategische aansturing. Er wordt financieel getoetst op de besluitvorming. De lijnen naar de organisatie zijn kort en de governance is zo ingericht dat de aandeelhouders voldoende sturing kunnen houden. De provincie stelt zich op als actief aandeelhouder. De deelneming is recentelijk heroverwogen en er is een einddatum vastgelegd dat een natuurlijk momentum creëert voor een volgende

⁷⁷ In de periode 2005-2009 is er een beleidskader stedelijke vernieuwing: "In een gezamenlijke aanpak ligt de oplossing!" Stedelijke Vernieuwing in Noord-Holland 2005-2009. Hierin zijn nadere doelen voor stedelijke vernieuwing opgenomen, balans bereiken tussen vraag en aanbod op het gebied van wonen; versterking van de sociaal-culturele infrastructuur, met name wonen welzijn en zorg; versterking van de stedelijke economie. Op het moment van het verschijnen van deze evaluatie is er geen actief beleid meer op stedelijke vernieuwing.

⁷⁸ In de periode 2005-2009 is er een beleidskader stedelijke vernieuwing: "In een gezamenlijke aanpak ligt de oplossing!" Stedelijke Vernieuwing in Noord-Holland 2005-2009. Hierin zijn nadere doelen voor stedelijke vernieuwing opgenomen, balans bereiken tussen vraag en aanbod op het gebied van wonen; versterking van de sociaal-culturele infrastructuur, met name wonen welzijn en zorg; versterking van de stedelijke economie. Op het moment van het verschijnen van deze evaluatie is er geen actief beleid meer op stedelijke vernieuwing.

⁷⁹ Hier was bij de oprichting in 2007 ook geen kaderstellend beleid voor.

herijking. Er is geen expliciete exit-strategie, maar de einddatum maakt een uitstap in 2024 wel mogelijk.

Duidelijkheid strategische aansturing

Er is deels sprake van strategische aansturing. De aansturing is niet vastgelegd in een expliciete strategie, maar er is een interne en externe werkwijze die volgens betrokkenen goed functioneert. Er wordt met name financieel getoetst op besluiten. Besluiten mogen niet strijdig zijn met provinciaal beleid. Zo wordt er gekeken of beleid in lijn is met het detailhandel-, economisch en woningbouwbeleid. Er wordt echter niet gestuurd op het versterken van bestuurskracht. De aanname van de provincie is dat deelname aan het instrument bijdraagt aan het versterken van de bestuurskracht (c.q. slagkracht en uitvoeringskracht) en aan de indirecte provinciale doelen omdat er stedelijke vernieuwing plaatsvindt. Concrete inhoudelijke toetsing aan het uitvoeringsplan wordt gedaan door de gemeente Den Helder en de provincie. De provincie heeft zelf geen binnenstedelijk beleid. Er zijn wel korte lijnen met de organisatie en de verantwoordingsinformatie geeft voldoende handvatten voor sturing.

Optimale governance

Binnen de constructie Zeestad Beheer B.V. / Zeestad C.V. wordt de provincie op twee plekken vertegenwoordigd: in de B.V. (algemene vergadering van aandeelhouders, de AVA) en in de C.V. (vergadering van vennoten). Er is sprake van nagenoeg optimale governance. Er zit alleen een aansprakelijkheidsrisico in de C.V. constructie.⁸⁰ In het verleden is besloten om af te zien van de wijziging van de constructie vanwege nadelige fiscale gevolgen voor alle partijen (opheffen van de C.V. zou leiden tot overhevelen van vastgoed naar de BV wat zou leiden tot fiscale heffingen).

De bevoegdheden van de aandeelhouders en directie zijn vastgelegd in de statuten.⁸¹ De AvA stelt het aantal directeuren vast, benoemt deze en kan deze ook schorsen of ontslaan. Ook stelt de AvA de bezoldiging vast. Voor het in gebruik of genot verkrijgen van registergoederen, het aangaan en verstrekken van geldleningen moet de directie goedkeuring van de AvA vragen. Het aangaan van overeenkomsten en/of het verstrekken van opdrachten boven de €50.000 (niet voorzien in het goedgekeurde jaarplan) is ook aan voorafgaande goedkeuring onderworpen. Overeenkomsten en/of opdrachten boven de €250.000 moeten altijd ter goedkeuring worden voorgelegd. Daarnaast moet de directe samenwerking en verbreking van samenwerking met derden, het deelnemen in het kapitaal of beheer voeren over een andere onderneming en het verbinden aan schulden van anderen worden voorgelegd.

Monitoring en herijking criteria deelneming

Het besluit om te continueren geldt voor de periode 2019-2024, dan is er weer een natuurlijk momentum voor heroverweging.

Aanwezigheid exit-strategie

Er is geen expliciete exit-strategie en er is geen onderzoek gedaan naar mogelijke scenario's, maar er is wel een einddatum afgesproken bij het besluit tot continuering in 2018.

Actief eigenaarschap

Er is sprake van actief aandeelhouderschap. De bevoegdheden binnen de statuten worden actief ingezet.

9.3 Effectiviteit

De effectiviteit wordt als redelijk beoordeeld. Positief is dat de deelneming effectief is in het behalen van doelstellingen met betrekking tot binnenstedelijke vernieuwing. Het is onduidelijk of daarmee ook de bestuurskracht wordt versterkt. Het maatschappelijk belang van de provincie wordt niet aantoonbaar behaald. Er is geen financieel rendement. Dit is passend bij de inzet en het doel van het instrument.

Effectiviteit doelstellingen

Voor binnenstedelijke vernieuwing vormt het uitwerkingsplan van de gemeente het kader waarin doelstellingen zijn uitgewerkt. Middels de voortgang op de projecten wordt gemonitord of de

⁸⁰ Zie Evaluatie Verbonden Partijen 2014, p. 51

⁸¹ Statuten Zeestad, d.d. 12 juli 2007

doelstellingen worden behaald. De deelneming is effectief in het behalen van doelstellingen met betrekking tot binnenstedelijke vernieuwing: de projecten uit de fase 2007-2019 zijn afgerond of bevinden zich in de afrondende fase.⁸²

Realisatie publiek belang

Het provinciaal belang is niet aantoonbaar behaald met de inzet van het instrument. Voor het versterken van de bestuurskracht zijn geen doelen en indicatoren uitgewerkt. Daarom is de effectiviteit onvoldoende duidelijk. Voor de indirecte beleidsdoelen versterking van de (regionale) economie en werkgelegenheid, aantrekkelijke woon- en leefomgeving (vitaal en leefbaar), duurzame ruimtegebruik) is het aannemelijk dat de stedelijke vernieuwing hieraan bijdraagt dit is echter onvoldoende inzichtelijk hoe en of het instrument hieraan bijdraagt.

Rendement

Er is geen financieel rendement. Dit is passend bij het doel van de deelneming.

⁸² Voor de projecten in de periode 2020-2024 worden geen provinciale geldmiddelen ingezet.

Hoofdstuk 10 – Recreatieschappen

Deel I Profielschets: uitgangssituatie van de Recreatieschappen met specifieke kenmerken als de taak, structuur en de activiteiten en ontwikkelingen sinds de vorige evaluatie

In de provincie Noord-Holland zijn zeven recreatieschappen, te weten: Groengebied-Amstelland, Alkmaarder en Uitgeestermeer, Geestmerambacht, Spaarnwoude, Twiske-Waterland, Plassenschap Loosdrecht en Westfriesland.⁸³ De provincie heeft de recreatieschappen in 2012 geëvalueerd in het kader van vorige evaluatie verbonden partijen.⁸⁴ In dit hoofdstuk worden vier van de zeven recreatieschappen⁸⁵ in samenhang geëvalueerd vanwege de grote onderlinge vergelijkbaarheid. Het hoofdstuk gaat niet over Recreatie Noord-Holland N.V., maar omwille van de samenhang wordt wel kort ingegaan op de relatie tussen RNH en Recreatieschappen.

Dezelfde gedeputeerde neemt deel aan het bestuur van de gemeenschappelijke regeling en alle vier maken middels een raamcontract gebruik van Recreatie Noord-Holland N.V. (RNH) als uitvoeringsorganisatie⁸⁶. Dit hoofdstuk heeft betrekking op de volgende recreatieschappen: Groengebied-Amstelland, Alkmaarder en Uitgeestermeer, Spaarnwoude en Twiske-Waterland.

De recreatieschappen stellen zich ten doel het bevorderen van een evenwichtige ontwikkeling van de openluchtrecreatie in Noord-Holland, het tot stand brengen en bewaren van een evenwichtig natuurlijk milieu en het tot stand brengen en duurzaam in stand houden van natuurwaarden.⁸⁷

De vier recreatieschappen zijn elk een gemeenschappelijke regeling 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 openluchtrecreatie 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 gemeenschappelijke regeling. De Provincie levert daarbij meestal het grootste deel van het budget.⁸⁸

Recreatieschap	Bijdrage provincie	Percentage⁸⁹
Spaarnwoude	€ 2.918.671	53,6%
Groengebied Amstelland	€ 902.277	27,9%
Het Twiske ⁹⁰	€ 1.002.047	57,7%
Landschap Waterland ⁹¹	€ 345.068	51,7%
Alkmaarder- en Uitgeestermeer	€ 802.635	55,0%

Van oudsher is gekozen voor een vorm waarbij binnen de gemeenschappelijke regeling 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. Bij recreatieschap Twiske-Waterland is er sprake van gewogen stemrecht, waarbij de provincie zes van de achtentwintig stemmen (financiële jaarstukken met betrekking tot de participantenbijdrage) en zeven van de veertig (overige besluitvorming) heeft.

⁸³ De provincie heeft nooit deelgenomen aan het recreatieschap Westfriesland. De provincie neemt niet langer deel aan het recreatieschap Geestmerambacht. Zie volgende pagina's in dit hoofdstuk.

⁸⁴ Zie het hoofdstuk in de Evaluatie Verbonden partijen 2014 over RNH, p. 83. In deze publicatie worden de resultaten van de evaluaties uit 2012, 2013 en 2014 samengevat.

⁸⁵ Plassenschap Loosdrecht wordt in een apart hoofdstuk geëvalueerd. De provincie neemt geen deel in de recreatieschappen Geestmerambacht en Westfriesland.

⁸⁶ Voor een uitgebreide profielschets zie de evaluatie verbonden partijen Provincie Noord-Holland 2014, p. 83

⁸⁷ Gemeenschappelijke Regeling Twiske-Waterland, 1 januari 2012

⁸⁸ Bedragen op basis van vastgestelde bijdragen voor 2019.

⁸⁹ Bij Recreatieschap Spaarnwoude en Recreatieschap gaat het om gemiddelde percentages van de deelgebieden.

⁹⁰ gefuseerd met Landschap Waterland in 2013, maar met gescheiden boekhoudingen

⁹¹ gefuseerd met Recreatieschap het Twiske in 2013, maar met gescheiden boekhoudingen

Relatie met Recreatie Noord-Holland N.V.

De recreatieschappen besteden de uitvoering van taken (zowel bestuurlijke advisering als operationele uitvoering) en de administratie uit aan RNH. Daarvoor zijn afzonderlijke raamcontracten opgesteld tussen de recreatieschappen en RNH. RNH coördineert voor de ambtelijke voorbereiding van de vergaderingen van het bestuur van de recreatieschappen. Provincie Noord-Holland is 100% aandeelhouder van RNH. Hoewel de recreatieschappen en RNH verschillende instrumenten zijn, worden ze voor hetzelfde publiek belang ingezet. De recreatieschappen geven via de raamcontracten opdracht aan RNH en zijn voor hun bestuurlijke voorbereiding afhankelijk van RNH. De recreatieschappen behoren tot de belangrijkste opdrachtgevers van RNH. Door deze wederzijdse afhankelijkheid zijn de twee instrumenten deels verweven. In perceptie bestaat er onduidelijkheid over de relatie tussen beide instrumenten. In strikte zin zijn de recreatieschappen opdrachtgever van RNH.

Sinds de vorige evaluatie in 2012 hebben zich verschillende ontwikkelingen voorgedaan bij de recreatieschappen. In de onderstaande paragrafen wordt een tijdlijn geschetst.

2014 – Politiek bestuurlijke meningsvorming Metropolitane Landschap

In 2014 is de politiek-bestuurlijke meningsvorming onderzocht over de bestuurlijke organisatie van het Metropolitane Landschap. Daarbij werd o.a. een gebrek aan eigenaarschap geconstateerd. Meer samenhang en sturing zouden moeten komen vanuit het strategisch beleidsniveau (MRA-niveau). Beheer en beleidsvorming moet worden gescheiden. Ook wordt geconcludeerd dat een aanpassing van de gemeenschappelijke regelingen nodig is.⁹²

2015 – Rapport ‘Bestuurlijke vernieuwing in het Metropolitane Landschap’

In januari 2015 verschijnt het rapport ‘Bestuurlijke vernieuwing in het Metropolitane Landschap’. In dit laatste rapport wordt de voorbereiding gedaan van een scheiding van beleid en beheer bij de recreatieschappen. Het rapport presenteert drie modellen voor de bestuurlijke organisatie van de recreatieschappen in de MRA en adviseert het executieve model te kiezen:

1. een model waarbij de provincie sturend zal optreden (het executieve model);
2. een coöperatieve samenwerking waarin ook private partijen kunnen worden betrokken (het federatieve model); en
3. opschaling naar een koepelschap (het participatieve model).

GS besluiten het executieve bestuursmodel nader te onderzoeken op de uitvoerbaarheid, draagvlak en financiële en juridische consequenties en hiertoe in gesprek te gaan met deelnemende gemeenten die participeren in de recreatieschappen en andere belanghebbenden. Provinciale Staten worden geïnformeerd over het rapport en het besluit van GS.⁹³ Ook wordt er een informatiebijeenkomst voor gemeenten georganiseerd. De brief leidt tot discussie met de deelnemende gemeenten en na de verkiezingen van Provinciale Staten wordt in 2015 het coalitieakkoord opgenomen dat de provincie niet uit de schappen stapt en doorgaat met de modernisering van de recreatieschappen. Hierdoor zetten GS het nader verkennen van het executieve bestuursmodel niet voort.

In 2015 worden de verantwoordelijkheid voor de recreatieschappen (waaronder het mede-opdrachtgeverschap aan RNH) en de provinciale aandeelhoudersrol t.a.v. RNH conform de Nota verbonden partijen 2014 gescheiden. De gedeputeerde met de portefeuille economie wordt alleen verantwoordelijk voor de provinciale aandeelhoudersrol en gedeputeerde met de portefeuille natuur voor de recreatieschappen, waaronder het mede-opdrachtgeverschap aan RNH.

2016 – Overdragen voorzitterschap bij Twiske-Waterland en Groengebied Amstelland

Begin 2016 draagt de provincie het voorzitterschap over van de recreatieschappen Twiske-Waterland en Groengebied Amstelland. De portefeuillehouder recreatieschappen is nog wel de voorzitter van het recreatieschap Spaarnwoude en het recreatieschap Alkmaarder- en

⁹² Op basis van overdrachtsdocument "Omdat het ons veel waard is", januari 2014

⁹³ GS Nota, kenmerk 376613/376516, 12 januari 2015

Uitgeestermeer. De aanleiding is een wijziging in de Wet gemeenschappelijke regelingen, waardoor de verhouding tussen het aantal dagelijks bestuur en het algemeen bestuur moest worden aangepast. De aanpassing sluit aan bij de wens meer op afstand te staan en op hoofdlijnen te sturen.

2017 – Uittreden Geestmerambacht, ecologische verkenningen en rapport Randstedelijke Rekenkamer

De provincie beëindigt in 2017 haar deelname in recreatieschap Geestmerambacht. De redenen voor deze uittreding zijn gelegen in het feit dat de ruimtelijke druk (geen grootschalige, nieuwe stedelijke ontwikkelingen) op de recreatieschappen in het noordelijk deel van de provincie minder groot is, waardoor de gemeenten binnen dit recreatieschap de toekomst van hun recreatiegebied ook zonder bestuurlijke deelname van de provincie kunnen vormgeven. Daarnaast is de ontwikkelopgave van recreatieschap Geestmerambacht na de recente uitbreiding voltooid.⁹⁴ De eerste helft van dat jaar worden daarnaast ecologische verkenningen in de recreatieschappen uitgevoerd naar de aanwezige natuurwaarden, de gevoeligheid van natuur voor recreatie en de mogelijke knelpunten tussen natuurwaarden en recreatieve ontwikkelingen. Op basis van de verkenningen wil de provincie komen tot een goede balans tussen recreatieve mogelijkheden en ecologische bescherming in de recreatieschappen door middel van zonerings binnen de gebieden. In het najaar van hetzelfde jaar publiceert de Randstedelijke Rekenkamer een evaluatie van het Recreatieschap Spaarnwoude.⁹⁵ Het onderzoek is in samenwerking met de gemeentelijke rekenkamers uitgevoerd. Aandachtspunten die de rekenkamer opmerkt zijn de terugloop van financiële reserves, waarvoor geen lange termijn oplossing is. Daarnaast geeft het algemeen bestuur volgende de rekenkamer onvoldoende blijk van strategische sturing. Er wordt voornamelijk vanuit de huidige situatie gezocht naar oplossingen. Er is geen door alle participanten gedragen lange termijn visie voor het recreatiegebied, waarin een integrale afweging wordt gemaakt tussen natuur en recreatie en waarin het wenselijke niveau van beheer en onderhoud wordt bepaald.

2018 – Verkenning uitvoering beheertaken

Medio 2018 verleent de provincie opdracht voor een verkenning naar de uitvoering van de beheertaken in de recreatieschappen.⁹⁶ De aanleiding is het aflopen van de huidige raamovereenkomst tussen RNH en de recreatieschappen. De provincie stelt zich o.a. de vraag welke governance-modellen denkbaar zijn om het beheer in de recreatieschappen uit te voeren en welke beheerorganisaties in aanmerking zouden kunnen komen om het beheer in de recreatieschappen uit te voeren, en hoe de mogelijke dienstverleningsafspraken (o.a. beheerkwaliteit en de voorwaarden) dan zouden luiden. De provincie ziet het daarbij als belangrijke waarde dat er een gelijk speelveld worden gecreëerd en dat er op een transparante wijze wordt gehandeld.

Deel II Evaluatie: Hoe effectief zijn verbonden partijen als beleidsinstrument van de Provincie Noord-Holland?

10.1 Beleidsonderbouwing

In deze evaluatie wordt de beleidsonderbouwing van de recreatieschappen als zwak beoordeeld. Het is onvoldoende aannemelijk dat het instrument bijdraagt aan het publiek belang. Het publiek belang is niet helder, met name op het gebied van recreatie. Ook ontbreekt een vertaling naar concrete doelstellingen en een navolgbare instrumentenafweging.

Duidelijkheid publiek belang

Het provinciaal belang dat de provincie met deelname aan de recreatieschappen nastreeft is het

⁹⁴ Bron: GS nota. Uittreding uit Gemeenschappelijke Regeling Recreatieschap Geestmerambacht, kenmerk 261875/261878 5 november 2013.

⁹⁵ Eindrapport Recreatieschap Spaarnwoude door Randstedelijke Rekenkamer i.s.m. gemeentelijke rekenkamers, september 2017

⁹⁶ Brief GS aan PS betreft stand van zaken modernisering recreatieschappen, evaluatie Recreatie Noord-Holland N.V. en verkenning naar uitvoering beheer-taken recreatieschappen, kenmerk 772861/1101822, 20 juli 2018

beheren van recreatiegebieden⁹⁷. De provincie ziet de recreatiegebieden als groene buffer tussen stedelijke gebieden die ontspanningsmogelijkheden bieden voor bewoners en bezoekers.⁹⁸ Ook het bevorderen van evenwichtige ontwikkeling van openluchtrecreatie en een evenwichtig natuurlijk daarom spelen een rol:⁹⁹

“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.”

Het publiek belang is deels actueel. Zorgen voor adequaat beheer van recreatiegebieden is een taak van de provincie. De doelen van de recreatieschappen zijn echter breder dan dat. Er is op dit moment geen provinciaal beleid dat als kader kan dienen voor de doelstellingen met betrekking tot evenwichtige openluchtrecreatie. Daarom wordt het publiek belang als deels duidelijk beoordeeld, omdat niet duidelijk is welke opgave de provincie voor zich ziet weggelegd met betrekking tot het beheer van recreatiegebieden.

Vertaling belang in doelstellingen

Er heeft geen vertaling plaatsgevonden van het publiek belang naar concrete doelstellingen. In het rapport van de Randstedelijke Rekenkamer wordt het volgende geconcludeerd met betrekking tot het Recreatieschap Spaarnwoude: “Er is geen door alle participanten gedragen lange termijn visie voor het recreatiegebied, waarin een integrale afweging wordt gemaakt tussen natuur en recreatie en waarin het wenselijke niveau van beheer en onderhoud wordt bepaald.”¹⁰⁰ Volgens interne betrokkenen geldt deze conclusie ook voor de andere recreatieschappen.

De doelstellingen met betrekking tot het bevorderen van een evenwichtige ontwikkeling van de openluchtrecreatie en het tot stand brengen en bewaren van een evenwichtig natuurlijk milieu zijn niet verder vertaald in concretere doelstellingen. In 2018 zijn voor alle onderdelen van het Natuurnetwerk Nederland (NNN), waartoe ook de recreatiegebieden behoren, de wezenlijke kenmerken en waarden vastgelegd in de provinciale ruimtelijke verordening. Op basis hiervan kan meer ruimte ontstaan voor recreatie en inverdienmodellen rondom recreatie en komt er dus een scherper kader voor de balans tussen natuur en recreatie.

Navolgbare instrumentafweging

Er is geen navolgbare instrumentafweging aangetroffen. Het is onduidelijk of deze bestaat. Het is onbekend of het instrument recreatieschap naar voren zou komen in een nieuwe instrumentafweging. Bekend is dat er alternatieve instrumenten in het ruimtelijke domein zijn om natuurdoelen te borgen, zoals de provinciale ruimtelijke verordening. Ook kan het subsidie-instrument ingezet worden om adequaat beheer te realiseren. Het is onduidelijk hoe deze instrumenten zich tot elkaar verhouden. Een hernieuwde instrumentenafweging met betrekking tot de beleidsdoelen ten aanzien van (natuur)beheer en recreatie zou bijdragen aan een duidelijker beeld hierover.

Plausibiliteit bijdrage publiek belang

Het is onvoldoende aannemelijk dat het instrument en de combinatie van instrumenten bijdragen aan het publiek belang. Om dat aannemelijk te maken zou het publiek belang helderder verwoord moeten worden, met name op het gebied van recreatie. Vervolgens zou het publiek belang naar concrete doelstellingen uitgewerkt moeten worden.

⁹⁷ Volgens Jaarrekening Provincie Noord-Holland 2017

⁹⁸ Bron: Programma natuurontwikkeing 2019-2013 Provincie Noord-Holland

⁹⁹ Gemeenschappelijke Regeling Twiske-Waterland, 1 januari 2012

¹⁰⁰ Eindrapport Recreatieschap Spaarnwoude door Randstedelijke Rekenkamer i.s.m. gemeentelijke rekenkamers, september 2017

10.2 Aansturing

De aansturing wordt in deze evaluatie als redelijk beoordeeld. Het ontbreekt aan strategische aansturing omdat het publiek belang onvoldoende helder en uitgewerkt is en er geen vertaling naar aangrijpingspunten voor sturing zijn. Ook is de governance niet optimaal omdat het instrument geen eigen uitvoeringscapaciteit heeft en daarmee afhankelijk is van een externe organisatie. Bij twee recreatieschappen vervult de provincie de voorzittersrol, dit in tegenstelling tot de wens om op afstand te sturen. Ook zijn stemrecht en financiële inbreng niet bij alle recreatieschappen evenredig. Wel is er sprake van actief eigenaarschap: de provincie stelt zich actief op ten aanzien van de inrichting van het instrument. Ook wordt op dit moment een verkenning uitgevoerd waarin de inrichting van het instrument wordt meegenomen.

Over aansturing ten aanzien van het beleidsdoel: twee instrumenten voor een doel

De noties in dit kader wegen niet mee in de beoordeling van aansturing, maar worden door de onderzoekers wel als relevant aangemerkt.

Ten aanzien van het beleidsdoel 'beheer van recreatiegebieden' worden zowel RNH als de recreatieschappen als instrument ingezet. De provincie neemt deel in het bestuur van de recreatieschappen en is daarnaast aandeelhouder van RNH. Op de uitvoering van dit doel door RNH wordt via de recreatieschappen gestuurd: zij geven opdracht aan RNH voor de uitvoering van beheer van de gebieden en bestuurlijke ondersteuning van de recreatieschappen. Hiermee is er dus een zekere verwevenheid tussen de instrumenten recreatieschappen en RNH, die volgens de onderzoekers een aandachtspunt vormen. In potentie kan een dergelijke constructie tot onduidelijkheid en belangenverstremming leiden. De recreatieschappen zijn als beleidsbepalend orgaan op dit moment voor zowel uitvoering en ondersteuning afhankelijk van RNH. RNH is voor een groot deel van haar werkzaamheden afhankelijk van opdrachten van de recreatieschappen. De provincie heeft bij beide instrumenten een eigenaarsrol. Positief is dat het bestuurlijke eigenaarschap van RNH en die van de recreatieschappen sinds de vorige evaluatie gescheiden is. Het eigenaarschap van RNH is belegd bij de gedeputeerde met de portefeuille economie. Het eigenaarschap van de recreatieschappen (en daarmee als opdrachtgever van RNH) is belegd bij de gedeputeerde met de portefeuille natuur. Hierdoor wordt het risico van belangenverstremming verkleind.

Duidelijkheid strategische aansturing

De provincie stuurt niet op natuurbeheer via deelname in de recreatieschappen, dat doet zij via subsidies aan terrein behorende organisaties. Het publiek belang is onvoldoende helder en er is geen vertaling naar concrete doelen die vervolgens kan leiden tot handvatten voor strategische aansturing. Ook met betrekking tot de doelstellingen tot evenwichtige ontwikkeling van recreatie en evenwichtige natuur is er geen sprake van strategische aansturing. Er is geen provinciaal beleid dat als kader kan dienen om op deze doelstellingen te sturen. Het effect is volgens betrokkenen dat de provincie reactief optreedt in relatie tot de recreatieschappen. Momenteel zijn de recreatieschappen bezig met het ontwikkelen van visies op de gebieden. Die visies zouden kunnen bijdrage aan een betere aansturing.

Optimale governance

De recreatieschappen treden als beleidsbepalend orgaan op zonder capaciteit op de uitvoering en bestuurlijke voorbereiding. Hiervoor wordt opdracht gegeven aan een uitvoeringsorganisatie (op dit moment Recreatie Noord-Holland). In dat licht is de governance niet optimaal: de recreatieschappen zijn voor een groot deel afhankelijk van een externe organisatie voor de uitvoering van beleidsdoelen.

Binnen het instrument wordt zoveel mogelijk getracht om de governance te optimaliseren. De provincie heeft in het verleden de wens uitgesproken om te sturen op afstand. Bij twee recreatieschappen is het voorzitterschap neergelegd, namelijk bij Groengebied-Amstelland en Twiske-Waterland. Bij Alkmaarder en Uitgeestermeer en Spaarnwoude vervult de provincie nog steeds de voorzittersrol. Tenslotte, zijn het stemrecht en de financiële inbreng niet evenredig. Er is wel gekeken om daar waar mogelijk een meer gewogen stemming in te brengen, zoals bij het recreatieschap Twiske-Waterland.

Monitoring en herijking criteria deelneming

Ten tijde van de uitvoering van deze evaluatie vind een verkenning plaats naar de organisatie van beheertaken in de recreatieschappen. Tijdens het onderzoek is mede op verzoek van Provinciale Staten de opdracht voor de verkenning uitgebreid. Naast de uitvoering van het beheer is ook de schappenstructuur verkend.

Aanwezigheid exit-strategie

In de regelingen zijn uittredingsbepalingen opgenomen, maar hier is geen nadere inhoudelijke uitwerking aan gegeven. Samengevat wordt in de uittredingsbepaling een termijn voor uittreding vastgelegd en er is vastgelegd dat partijen afspraken met elkaar moeten maken over de voort te zetten verplichtingen. De invulling van deze uittredingsbepaling is dus een procesafpraak met daarbij een termijn waarop uittreden mogelijk is (drie kalenderjaren na ontvangst van het besluit om uit te treden).

Actief eigenaarschap

Er is sprake van actief eigenaarschap. De inrichting van de recreatieschappen is in het recente verleden onderzocht. Omdat het politieke draagvlak ontbrak om deze modellen verder te onderzoeken, is hier geen opvolging aan gegeven. Ten tijde van de uitvoering van deze evaluatie is de uitvoering van de beheertaken en de schappenstructuur verkend. De provincie probeert haar lijn "sturen op afstand" zo veel mogelijk door te voeren en heeft het voorzitterschap bij twee recreatieschappen naast zich neergelegd.

10.3 Effectiviteit

De effectiviteit van de recreatieschappen als los instrument is moeilijk te beoordelen. De recreatieschappen treden als beleidsbepalend orgaan op zonder capaciteit op de uitvoering en bestuurlijke voorbereiding en zijn daarmee voor een groot deel afhankelijk van een externe organisatie voor de uitvoering van beleidsdoelen. De effectiviteit is daarom onvoldoende inzichtelijk. Daarmee is niet duidelijk in welke mate de recreatieschappen hun doelstellingen bereiken en daarom is ook onvoldoende inzichtelijk in welke mate het publiek belang gerealiseerd wordt.

Effectiviteit doelstellingen

De recreatieschappen treden als beleidsbepalend orgaan op zonder capaciteit voor de uitvoering en bestuurlijke voorbereiding. De recreatieschappen zijn voor een groot deel afhankelijk van een externe organisatie voor de uitvoering van beleidsdoelen. De effectiviteit van de recreatieschappen als los instrument is daarom moeilijk te beoordelen. De voorbereiding van de besluitvorming en het opdracht geven voor de uitvoering van beheer vindt plaats door een externe organisatie.

Realisatie publiek belang

Omdat onvoldoende inzicht is in de effectiviteit van de recreatieschappen in het behalen van doelstellingen, is ook onvoldoende inzichtelijk in welke mate het publiek belang wordt gerealiseerd. Daarbij speelt ook dat het publiek belang niet geheel duidelijk is.

Rendement

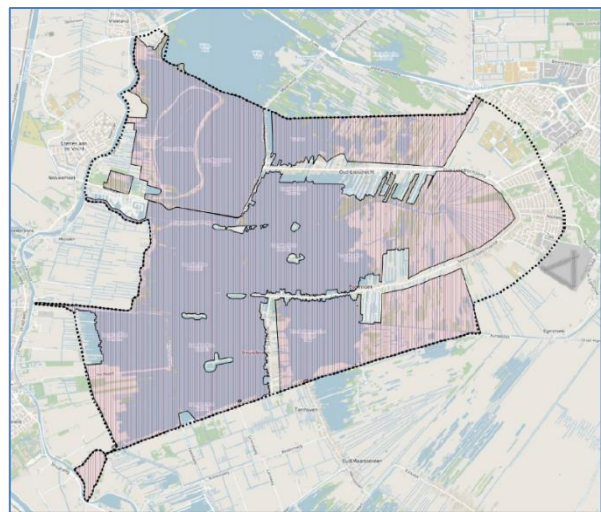
Er is geen sprake van financieel rendement.

Hoofdstuk 11 – Gemeenschappelijke Regeling Plassenschap Loosdrecht en Omstreken

Deel I Profielschets: uitgangssituatie van Plassenschap Loosdrecht met specifieke kenmerken als de taak, structuur en de activiteiten en ontwikkelingen sinds de vorige evaluatie

De Gemeenschappelijke Regeling Plassenschap Loosdrecht en Omstreken (het Plassenschap) is opgericht in 1957. Het Plassenschap is in 2013 eerder geëvalueerd in het kader van de Evaluatie Verbonden Partijen.¹⁰¹ De provincie Noord-Holland is deelnemer in deze gemeenschappelijke regeling sinds 2007. Hiervoor had de provincie een subsidierelatie met het Plassenschap. 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).¹⁰²

De deelnemers in het Plassenschap zijn de gemeente Stichtse Vecht, de gemeente Wijdmeren, de gemeente Utrecht, 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 het ongeveer een derde van de deelnemersbijdrage (33,58%, €406.300 in 2019). De stemverdeling is echter niet gebaseerd op ieders financieel aandeel: elke lid van de plassenraad heeft één stem. In de nieuwe gemeenschappelijke regeling uit 2018 is het totaal aantal leden in de Plassenraad teruggebracht naar 12. De stemverhoudingen wijzigen daarbij niet: Stichtse Vecht en Wijdmeren behouden wel hun oorspronkelijk aantal stemmen in de Plassenraad¹⁰³.



Figuur X. Overzichtskaart Plassenschap Loosdrecht en Omstreken

(bron: Verordening van de Plassenraad van het Plassenschap Loosdrecht en Omstreken)

De stemverhoudingen binnen het dagelijks bestuur zijn onveranderd gebleven.

Het Plassenschap heeft een Algemeen Bestuur (AB), de Plassenraad bestaande uit twaalf leden. 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. Het Plassenschap heeft een Dagelijks Bestuur (DB) van vijf leden, bestaande uit de burgemeester van Wijdmeren (voorzitter), een gedeputeerde van de provincie Noord-Holland, een gedeputeerde van de provincie Utrecht en de wethouders van gemeente Wijdmeren en gemeente Stichtse Vecht.

Het Plassenschap heeft een vertegenwoordiging in de gemeenschappelijke regeling Recreatie Midden Nederland¹⁰⁴ die de uit te voeren taken voor haar rekening neemt. De provincie

¹⁰¹ Voor meer achtergrondinformatie wordt verwezen naar de Evaluatie Verbonden Partijen Provincie Noord-Holland 2014, p. 209, waarin de evaluaties van 2012, 2013 en 2014 worden samengevat.

¹⁰² Gemeenschappelijke Regeling Plassenschap e.o., artikel 3, concept 19 februari 2018

¹⁰³ Gemeenschappelijke Regeling Plassenschap e.o., concept 19 februari 2018

¹⁰⁴ Recreatie Midden-Nederland is een bedrijfsvoeringsorganisatie. Een bedrijfsvoeringsorganisatie is een vorm van een gemeenschappelijke regeling, die geen openbaar lichaam is maar wel een rechtspersoon. Deze samenwerkingsvorm is bedoeld voor samenwerking tussen overheden in ondersteunende processen en uitvoerende taken.

Noord-Holland is niet vertegenwoordigd in deze regeling, de andere recreatieschappen in de provincie Utrecht wel.

De taken van het Plassenschap zijn onder meer:¹⁰⁵

- 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.

Om die taken te kunnen vervullen, worden onder meer de onderstaande acties ondernomen:¹⁰⁶

- het schutten van 25.000 boten door de diverse sluizen;
- dagrecreatie bij De Strook en op de eilanden;
- uitgifte van 800 jaarsnelvaarontheffingen en 2.600 dagsnelvaarontheffingen;
- uitgifte van 170 woonschipontheffingen in het werkgebied;
- aanbieden van ruim 200 aanlegplaatsen bij de eilanden en legakkers.

In 2018 wordt de gemeenschappelijke regeling van het Plassenschap daterend uit 2007 aangepast. Het gaat om een aantal technische aanpassingen en het verminderen van het aantal leden van de plassenraad ten gevolge van gemeentelijke herindelingen.

Deel II Evaluatie: Hoe effectief zijn verbonden partijen als beleidsinstrument van de Provincie Noord-Holland?

11.1 Beleidsonderbouwing

In deze evaluatie wordt de beleidsonderbouwing als zwak beoordeeld. Het is onvoldoende aannemelijk dat het instrument bijdraagt aan het publiek belang. Het publiek belang zou helderder verwoord kunnen worden, met name op het gebied van (evenwichtige) openluchtrecreatie. Daarnaast zou het publiek belang in concrete doelstellingen uitgewerkt moeten worden. Ook ontbreekt een navolgbare instrumentenafweging.

Duidelijkheid publiek belang

Het provinciaal belang dat de provincie met deelname aan het Plassenschap nastreeft is het beheren van recreatiegebieden.¹⁰⁷ Ook spelen belangenbehartiging van openluchtrecreatie en natuur- en landschapsbescherming een rol.¹⁰⁸ Dit publiek belang is deels actueel. Zorgen voor adequaat beheer van recreatiegebieden is een taak van de provincie. Het doel van het Plassenschap is echter breder dan dat. Er is op dit moment geen provinciaal beleid dat als kader kan dienen voor de doelstellingen met betrekking tot evenwichtige openluchtrecreatie. Daarom wordt het publiek belang als deels onduidelijk beoordeeld.

Vertaling belang in doelstellingen

Er heeft geen vertaling plaatsgevonden van het publiek belang naar concrete doelstellingen. De vertaling naar doelstellingen op het gebied van beheer vindt vanuit de provincie plaats via andere instrumenten, zoals de subsidie natuur en landschap. Via de beheerdoelen van het natuurbeheerplan van de provincie stuurt de provincie op adequaat natuurbeheer. De doelstellingen met betrekking tot het bevorderen van een evenwichtige ontwikkeling (of zoals het in de gemeenschappelijke regeling genoemd wordt: belangbehartiging van de openluchtrecreatie en natuur- en landschapsbescherming) zijn niet verder vertaald in concretere doelstellingen.

Navolgbare instrumentenafweging

Er is geen navolgbare instrumentenafweging aangetroffen. Het is onduidelijk of deze bestaat. Er zijn

¹⁰⁵ Gemeenschappelijke Regeling Plassenschap e.o., concept 19 februari 2018

¹⁰⁶ Website Recreatie Midden-Nederland: <https://recreatiemiddennederland.nl/plassenschap-loosdrecht/>, bezocht op 14 november 2019

¹⁰⁷ Volgens Jaarrekening Provincie Noord-Holland 2017

¹⁰⁸ Gemeenschappelijke Regeling Plassenschap e.o., art. 3, concept 19 februari 2018

alternatieve instrumenten in het ruimtelijke domein om natuurdoelen te borgen, zoals de provinciale ruimtelijke verordening.

Plausibiliteit bijdrage publiek belang

Het is onvoldoende aannemelijk dat het instrument bijdraagt aan het publiek belang. Om dat aannemelijk te maken zou het publiek belang helderder verwoord moeten worden, met name op het gebied van (evenwichtige) openluchtrecreatie. Vervolgens zou het publiek belang in concrete doelstellingen uitgewerkt moeten worden.

11.2 Aansturing

De aansturing wordt als redelijk beoordeeld. Er is geen sprake van strategische aansturing: Er heeft geen vertaling plaatsgevonden van het publiek belang naar concrete doelstellingen, waardoor strategische aansturing lastig is. Er is daarnaast geen provinciaal beleid dat als kader kan dienen om op doelstellingen van evenwichtige openluchtrecreatie te sturen. Er is geen sprake van monitoring en herijking van criteria voor deelname in het instrument. De governance wordt bij het Plassenschap wel als redelijk beoordeeld, omdat er geen verwevenheid is met het instrument en de rol van deelnemer in het bestuur past bij de lijn om op afstand te sturen. Ook is er een exit-strategie met procesafspraken en er is in beperkte mate sprake van actief eigenaarschap.

Duidelijkheid strategische aansturing

De provincie stuurt niet op natuurbeheer via deelname in het Plassenschap. Dat doet zij via subsidies aan terrein beherende organisaties. Omdat een vertaling van publiek belang naar concrete doelstellingen ontbreekt, zijn er geen handvatten voor strategische aansturing op het gebied van beheer. Ook met betrekking tot de doelstellingen van evenwichtige openluchtrecreatie is er geen sprake van strategische aansturing. Er is geen provinciaal beleid dat als kader kan dienen om op deze doelstellingen te sturen. Het effect is volgens betrokkenen dat de provincie reactief optreedt in relatie tot het Plassenschap.

Optimale governance

Er is bij het Plassenschap voor Provincie Noord-Holland, in tegenstelling tot de constructie bij de recreatieschappen, geen sprake van verwevenheid met het instrument. Ook is de provincie deelnemer en geen voorzitter. Dit is in lijn met de wens om op afstand te sturen. Deelname in het bestuur van het Plassenschap is echter net als bij de recreatieschappen niet voorwaardelijk om op beheer te kunnen sturen. Daarnaast wordt niet aan de voorwaarden voldaan om strategisch te kunnen sturen. Met betrekking tot de doelstellingen tot evenwichtige openluchtrecreatie en natuur- en landschapsbescherming kan niet beoordeeld worden of de governance optimaal is, omdat een uitwerking van doelen ontbreekt. Het stemrecht en de financiële inbreng is ten slotte niet evenredig.

Monitoring en herijking criteria deelneming

Er is geen sprake van monitoring en herijking van criteria voor deelname in het instrument. Het was ten tijde van de uitvoering van de evaluatie niet duidelijk of eventuele aanpassingen die voortvloeien uit de verkenning naar de inrichting van beheertaken betrekking hebben op het Plassenschap.

Aanwezigheid exit-strategie

In de regeling is een uittredingsbepaling opgenomen, maar hier is geen nadere inhoudelijke uitwerking aan gegeven. Samengevat wordt in de uittredingsbepaling een termijn voor uittreding vastgelegd en er is vastgelegd dat partijen een regeling moeten stellen voor de financiële gevolgen van uittreding. De invulling van deze uittredingsbepaling is dus een procesafpraak met daarbij een termijn waarop uittreden mogelijk is (drie kalenderjaren na ontvangst van het besluit om uit te treden).

Actief eigenaarschap

Er is deels sprake van actief eigenaarschap. De inrichting van de recreatieschappen is in het recente verleden onderzocht. Omdat het politieke draagvlak ontbrak om deze modellen verder te onderzoeken, is hier geen opvolging aan gegeven. Ook is niet zeker hoe aanpassingen in de inrichting voor het Plassenschap hadden uitgepakt. De deelname van de Provincie Utrecht en meerdere Utrechtse gemeenten, maakt dat het Plassenschap een uitzonderingssituatie inneemt.

Op dit moment wordt de uitvoering van de beheertaken verkend. Het is eveneens niet duidelijk of eventuele aanpassingen in de governance die uit de verkenning volgen, gevolgen hebben voor de uitvoering bij het Plassenschap. Recreatie Midden Nederland voert de taken voor het Plassenschap uit. Omdat het nadenken over en invloed uitoefenen op de inrichting van het instrument wel plaats vindt, zij het op indirecte wijze, is er in redelijke mate sprake van actief eigenaarschap.

11.3 Effectiviteit

Het is onvoldoende inzichtelijk in welke mate de recreatieschappen hun doelstellingen bereiken en in welke mate het publiek belang gerealiseerd wordt.

Effectiviteit doelstellingen

Vanwege het ontbreken van uitgewerkte doelstellingen met daarbij indicatoren wordt de effectiviteit van de recreatieschappen als onvoldoende inzichtelijk beoordeeld.

Realisatie publiek belang

Omdat onvoldoende inzichtelijk is wat de effectiviteit van de recreatieschappen is in het behalen van doelstellingen, is ook onvoldoende inzichtelijk in welke mate het publiek belang wordt gerealiseerd. Daarbij speelt ook dat het publiek belang niet geheel duidelijk is.

Rendement

Er is geen sprake van financieel rendement.

Hoofdstuk 12 – Recreatie Noord-Holland N.V. (RNH)

Deel I Profielschets: uitgangssituatie van de Recreatie Noord-Holland N.V. met specifieke kenmerken als de taak, structuur en de activiteiten en ontwikkelingen sinds de vorige evaluatie

Recreatie Noord-Holland N.V. (RNH) is opgericht in 2004 in het kader van een verzelfstandiging van Groenbeheer vanuit de provincie Noord-Holland. De provincie is sindsdien 100% aandeelhouder. De provincie heeft RNH in 2012 geëvalueerd in het kader van vorige evaluatie verbonden partijen.¹⁰⁹¹¹⁰

Het statutair doel van de N.V. is:¹¹¹

- a. het adviseren van overheden en het ontwikkelen, aanleggen, beheren en –onderhouden van recreatiegebieden, alsmede van recreatieve objecten en –voorzieningen in de breedste zin tegen maatschappelijk verantwoorde kosten;
- b. het (mede-)oprichten en verwerven van, het deelnemen in, het samenwerken met, het (mede-)voeren van de directie over, alsmede het (doen) financieren van andere ondernemingen, in welke rechtsvorm ook, mits zulks in enigerlei betrekking staat tot het onder a omschrevene;
- c. het verrichten van al hetgeen met het vorenstaande verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn.

Hoewel RNH dus nadrukkelijk verbonden is aan de schapsgebieden, werkt RNH niet alleen in opdracht van de recreatieschappen. Ook voert RNH direct opdrachten uit voor individuele gemeenten, de provincie en voor andere opdrachtgevers (voornamelijk terrein beherende organisaties). In 2016 waren bij RNH 87 medewerkers in dienst (77 fte) binnen de afdelingen.

De recreatieschappen stellen zich ten doel evenwichtige ontwikkeling van de openluchtrecreatie in Noord-Holland te bevorderen, het tot stand brengen en bewaren van een evenwichtig natuurlijk milieu en het tot stand brengen en duurzaam in stand houden van natuurwaarden. Voor de uitvoering van dit doel hebben de recreatieschappen raamcontracten met RNH. RNH voert binnen de raamovereenkomst de volgende werkzaamheden uit:¹¹²

- Het (laten) uitvoeren van het beheer en onderhoud. RNH doet namens de schappen de aanbesteding op de markt en functioneert daarmee als opdrachtgever richting aannemers.
- Bestuurlijke advisering van de recreatieschappen.
- Projectmanagement binnen de schapsgebieden.

De provincie is enig aandeelhouder in het kapitaal van RNH. De nominale waarde van de aandelen bedraagt € 370.000. Er is een Raad van Commissarissen aangesteld. In 2018 wordt een integrale statutenwijziging doorgevoerd. Met de nieuwe statuten is het duidelijker wat de taken en bevoegdheden van de RvC zijn en is de bepaling omtrent dividend aangescherpt. De bevoegdheden van de AvA en de RvC zijn onder meer: De AvA benoemt bestuurders en de RvC en kan deze ook ontslaan. De AvA stelt de jaarrekening vast, verleent kwijting over het gevoerde beleid en kan besluiten om besluiten van het bestuur aan haar goedkeuring te onderwerpen. De RvC houdt toezicht op beleid en gang van zaken, en adviseert bestuur en AvA. De RvC moeten verstrekende besluiten goedkeuren. Ook de RvC kan bestuurders schorsen.

¹⁰⁹ Zie het hoofdstuk in de Evaluatie Verbonden partijen 2014 over RNH, p. 71. In deze publicatie worden de resultaten van de evaluaties uit 2012, 2013 en 2014 samengevat.

¹¹⁰ Voor meer informatie wordt ook verwezen naar de Evaluatie RNH van Berenschot, 5 februari 2018.

¹¹¹ Statuten Recreatie Noord-Holland N.V., 23 mei 2018.

¹¹² Bron: Berenschot, Evaluatie RNH, 5 februari 2018.

In 2018 heeft een evaluatie van RNH plaatsgevonden.¹¹³ Aanleiding is het aflopen van de raamovereenkomsten tussen RNH en de recreatieschappen en verlenging van de raamcontracten met de recreatieschappen. De evaluatie richt zicht op verbeterpunten met betrekking tot de volgende onderwerpen:

1. Opdrachtgevers-opdrachtnemersrelatie tussen de schappen en RNH.
2. Kwaliteit van de bestuurlijke advisering van RNH aan de schappen, inclusief politieke sensitiviteit.
3. Kwaliteit van de financiële verantwoording door RNH.
4. Kwaliteit van het projectmanagement, inclusief omgevingsbewustzijn.

Naar aanleiding van de evaluatie is een verbeterplan opgesteld door RNH.

Relatie met de recreatieschappen

De recreatieschappen besteden de uitvoering van taken en de administratie uit aan RNH. Daarvoor zijn zes afzonderlijke raamcontracten afgesloten tussen de recreatieschappen en RNH. RNH coördineert de ambtelijke voorbereiding van de vergaderingen van het bestuur van de recreatieschappen. Elke deelnemer bereidt eigen bestuurder ambtelijk voor. Hoewel de recreatieschappen en RNH verschillende instrumenten zijn, worden ze voor hetzelfde publiek belang ingezet. De recreatieschappen geven via de raamcontracten opdracht aan RNH en zijn voor hun bestuurlijke voorbereiding afhankelijk van RNH. De recreatieschappen behoren tot de belangrijkste opdrachtgevers van RNH. Door deze wederzijdse afhankelijkheid zijn de twee instrumenten deels verweven.¹¹⁴

Deel II Evaluatie: Hoe effectief zijn verbonden partijen als beleidsinstrument van de Provincie Noord-Holland?

12.1 Beleidsonderbouwing

De beleidsonderbouwing wordt als zwak beoordeeld. Het publiek belang van adequaat beheer van recreatiegebieden is helder en actueel en de activiteiten die RNH uitvoert sluiten aan bij dit publiek belang, maar het is onvoldoende duidelijk of deelname in RNH de beste manier is om het publiek belang te realiseren. Er heeft geen vertaling van het belang plaatsgevonden naar concrete doelstellingen waar in het kader van dit instrument op wordt gestuurd. Er heeft geen navolgbare instrumentafweging plaatsgevonden bij de verzelfstandiging. De veronderstelling was dat verzelfstandiging zou leiden tot een zo gunstig mogelijk maatschappelijk rendement, kennisbundeling, efficiënte inzet van personeel en een zakelijke aanpak met meer nadruk op inkomstenverwerving.

Duidelijkheid publiek belang

Het belang dat de provincie met deelname in RNH nastreeft is het “adviseren van overheden en het ontwikkelen, aanleggen, beheren en –onderhouden van recreatiegebieden, alsmede van recreatieve objecten en –voorzieningen in de breedste zin tegen maatschappelijk verantwoorde kosten”. Dit publiek belang is helder en actueel. Zorgen voor adequaat beheer van recreatiegebieden is een taak van de provincie.

Vertaling belang in doelstellingen

Er is geen vertaling van dit belang naar concrete doelstellingen. Het opdrachtgeverschap aan RNH verloopt indirect via de recreatieschappen.

Navolgbare instrumentafweging

De motivatie voor keuze van rechtsvorm is bij verzelfstandiging niet duidelijk geformuleerd. Er was geen vergelijking met andere rechtsvormen. In feite is de regiefunctie voor groenbeheer verzelfstandigd en is ook de bestuurlijke advisering en administratie voor de schappen bij de verzelfstandigde organisatie belegd.

¹¹³ Berenschot, Evaluatie RNH, 5 februari 2018

¹¹⁴ Ook in de praktijk blijken er verschillende perspectieven op de relatie tussen de recreatieschappen en RNH blijkt uit de evaluatie uitgevoerd door Berenschot.

De hoofddoelen voor de verzelfstandiging worden als volgt samengevat:¹¹⁵

- 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;
- kennis omtrent beheer en onderhoud dient zodanig gebundeld te worden dat zij effectief kan worden aangewend om de kosten te beperken;
- efficiëntere inzet van personeel door het ontstaan van één uitvoeringsorganisatie, zonder tussenschotten van de afzonderlijke recreatieschaporganisaties;
- een organisatie die meer is gericht op inkomstenverwerving en het uitbrengen van zakelijker offertes op basis van maatschappelijke kostenbeheersing en efficiencyverhoging.

Plausibiliteit bijdrage publiek belang

Hoewel de activiteiten van RNH aansluiten bij de doelstellingen van de provincie, is het onvoldoende duidelijk of deelname in het instrument RNH de beste manier is om het publiek belang te realiseren. Daarmee is de bijdrage aan dit publiek belang door deelname van de provincie aan het instrument onvoldoende inzichtelijk en aannemelijk.

12.2 Aansturing

De aansturing komt in deze evaluatie als redelijk naar voren. Er is geen sprake van strategische aansturing ten aanzien van beleidsdoelen van de provincie. Aansturing ten aanzien van beleidsdoelen vindt in de huidige constructie plaats via de recreatieschappen. Vanuit de aandeelhoudersrol vindt er wel strategische sturing plaats. Er is bestuurlijke rollenscheiding doorgevoerd sinds de vorige evaluatie. Eigenaarschap en opdrachtgeverschap zijn gescheiden. De governance is volgens betrokkenen goed ingericht. De ontwikkelingen maken dat de deelneming in het instrument herijkt wordt. Er is geen expliciete exit-strategie, maar er is wel sprake van actief eigenaarschap.

Duidelijkheid strategische aansturing

Aansturing ten aanzien van beleidsdoelen op het gebied beheer van recreatievoorzieningen zou in de huidige constructie plaats moeten vinden via de recreatieschappen. Vanuit de aandeelhoudersrol van de provincie bij RNH vindt er wel strategische sturing plaats. Dit loopt volgens betrokkenen naar tevredenheid.

Over strategische aansturing ten aanzien van het beleidsdoel¹¹⁶

Ten aanzien van het beleidsdoel 'adequaate beheer van recreatiegebieden' worden twee verbonden partijen als instrument ingezet, namelijk de recreatieschappen en RNH. Op de uitvoering van dit doel door RNH wordt via de recreatieschappen gestuurd. In de huidige praktijk is onduidelijk hoe het opdrachtgeverschap vanuit de provincie goed tot uiting kan komen. Het opdrachtgeverschap loopt momenteel volledig via de recreatieschappen (zie ook het hoofdstuk over de recreatieschappen in deze evaluatie) en niet via RNH. Bij de recreatieschappen is het opdrachtgeverschap indirect in de zin dat de provincie als deelnemer in het bestuur gezamenlijk met gemeenten opdracht geeft aan RNH. Het voert buiten de omvang van deze evaluatie om nadere conclusies te trekken hierover. Daarvoor zou vervolgonderzoek noodzakelijk zijn.

De verwevenheid van de instrumenten RNH en de recreatieschappen worden ook in dit hoofdstuk als aandachtspunt benoemd, omdat het in potentie tot onduidelijkheid en belangenverstremming kan leiden. De recreatieschappen zijn als beleidsbepalend orgaan op dit moment voor zowel uitvoering en ondersteuning afhankelijk van RNH. RNH is voor een groot deel van haar werkzaamheden afhankelijk van opdrachten van de recreatieschappen. De provincie heeft bij beide instrumenten een eigenaarsrol. Positief is dat het bestuurlijke eigenaarschap van RNH en die van de recreatieschappen sinds de vorige evaluatie gescheiden is. Het eigenaarschap van RNH is belegd bij de gedeputeerde met de portefeuille economie. Het eigenaarschap van de

¹¹⁵ Nota GS. Ontwerpbesluit oprichting Recreatie Noord-Holland NV, kenmerk 2003-21846, 1 juli 2003.

¹¹⁶ Deze noties wegen niet mee in de beoordeling van de strategische aansturing, maar worden door de onderzoekers wel als relevant aangemerkt.

recreatieschappen (en daarmee als opdrachtgever) van RNH is belegd bij de gedeputeerde met de portefeuille natuur. Hierdoor wordt het risico van belangenverstrengeling verkleind.

Optimale governance

De governance is volgens betrokkenen goed ingericht. Recentelijk is er een statutenwijziging doorgevoerd waarmee een aantal bevoegdheden, met name die van de RvC helderder zijn verwoord.

Monitoring en herijking criteria deelneming

De ontwikkelingen maken dat de deelneming in het instrument herijkt wordt. De provincie Noord-Holland ontwikkelt zich de laatste jaren steeds meer in de richting van een beleidsorganisatie, die in haar relaties met externe partijen voornamelijk een opdrachtgevende en regisserende rol wil vervullen. De provincie wil zich in het verlengde daarvan beraden op haar rol als enig aandeelhouder van RNH.¹¹⁷ Momenteel wordt er een verkenning uitgevoerd. De verkenning wordt begin 2019 afgerond en zal de volgende vragen beantwoorden:¹¹⁸

1. Welke governance-modellen zijn denkbaar om het beheer in de recreatieschappen uit te voeren en wat zijn de voor- en nadelen van deze verschillende modellen?
2. (Gelet op het antwoord op vraag 1:) Welke beheerorganisaties zouden in aanmerking kunnen komen om het beheer in de recreatieschappen uit te voeren en hoe zouden de mogelijke dienstverleningsafspraken (o.a. beheerkwaliteit en de voorwaarden) van verschillende beheerorganisaties luiden?
3. Hoe zijn de ervaringen in de provincies Zuid-Holland en Utrecht, waarbij recent wijzigingen zijn aangebracht in resp. de uitvoering van de groenbeheertaken (die in Zuid-Holland tot recent nog in het provinciaal ambtelijk apparaat waren ondergebracht) en de organisatie van de recreatieschappen?
4. Wat zijn de gevolgen van de verschillende mogelijkheden voor het huidige personeel van RNH, voor RNH als organisatie en voor het provinciale aandeelhouderschap in RNH?

Aanwezigheid exit-strategie

Er is geen expliciete exit-strategie. Bij oprichting is wel uitgesproken dat het niet vanzelfsprekend is dat de provincie altijd 100% aandeelhouder zal blijven.

Actief eigenaarschap

Er is sprake van actief eigenaarschap. De statuten zijn in 2018 aangepast. Met de nieuwe statuten is het duidelijker wat de taken en bevoegdheden van de RvC zijn (artikel 17) en is de bepaling omtrent dividend aangescherpt (artikel 22). Daarnaast worden de bevoegdheden uit de statuten actief ingezet om invloed uit te oefenen op de deelneming.

12.3 Effectiviteit

De effectiviteit wordt als onvoldoende beoordeeld. De uitvoering van het beheer is volgens betrokkenen marktconform en naar tevredenheid, maar de ondersteuning van de recreatieschappen is niet meer naar tevredenheid. Er zijn geen indicatoren opgesteld die worden bijgehouden. Het is daarmee onvoldoende inzichtelijk of het publiek belang van adequaat beheer van recreatiegebieden wordt gerealiseerd door deelname in RNH. De deelneming heeft geen rendementsdoelstelling. Het financiële rendement is passend bij de doelstelling

Effectiviteit doelstellingen

Er zijn geen indicatoren opgesteld die worden bijgehouden. Het beheer van de recreatieschappen geschiedt op basis van een raamcontract met RNH. De uitvoering van het beheer is volgens betrokkenen marktconform en naar tevredenheid. Ondersteuning (bestuurlijke advisering en voorbereiding) van de recreatieschappen is niet meer naar tevredenheid. Hier zijn echter geen afspraken over gemaakt in het raamcontract of in een uitvoeringsovereenkomst o.i.d.

¹¹⁷ Bron: Berenschot, Evaluatie RNH, 5 februari 2018

¹¹⁸ Bron: Brief GS aan PS betreft stand van zaken modernisering recreatieschappen, evaluatie Recreatie Noord-Holland N.V. en verkenning naar uitvoering beheer-taken recreatieschappen, kenmerk 772861/1101822, 20 juli 2018

Realisatie publiek belang

Het is daarmee onvoldoende inzichtelijk of het publiek belang van adequaat beheer van recreatiegebieden wordt gerealiseerd door deelname in RNH.

Rendement

De deelneming heeft geen financiële rendementsdoelstelling. Het financiële rendement is passend bij de doelstelling. Het resultaat over 2017 bedroeg € 135.542. Er werd geen dividend uitgekeerd. Het maatschappelijk rendement is onvoldoende aannemelijk en onvoldoende inzichtelijk.

Hoofdstuk 13 – Stichting Gooisch Natuurreservaat (GNR)

Deel I Profielschets: uitgangssituatie van Gooisch Natuurreservaat met specifieke kenmerken als de taak, structuur en de activiteiten en ontwikkelingen sinds de vorige evaluatie

De stichting Gooisch Natuurreservaat (GNR – ook geschreven als stichting Goois Natuurreservaat) is in 2016 eerder geëvalueerd door de provincie in het kader van de Evaluatie Verbonden Partijen.¹¹⁹ Het GNR is een samenwerkingsverband van de vijf Gooise gemeenten (Blaricum, Hilversum, Huizen, Laren en Gooise Meren), de Provincie Noord-Holland en de gemeente Amsterdam. De stichting Goois Natuurreservaat is in 1932 opgericht met als doel:

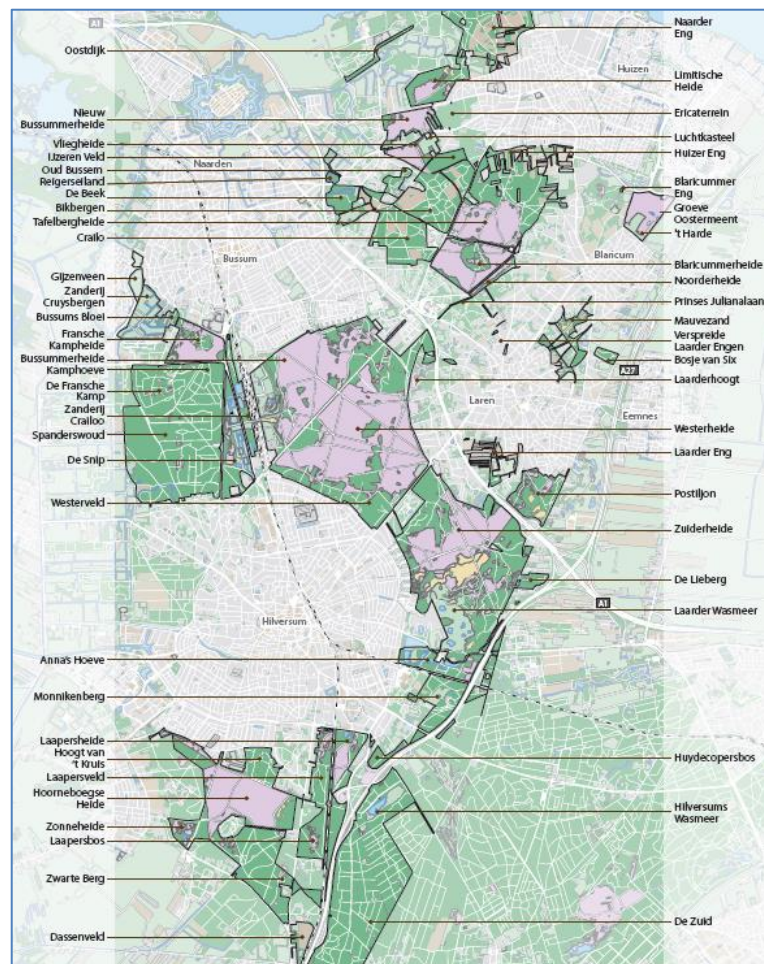
- De instandhouding van het natuurschoon in het Gooi door de verkrijging van aldaar gelegen terreinen, ten einde deze ten eeuwigden dagen ongeschonden als natuurreservaat te behouden;
- Aan het publiek door vrije toegang tot die terreinen onder eventueel te stellen bepalingen, het genot van dat natuurschoon te verzekeren.¹²⁰

De stichting beheert op dit moment ca. 2800 ha. natuurgebied in het Gooi (zie overzichtskaart).

De directeur-rentmeester heeft de dagelijkse leiding over de uitvoeringsorganisatie van de stichting waar in totaal 33 fte¹²¹ in dienst zijn. Naast de uitvoering van de statutaire taken vervult de stichting ook een adviestaan, op eigen initiatief of op verzoek van de betrokken overheden, over de ruimtelijke inpassing en effecten op de natuur bij de realisatie van een aantal gebiedsprojecten. De gedeputeerde en wethouders van betrokken gemeenten nemen deel in het stichtingsbestuur. De samenwerkingspartners hebben alle afspraken ten aanzien van de gezamenlijke bijdragen aan de stichting vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst.

De participanten zorgen gezamenlijk voor de exploitatiemiddelen van de stichting. Er is sprake van een zogenaamde exploitatietekort financiering. Volgens een bepaalde verdeelsleutel zorgen de participanten voor de dekking van dit tekort: Provincie Noord-Holland 25%, de gemeente Amsterdam 10% en de Gooise gemeenten 65%. Het bestuur is samengesteld uit

vertegenwoordigend bestuurders van de betrokken overheden. Daarnaast is er een onafhankelijke



Figuur X. Overzichtskaart GNR (bron: www.vqnr.nl)

¹¹⁹ Voor meer achtergrondinformatie wordt verwezen naar de Evaluatie Verbonden Partijen – stichtingen, Provincie Noord-Holland, 9 mei 2016, p. 43

¹²⁰ Statutenwijziging GNR, 21 juni 2017

¹²¹ Momenteel zijn 24 fte hiervan ingevuld.

voorzitter en nemen twee extern deskundigen deel in het bestuur. De stemverhouding in het bestuur is als volgt:

onafhankelijke voorzitter en twee externe deskundigen- bestuursleden	elk één stem
Provincie Noord-Holland	vier stemmen
gemeente Amsterdam	twee stemmen
gemeente Gooise Meren	drie stemmen
gemeente Blaricum	één stem
gemeente Hilversum	vier stemmen
gemeente Huizen	twee stemmen
gemeente Laren	één stem
totaal	twintig stemmen

Elke tien jaar kan de verdeelsleutel opnieuw worden vastgelegd en elke vijf jaar wordt de hoogte van het gezamenlijk bedrag bepaald.¹²² Volgens betrokkenen is er al lang niet meer met een vijfjaarsperiode gewerkt.

De totale bijdrage van de deelnemers van de samenwerkingsovereenkomst lag in 2017 op €2.969.700 waarvan de provincie €742.430 heeft bijgedragen.¹²³ Naast de bijdragen van betrokken overheden ontvangt de stichting ook middelen via andere subsidies. In het kader van de Subsidieregeling Natuur en Landschap (SNL) ontvangt het GNR momenteel elk jaar circa €485.000 van de provincie.¹²⁴ Daarnaast ontvangt de stichting ook gelden van particulieren en private instellingen voor de financiering van projecten die niet te maken hebben met het reguliere onderhoud en/of exploitatie van de terreinen.

In de periode van 2011 tot 2015 is een aantal onderzoeken uitgevoerd naar de inrichting van de uitvoeringsorganisatie van GNR en de mogelijke efficiencywinst die door de organisatie te behalen is. De onderzoeken geven blijk van een complexe zoektocht waarin enerzijds de betrokken overheden zoeken naar hoe zij zich verhouden tot het GNR en anderzijds een zoektocht naar een beter passende organisatievorm waarin de kwetsbaarheden en pijnpunten voor de organisatie worden ondervangen. Door het bestuur van GNR is een transitieplan opgesteld met een uitvoeringsplan en herzieningen voor het bestuursmodel en het financiële model. In 2017 is de inrichting van het stichtingsbestuur gewijzigd en de frequentie waarmee het bestuur vergaderd is verlaagd. In plaats van een algemeen bestuur en dagelijks bestuur, is er alleen nog sprake van een stichtingsbestuur waarin gedeputeerden en wethouders/burgemeesters zitting nemen. De gedeputeerde is geen voorzitter meer van het bestuur. Er is een onafhankelijk voorzitter en twee extern deskundigen hebben aanvullend zitting genomen in het bestuur.

GS hebben in juli 2018 het voornemen uitgesproken om uit het GNR te stappen. De voornaamste reden is dat de provincie gelijke behandeling van alle natuurorganisaties nastreeft. Financiering van natuurbeheer verloopt via subsidies en het is niet noodzakelijk om hiervoor deel te nemen in de stichting. Vanuit het oogpunt van *good governance* vindt de provincie het ook niet langer gewenst om mee te besturen in een organisatie waaraan ook subsidie wordt verleend en waarvan vergunningaanvragen beoordeeld moeten worden. Daarnaast speelt ook een rol dat er in de huidige vorm geen grip op de financiën lijkt te zijn. Een samenwerking met (een) andere organisatie om de financieel kwetsbare positie te versterken is niet tot stand gekomen en de kosten van het exploitatietekort zijn sterk gestegen¹²⁵. De provincie heeft streefkosten aangegeven¹²⁶, maar omdat de provincie niet op één lijn zit met de Gooise gemeenten en per meerderheid wordt besloten loopt het exploitatietekort toch op. Vanuit het perspectief van de provincie is er dus weinig grip op financiën en dit zal zo blijven binnen de huidige samenwerkingsovereenkomst met exploitatietekort-financiering. De financiële risico's zijn in de

¹²² Samenwerkingsovereenkomst GNR, juni/juli 1992

¹²³ Jaarrekening Provincie Noord-Holland 2017

¹²⁴ Brief GS aan PS betreft voornemen tot uittreding als participant uit de Stichting Goois Natuurreservaat, kenmerk 924625/1083543, 5 juli 2018.

¹²⁵ Brief GS aan Stichting Goois Natuurreservaat, kenmerk 1073148/1088145, d.d. 4 juli 2018.

¹²⁶ GS nota. Rapporten inzake de toekomst van Goois Natuurreservaat en de uitgangspunten van GS ten aanzien van deze toekomst, kenmerk 679625/679673, 23 september 2015

vorige evaluatie als klein beschouwd. Gezien de steeds verder stijgende kosten, bleken de risico's echter groter dan gedacht.

Amsterdam had al in 2012 bekend gemaakt de samenwerkingsovereenkomst te willen beëindigen.¹²⁷ Omdat de betrokken overheden geen overstemming hadden over de rechtsgeldigheid van het opzeggen is een juridische procedure gestart. In 2016 heeft de Hoge Raad de zaak teruggelegd bij het gerechtshof te Den Haag. Amsterdam heeft de procedure toen niet voortgezet, omdat de provincie ook overwoog om uit te treden en een traject werd gestart om bestuurlijk tot afstemming te komen over uittreding van zowel Amsterdam als de provincie. Dit heeft nog niet tot een oplossing geleid, omdat er geen overeenstemming bestaat over hoe de financiële afwikkeling eruit zou moeten zien. GS hebben in juli 2018 besloten tot het voornemen om per 1 januari 2019 als participant uit het GNR te treden¹²⁸. Partijen onderzoeken momenteel welke vervolgstappen zij willen ondernemen.

Deel II Evaluatie: Hoe effectief zijn verbonden partijen als beleidsinstrument van de Provincie Noord-Holland?

13.1 Beleidsonderbouwing

De beleidsonderbouwing wordt als zwak beoordeeld. Het is onvoldoende aannemelijk dat deelname in het instrument bijdraagt aan het publiek belang. Deelname als medebestuurder in de stichting is niet voorwaardelijk voor het bereiken van de doelen van adequaat natuurbeheer. Op de doelen voor adequaat natuurbeheer wordt niet via de stichting gestuurd. De doelen zijn vastgelegd in het natuurbeheerplan van de provincie en financiering en verantwoording gebeurt aan de hand van de Subsidieregeling Natuur en Landschap. Het is niet bekend of bij oprichting in 1932 sprake is geweest van instrumentafweging.

Duidelijkheid publiek belang

De maatschappelijke opgave (publiek belang) die de provincie met deelname in de stichting wil realiseren is duidelijk. De maatschappelijke opgave van de provincie is het sturen op, en medefinancieren van, adequaat beheer van natuur.

De oorspronkelijke aanleiding voor oprichting in 1932 is de angst van natuurbeschermers dat de aanwezige natuurgebieden in het Gooi onder druk komen te staan van de toenemende verstedelijking in het gebied. De provincie Noord-Holland en zeven gemeenten organiseren zich in een samenwerkingsovereenkomst en stichting met als doel de instandhouding van het natuurschoon in het Gooi en deze 'ten eeuwigen dage' als natuurreservaat te behouden.

Vertaling belang in doelstellingen

Aan de oorspronkelijke doelstelling (de natuur in het Gooi ten eeuwigen dage als natuurreservaat behouden) is in de statuten verder uitwerking gegeven doordat de statuten het onmogelijk maken om terreinen te exploiteren als bouwterrein. Ook de overdracht of het in erfpacht uitgeven van terreinen, waardoor derden hierop een bouwexploitatie kunnen realiseren, is onmogelijk. Slecht zeer kleine delen mogen onder strikte voorwaarden worden vervreemd.

Om dit doel te bereiken is bij de uitvoering van de taken door de stichting het accent steeds meer komen te liggen op het beheer van terreinen in eigendom van de stichting. Waar in het verleden terreinen werden aangekocht, gebeurt dit tegenwoordig nog maar sporadisch. De vertaling naar doelstellingen met betrekking tot natuurbeheer vindt plaats via andere instrumenten die de provincie inzet. Via de beheerdoelen van het natuurbeheerplan van de provincie stuurt de provincie op adequaat beheer. De natuur beherende organisaties, waaronder het GNR, voeren hun taken uit binnen de kaders die het natuurbeheerplan stelt. Financiering en verantwoording gebeurt aan de hand van de Subsidieregeling Natuur en Landschap. Deze kaders staan los van de deelname in het stichtingsbestuur.

¹²⁷ Brief gemeente Amsterdam betreffende de beëindiging van de samenwerkingsovereenkomst GNR, kenmerk 2012/15525, 16 maart 2012

¹²⁸ Brief GS aan PS betreft voornemen tot uittreding als participant uit de Stichting Goois Natuurreservaat, kenmerk 924625/1083543, 5 juli 2018.

Navolgbare instrumentafweging

Het is niet bekend of bij oprichting van de stichting en aangaan van de samenwerkingsovereenkomst meerdere instrumenten zijn afgewogen. De inrichting van de stichting in combinatie met de samenwerkingsovereenkomst vertoont veel gelijkenissen met de inrichting en governance van een gemeenschappelijke regeling. Bij oprichting in 1932 bestond de wet gemeenschappelijke regelingen nog niet en was de optie van een gemeenschappelijke regeling geen alternatief.¹²⁹

Plausibiliteit bijdrage publiek belang

Het is onvoldoende aannemelijk dat deelname in het instrument bijdraagt aan het publiek belang. Deelname als medebestuurder in de stichting is niet voorwaardelijk voor het bereiken van de doelen van adequaat natuurbeheer. Het is wel aannemelijk dat de activiteiten van de stichting bijdragen aan het maatschappelijk doel van adequaat natuurbeheer.

13.2 Aansturing

De aansturing wordt in deze evaluatie als zwak beoordeeld. Er is geen sprake van strategische aansturing in relatie tot het publiek belang en de doelen van de provincie. De provincie stuurt actief op de vorm van het instrument. De governance is in 2017 gewijzigd: er is enkel nog een stichtingsbestuur en er is een externe voorzitter aangetrokken en twee externe adviseurs, die ook stemgerechtigd zijn. De provincie wenst uit te treden uit het instrument maar hier zijn geen mogelijkheden toe. Deelneming in het stichtingsbestuur leidt tot dubbele petten, want de provincie is namelijk ook subsidieverlener en vergunningverlener. In de praktijk heeft de provincie weinig grip op de financiën.

Duidelijkheid strategische aansturing

Er is volgens de onderzoekers geen sprake van strategische aansturing. Er wordt niet actief via het instrument op de doelen van de provincie gestuurd. Waar er sturing plaatsvindt, richt zich dit op de financiële en organisatorische aspecten. En hoewel de provincie al haar mogelijkheden gebruikt om op deze aspecten te sturen, oefent de provincie in de praktijk weinig invloed uit op het GNR omdat de overige partners in het stichtingsbestuur vaak niet op een lijn met de provincie zitten en de provincie gezien de stemverhoudingen geen doorzettingsmacht heeft.

Optimale governance

De governance is in 2017 gewijzigd. In plaats van AB en DB is er alleen een bestuur, waarin alleen de gedeputeerden en wethouders deelnemen. Staten- en raadsleden nemen geen zitting meer in het bestuur. Er is een onafhankelijk voorzitter benoemd. Er zijn twee onafhankelijke bestuursleden toegetroten tot het bestuur, waarvan één financiële expertise inbrengt. Het bestuur stelt de begroting vast en keurt het jaarverslag en de jaarrekening goed.

De provincie heeft in 2018 het voornemen aangekondigd om uit het Goois Natuurreservaat te stappen. Hoewel de stichting ingericht is als een gemeenschappelijke regeling 'avant la lettre', is een belangrijk verschil tussen een gemeenschappelijke regeling en deze constructie is dat in een gemeenschappelijke regeling altijd wordt voorzien in een uittredingsregeling. Bij een stichting speelt dit niet: in de statuten kunnen alleen regels opgenomen worden over de ontbinding van de stichting. Bij het GNR is in de samenwerkingsovereenkomst niet voorzien in een uittredingsregeling. Deelname in het GNR is een voorbeeld van lock-in.

Vanuit het oogpunt van *good governance* vindt de provincie het niet langer gewenst om mee te besturen in een organisatie waaraan ook subsidie wordt verleend en waarvan vergunningaanvragen beoordeeld moeten worden. Dat leidt tot niet wenselijke dubbele petten. Daarnaast speelt ook een rol dat er in de huidige vorm geen grip op de financiën is. De provincie heeft streefkosten aangegeven¹³⁰, maar omdat de provincie niet op één lijn zit met de Gooise gemeenten en per meerderheid wordt besloten loopt het exploitatietekort toch op. Vanuit het perspectief van de provincie is er dus onvoldoende grip op financiën binnen de huidige vorm. De financiële risico's zijn in de vorige evaluatie als klein beschouwd. Gezien de steeds verder

¹²⁹ De Wet Gemeenschappelijke Regelingen trad in 1950 in werking

¹³⁰ GS nota. Rapporten inzake de toekomst van Goois Natuurreservaat en de uitgangspunten van GS ten aanzien van deze toekomst, kenmerk 679625/679673, 23 september 2015

stijgende kosten waar de provincie weinig invloed op uit kan oefenen, bleken de risico's echter groter dan gedacht.

Monitoring en herijking criteria deelneming

In 2018 heeft de provincie om in de paragrafen hierboven beschreven redenen besloten de wens tot uittreden kenbaar te maken. Bij deze heroverweging hebben naast het punt van de gelijkberechtiging van alle natuurorganisaties aspecten van beleidsonderbouwing (noodzaak instrument) en aansturing (dubbele petten, ontevredenheid over sturingsmogelijkheden) een rol gespeeld. Er zijn weinig herijkingsmomenten in het instrument ingebouwd. De samenwerkingsovereenkomst heeft geen einddatum. Wel is vastgelegd dat de verdeelsleutel kan worden aangepast.

De periode voorafgaand aan dit besluit kan gezien worden als een aanloop naar deze heroverweging. De onderzoeken die in de periode 2011-2015 zijn uitgevoerd naar de inrichting van de uitvoeringsorganisatie van GNR en de mogelijke efficiencywinst die door de organisatie te behalen is, geven blijk van een zoektocht. Hierin zoeken de betrokken overheden enerzijds naar hoe zij zich verhouden tot het GNR en anderzijds naar een beter passende organisatievorm waarin de kwetsbaarheden en pijnpunten voor de organisatie worden ondervangen. Een aantal van die kwetsbaarheden en pijnpunten is in recente jaren geadresseerd (bijvoorbeeld samenvoegen AB en DB tot één stichtingsbestuur en het uitbreiden van dit bestuur met externe bestuursleden vanuit inhoudelijke expertise).

Aanwezigheid exit-strategie

De samenwerkingsovereenkomst biedt geen mogelijkheid tot eenzijdige uittreding. Er is geen exit-strategie.

Actief eigenaarschap

De provincie stuurt actief op de vorm van het instrument. Sturing op het GNR heeft zich in de afgelopen jaren met name gericht op het versterken van de organisatiestructuur en het aanpassen van het bestuur. De begroting wordt getoetst aan het besluit van GS waarin de wens is uitgesproken om maximaal €510.000 bij te dragen aan het exploitatietekort. De provincie benut mogelijkheden om te reageren op besluitvormingsstukken met bijvoorbeeld een zienswijze. Daarbij ligt de focus van de provincie vooral op het inperken van de kosten door fasering van activiteiten en het sturen op samenwerking met andere partijen om efficiencywinst te behalen. De bestuursagenda wordt integraal voor GS geagendeerd.

13.3 Effectiviteit

Geconcludeerd kan worden dat de effectiviteit van de deelname in de stichting onvoldoende aannemelijk is, omdat de provincie via alternatieve instrumenten op haar publiek belang stuurde. Omdat GS voornemens is uit het bestuur van het GNR te treden, ligt de nadruk momenteel niet op het monitoren van het behalen van organisatie doelstellingen door het GNR.

Effectiviteit doelstellingen

Omdat GS voornemens is uit het bestuur van het GNR te treden, ligt de nadruk volgens betrokkenen momenteel niet meer op het monitoren van het behalen van organisatie doelstellingen door het GNR. Nadruk in sturing door de provincie ligt op de stijgende exploitatiekosten en de door de provincie gewenste samenwerking met andere partijen.

Realisatie publiek belang

Op doelstellingen van adequaat natuurbeheer wordt niet via dit instrument gestuurd. Deelname is niet voorwaardelijk voor het bereiken van doelen met betrekking tot natuurbeheer.

Rendement

Er is geen sprake van financieel rendement.

Hoofdstuk 14 – Doorwerking aanbevelingen

In dit hoofdstuk is de doorwerking van de aanbevelingen van de evaluaties uit 2014 en 2016 beschreven. Eerst volgt een korte beschrijving van wat er met de aanbevelingen op casusniveau is gebeurd. Dan volgt de hoofdconclusie waarin is beschreven hoe de algemene aanbevelingen zijn opgepakt. Vervolgens is per algemene aanbeveling beschreven hoe deze heeft doorgewerkt. De beschrijving per algemene aanbeveling is als volgt opgebouwd: in het kader staat de algemene aanbeveling en de reactie van GS destijds, dan volgt een beschrijving van de doorwerking. De kleuring van het kader is indicatief voor de opvolging.

14.1 Aanbevelingen op casusniveau

Er zijn in de vorige evaluaties voor de meeste casussen aandachtspunten in de vorm van aanbevelingen en leerpunten geformuleerd. Op basis van de gesprekken in deze evaluatie kwam naar voren dat niet alle accounthouders de aanbevelingen uit de vorige evaluatie kennen. Als accounthouders betrokken waren bij het dossier bij de vorige keer dat de casus werd geëvalueerd, zijn de aanbevelingen bekend. Er zijn doorgaans geen directe besluiten genomen op basis van de aanbevelingen. Doorwerking is soms indirecter. In een aantal casussen hebben de aandachtspunten doorwerking gehad in de beleidscyclus rondom de casus. Er is bijvoorbeeld een visie op de deelneming SADC geschreven. En ook zijn de aanbevelingen met betrekking tot NHN meegenomen in de onderzoeksvragen van een externe evaluatie van de effectiviteit van de deelneming. Op basis van die externe evaluatie is de sturing aangepast. De aanbevelingen dragen dus bij, maar het is niet dankzij de aanbevelingen dat er wijzigingen worden doorgevoerd. Aanbevelingen sluiten soms aan op trajecten die al in gang gezet zijn. Deze trajecten zijn blijven lopen.

14.2 Algemene aanbevelingen

Er is vrijwel bij alle aanbevelingen van de evaluaties uit 2014 en 2016 opvolging gegeven aan de toezeggingen die eerder zijn gedaan: veertien van de in totaal zestien aanbevelingen worden daarmee als opgevolgd beschouwd, twee aanbevelingen zijn deels opgevolgd. Volgens de onderzoekers kunnen het beeld met betrekking tot het eindstadium van de verbonden partij en risicoanalyse nog verder ontwikkeld worden. Met betrekking tot een strategie voor het eindstadium kunnen handelingsperspectieven variërend van beeld op hoofdlijnen (mogelijkheid aanwezig, proces benoemd) tot een maximale variant (mogelijkheid aanwezig, processtappen uitgewerkt en vastgelegd en omstandigheden beschreven) omschreven worden. Per verbonden partij kan zo een strategie t.a.v. het eindstadium worden geëxpliciteerd. Met betrekking tot de risicoanalyse kunnen de risicoprofielen uitgebreid worden naar bestuurlijke risico's. Ook kunnen de risicoprofielen explicieter benoemd worden.

Op twee momenten zijn algemene aanbevelingen met betrekking tot verbonden partijen aan Provinciale Staten aangeboden. De Evaluatie Verbonden Partijen waarin algemene aanbevelingen worden gedaan op basis van de casussen uit fase één tot en met drie (deelnemingen en gemeenschappelijke regelingen) is in 2014 aangeboden. De evaluatie met algemene aanbevelingen met betrekking tot stichtingen is in 2016 aan Provinciale Staten aangeboden.

Hieronder volgen de aanbevelingen die in eerdere evaluaties zijn gedaan met daarbij de reactie van GS. Daarna volgt per aanbeveling een reflectie op basis van het huidige onderzoek.

14.2.1 Aanbeveling 1 (2014)

“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.”

Reactie GS

In de Nota verbonden partijen 2014 is in hoofdstuk 2b opgenomen aan welke criteria dient te worden voldaan voordat tot het aangaan van een verbonden partij kan worden besloten. Duidelijke beleidsdoelstellingen en een afweging van de mogelijke instrumenten zijn daarbij opgenomen.

Reflectie op doorwerking

Bij de sinds de Nota Verbonden Partijen 2014 opgerichte verbonden partijen (PDENH, Innovatiefonds en de omgevingsdiensten) is dit gebeurd. De toezegging is daarmee nagekomen. Een kanttekening die de onderzoekers willen plaatsen is dat de aanbeveling ook gaat over bestaande verbonden partijen. Momenteel wordt er minimaal een maal per jaar per verbonden partij een beknopte beleidsupdate ingebracht in de toelichting op besluitvormingsstukken (AvA dan wel bestuursvergadering) bij de verbonden partij. Op deze manier wordt ervoor gezorgd dat de mogelijkheid bestaat om bij de inzet van verbonden partijen stil te staan. De beleidsupdate is naar aanleiding van de vorige evaluatie opgenomen. Een uitgebreide beschrijving van doelstellingen heeft alleen plaatsgevonden bij SADC en NHN.

In de gesprekken komt naar voren dat de ambitie om dit bij bestaande verbonden partijen te doen wel bestaan heeft. Deze ambitie is weggefallen met het opheffen van de functie van coördinator verbonden partijen. In de gesprekken komt ook naar voren dat de meerwaarde van het opstellen van een beleidsonderbouwing niet altijd wordt gezien. Het zou een papieren exercitie zijn waarbij opgeschreven wordt wat men al weet en doet. Ook had de provincie niet bij alle verbonden partijen de keuze om participant te worden (bv. Alliander N.V.). Ook zijn de handelingsperspectieven soms beperkt als de beleidsonderbouwing onvoldoende blijkt: Uitstappen is niet altijd mogelijk en soms ook niet wenselijk (bv. rekening houdend met het krachtenveld). Als belangrijk argument vóór het schrijven van een beleidsonderbouwing wordt genoemd dat het als 'kapstok' voor sturing kan dienen.

14.2.2 Aanbeveling 2 (2014)

"Herijk de doelen, de activiteiten en de verantwoording voor het nut en de noodzaak van een verbonden partij eens in de vier jaar."

Reactie GS

Elke vier jaar zal een evaluatie van alle verbonden partijen plaatsvinden, met de mogelijkheid van wijzigingen nadien (zie nota 2d).

Reflectie op doorwerking

De evaluatie is in de periode 2012 t/m 2014 en in 2016 uitgevoerd. Bij deze evaluatie zijn nagenoeg alle verbonden partijen van de provincie meegenomen.¹³¹ In de huidige evaluatie (2019) is een selectie gemaakt op basis van een selectiekader (Zie hoofdstuk 1). Daarmee is de toezegging nagekomen. De onderzoekers merken op dat evaluatie en herijking twee verschillende zaken zijn. Herijking zoals bedoeld in de bovenstaande aanbeveling slecht bij één verbonden partij *naar aanleiding* van de vorige evaluatie gebeurd. Naar aanleiding van de evaluatie is er een visie op de deelneming SADC opgesteld. Herijking heeft plaatsgevonden bij NHN. De aanleiding hiervoor was de interne evaluatiecyclus die in het instrument ingebouwd was. Herijking vindt momenteel plaats bij RNH en de recreatieschappen. Aanleiding is ontevredenheid over het functioneren van de constructie.

14.2.3 Aanbeveling 3 (2014)

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

Reactie GS

In het formuleren van een exit-strategie wordt voorzien bij het aangaan van een verbonden partij (zie nota 2b).

¹³¹ De volgende verbonden partijen zijn niet onderzocht: B.V. Zeggenschap Wieringerrandmeer (voornemen tot ontbinden – inmiddels ontbonden), B.V. Kapitaaldeelname Wieringerrandmeer (voornemen tot ontbinden – inmiddels ontbonden), Stichting Provinciale Atlas (voornemen tot ontbinden – inmiddels ontbonden), Vereniging Interprovinciaal Overleg (geen door GS gekozen instrument voor beleid van provincie Noord-Holland), Randstedelijke Rekenkamer (instrument PS, geen door GS gekozen instrument voor beleid van provincie Noord-Holland).

Reflectie op doorwerking

GS hebben deze toezegging deels opgevolgd. Alleen de Omgevingsdiensten en het Innovatiefonds¹³² zijn opgericht na het opnemen van deze beleidslijn in de Nota Verbonden Partijen 2014.¹³³ Bij de omgevingsdiensten is een exit-strategie opgenomen voor de niet wettelijke taken. Het Innovatiefonds heeft geen expliciete exit-strategie. Het Innovatiefonds heeft een revolverend karakter. Er geldt voor dit fonds dat het een oneindige looptijd heeft zolang er budget is om het management te kunnen vergoeden. Wel wordt in twee termijnen geld gestort. De eerste termijn daarvan is betaald. Op basis van een evaluatie wordt bepaald of er een tweede termijn wordt gestort. In die zin is er wel een mogelijkheid om betrokkenheid te beëindigen.

De Randstedelijke Rekenkamer concludeert in 2015 dat een exit-strategie een aandachtspunt is bij niet herijkte deelnemingen.¹³⁴ Hoe en of de provincie kan uitstappen is bij de provincie per instrument bekend, maar niet altijd op papier vastgelegd. Bij SADC is inmiddels een procedurele exit-strategie opgenomen. Bij NHN zijn er een moment afgesproken waarop de effectiviteit van het instrument wordt geëvalueerd. Hiermee is een processtap ingebouwd, die een exit zou faciliteren.

In de praktijk blijkt het daarnaast niet altijd mogelijk een volledige exit-strategie in te bouwen. Volgens betrokkenen stuurt de provincie in de praktijk op een eindige looptijd of op voorwaarden in de statuten (van deelnemingen) die uittreden faciliteren. In de praktijk komt dat laatste vaak neer op een bepaling waarin opgenomen is dat aandelen bij uittreden aan de andere partijen aangeboden moeten worden. Dat geeft een recht, maar geen plicht. Als andere partijen de aandelen niet willen overnemen of als de provincie enig aandeelhouder is, is het vervolgens de vraag of er een markt is voor de aandelen (overheids-N.V.'s worden vaak opgericht, omdat er in de markt onvoldoende ontwikkeling is) en of er geen wettelijke bepalingen zijn die vervreemden in de weg staan of belemmeren (de drinkwaterwet bepaalt bijvoorbeeld wie aandeelhouders mogen zijn bij een deelneming als N.V. PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland waardoor de markt beperkt is).

Ondanks deze kanttekeningen behoort het nadenken over een het eindstadium van een verbonden partij volgens betrokkenen wel tot de elementen van *good governance*: het zorgt ervoor dat je zoveel mogelijk voorbereid bent op een situatie waarin uittreden wenselijk is.

14.2.4 Aanbeveling 4 (2014)

“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.”

Reactie GS

Voor alle deelnemingen zijn inmiddels accounthouders aangesteld. Samen met de beleidscoördinator deelnemingen wordt door hen invulling gegeven aan de beleidsmatige input. Afhankelijk van de ervaringen die in 2015 worden opgedaan met het nieuwe aansturingsmodel voor de diverse verbonden partijen zal worden beoordeeld of hiermee voldoende integrale zicht op de verbonden partijen wordt bereikt. GS zullen jaarlijks de ontwikkeling binnen de verbonden partijen bespreken (zie nota 2c¹³⁵).

¹³² Niet opgenomen als casus in deze evaluatie vanwege de nog korte looptijd op het moment dat de evaluatie werd uitgevoerd.

¹³³ PDENH is opgericht na de nota verbonden partijen 2014, maar was al in voorbereiding toen de kadernota gepubliceerd werd. Een exit-strategie is hier deels in meegenomen.

¹³⁴ Randstedelijke Rekenkamer. Beleid en praktijk met betrekking tot verbonden partijen. Een onderzoek naar de opvolging van eerdere (Rekenkamer)aanbevelingen voor de provincies, Provincie Noord-Holland, juli 2015, p. 27.

¹³⁵ Nota 2c: “Gedeputeerde Staten zullen jaarlijks de ontwikkelingen binnen de diverse deelnemingen bespreken en daarbij beoordelen of wordt bijgedragen aan provinciale beleidsdoelstellingen.”

Reflectie op doorwerking

Er is grotendeels opvolging gegeven aan de toezeggingen van GS. Zowel vanuit de eigenaarsrol (directie Concernzaken – Sector Financiën) als de opdrachtgeversrol (directie Beleid – verschillende sectoren) zijn accounthouders benoemd. De wijze waarop de advisering tot stand komt varieert per type verbonden partij. Bij deelnemingen worden besluitvormingsstukken integraal door de accounthouders financiën en beleid voorbereid. De accounthouder financiën is uiteindelijk verantwoordelijk voor de voorbereiding op bestuurlijke besluitvorming. Bij stichtingen en gemeenschappelijke regelingen is de accounthouder beleid verantwoordelijk voor de voorbereiding. Voor de zienswijzen op de p&c-stukken is financiën verantwoordelijk. Door accounthouders wordt het integrale zicht op dit moment als voldoende beoordeeld. Volgens betrokkenen ligt bij de sector financiën een natuurlijke plek om dwarsverbanden te leggen. Er is dan ook geen expertteam verbonden partijen ingesteld. Dit wordt door de onderzoekers herkend, echter het integrale zicht vanuit het perspectief van het opdrachtgeverschap is onvoldoende. Er wordt jaarlijks per verbonden partij een beleidsupdate gegeven, maar daarbij wordt niet expliciet beoordeeld of het instrument bijdraagt aan beleid (zoals beschreven in de Nota Verbonden partijen 2c).

14.2.5 Aanbeveling 5 (2014)

“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.”

Reactie GS

In de Nota verbonden partijen 2014 is per soort verbonden partij het model van aansturing in algemene zin beschreven; in 2015 zal dat per partij concreet worden ingevuld, mede op basis van een risicoanalyse per verbonden partij.

Het meest intensieve model qua aansturing wordt in principe gekozen voor deelnemingen, aangezien de provincie daar een rol als aandeelhouder vervult. GS nemen, voorafgaand aan de besluitvorming als aandeelhouder, als college een standpunt in op basis van een ambtelijk integraal voorbereide nota.

Een andere vorm van aansturing wordt in principe gekozen voor de gemeenschappelijke regelingen (GR); weliswaar is de provincie deelnemer in de GR, maar besluitvorming binnen de GR vindt plaats op het niveau van het Dagelijks Bestuur (DB) of Algemeen Bestuur (AB). Een lid van GS is uit hoofde van de functie lid van DB of AB. Voor deze rechtsvorm wordt gekozen voor een brede ambtelijke advisering aan het betreffende GS lid en een bespreking van de agenda voorafgaand aan de DB of AB vergadering in GS. Een vergelijkbaar model qua aansturing wordt in principe gekozen bij stichtingen en verenigingen; ook hier heeft de provincie als publiek orgaan geen formele rol in de besluitvorming binnen de rechtspersoon. Een GS lid treedt in de meeste gevallen op persoonlijke titel toe tot het bestuur.

Zoals aangegeven in de Nota Verbonden Partijen 2014 zullen GS bij de start van een collegeperiode en vervolgens jaarlijks een overzicht verstrekken van de bestuurlijke rollen bij de verbonden partijen en de wijze van aansturing. Daarbij zal tevens worden aangegeven welke risico's de provincie per verbonden partij loopt.

Reflectie op doorwerking

De Nota Verbonden Partijen 2014 wordt door betrokkenen gezien als het strategisch kader voor aansturing. Hierin staat per type verbonden partij de sturing in algemene zin beschreven. De provincie hanteert van oudsher een financieel perspectief in het sturen op risico's bij verbonden partijen. Een risicoanalyse wordt bij oprichting opgesteld en verbonden partijen worden meegenomen in de berekeningen voor de paragraaf weerstandsvermogen van de begroting. De verbonden partijen met hoge financiële risico's worden hierin apart meegenomen. Het gaat om de volgende verbonden partijen: SADC, Afvalzorg, RON, PDENH en Pallas. Er is daarnaast een extra toets van concern control bij de verbonden partijen met een hoog financieel risico (meer dan €5 mln.). Betrokkenen geven aan dat er zo veel mogelijk aan de voorkant op financiële risico's wordt gestuurd, daar waar de provincie erover gaat. Bij de meeste verbonden partijen zijn er voorbereidende financiële werkgroepen waarin onderwerpen tijdig besproken worden.

Daarbij wordt door betrokkenen wel opgemerkt dat de provincie niet altijd op alle risico's kan sturen. Dit past soms niet bij het gekozen governance-model. Het is dus de vraag hoe de provincie bij een verbonden partij aan tafel zit: gaat de provincie erover en heeft ze vervolgens voldoende doorzettingsmacht? Doorgaans geldt dat naarmate een deelneming groter is, de provincie geen goedkeuring aan de begroting verleent (dit ligt dan vaak bij de RvC). Als de provincie meer financiële informatie nodig acht, wordt informatie opgevraagd bij de verbonden partij. Het instrumentarium om dit af te dwingen is er echter vaak niet. Bij een partij als Alliander N.V. (structuurvennootschap) is dit het geval. Soms zijn de risico's die hiermee gepaard gaan te ondervangen door een adviescommissie in te stellen (zoals bijvoorbeeld bij het Innovatiefonds gedaan is).

Er is geen jaarlijks een overzicht verstrekt van de bestuurlijke rollen bij de verbonden partijen, de wijze van aansturing en risico's per verbonden partij. Er is ook geen risicoanalyse uitgevoerd waarbij ook de bestuurlijke risico's in beeld zijn gebracht. De Randstedelijke Rekenkamer merkt in 2015 op dat risico's te weinig vanuit inhoudelijk bestuurlijke risico's worden beschreven. Risicoprofielen kunnen daarmee versterkt worden.¹³⁶ Thema's waarmee het risicoprofiel uitgebreid kan worden zijn bijvoorbeeld: integriteits-, communicatie- en uitvoeringsrisico's.

14.2.6 Aanbeveling 6 (2014)

“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.”

Reactie GS

Bij het aangaan van een verbonden partij zal het model van aansturing worden gekozen welke past bij het risicoprofiel (zie nota 2b). Tussentijds kan worden besloten tot een scherpere aansturing indien dat noodzakelijk wordt geacht.

Reflectie op doorwerking

In de Nota Verbonden Partijen 2014 is opgenomen dat de risico's van een deelneming in beeld moeten worden gebracht en afgewogen moeten worden tegen de redenen voor het aangaan van een deelneming.

“Voor het bepalen en beoordelen van de risico's dient in ieder geval bij iedere nieuwe deelneming een businesscase te worden opgesteld, waarbij de volgende activiteiten worden uitgevoerd:

- a. Risico-inventarisatie van alle financiële en niet- financiële risico's;
- b. Waar mogelijk een scenarioanalyse waarbij risico's inzichtelijk kunnen worden gemaakt;

Uiteindelijk dient de uitslag van de analyse van de businesscase dermate robuust te zijn dat voldoende zekerheid kan worden verkregen over de continuïteit van de deelneming en daarmee op het halen van de provinciale beleidsdoelstellingen.”

Bij de sinds de Nota Verbonden Partijen 2014 opgerichte verbonden partijen is dit waar mogelijk gebeurd. Bij PDENH en Innovatiefonds zijn risico's meegenomen in de instrumentafweging. Bij de Omgevingsdiensten was een gemeenschappelijke regeling het wettelijk voorgeschreven instrument.

Volgens betrokkenen zijn de volgens de begroting voorgeschreven risicoanalyses en de door concern control voorgeschreven toets voldoende om de financiële risico's te monitoren. Bij de in deze evaluatie onderzochte verbonden partijen wordt doorgaans actief eigenaarschap geconstateerd. De Randstedelijke Rekenkamer merkt hierover echter op dat risicoprofielen verder uitgewerkt moeten worden, vooral vanuit inhoudelijke bestuurlijke risico's.

¹³⁶ Randstedelijke Rekenkamer. Beleid en praktijk met betrekking tot verbonden partijen. Een onderzoek naar de opvolging van eerdere (Rekenkamer)aanbevelingen voor de provincies, Provincie Noord-Holland, juli 2015, p. 28.

14.2.7 Aanbeveling 7 (2014)

“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.”

Reactie GS

Voor alle vormen van verbonden partijen is in de Nota Verbonden Partijen 2014 aangegeven hoe met conflicterende belangen zal worden omgegaan. In ambtelijke scheiding van rollen is voorzien door de inzet van de directies beleid en middelen. Bestuurlijke keuzes worden, zoals hiervoor bij aanbeveling 5 is toegelicht, voor een groot deel binnen GS plenair gemaakt dan wel besproken.

Reflectie op doorwerking

Alleen daar waar sprake is van majeur conflicterende belangen tussen provincie en de verbonden partij wordt de rol van eigenaar belegd bij een ander GS-lid dan degene met de opdrachtgeverrol. GS hebben daarmee niet gekozen voor een strikte rollenscheiding. Vastgelegd is dat alle besluitvorming met betrekking tot verbonden partijen integraal geagendeerd wordt in het college. Sinds 2015 worden ook de bestuursagenda's voor stichtingen en gemeenschappelijke regelingen geagendeerd voor GS. Voor de deelnemingen gebeurde dit al eerder. Op deze wijze worden belangen integraal afgewogen. Bij het investeringsfonds PDENH is er voor rollenscheiding gekozen, vanwege het grote financiële belang. De rollenscheiding bij PDENH maakt verantwoordelijkheden richting de buitenwereld transparant. Ook bij RNH en de recreatieschappen (twee instrumenten met verschillende rollen bij hetzelfde publiek belang) is er sprake van rollenscheiding. Volgens betrokkenen is er op dit moment rollenscheiding op de plekken waar dat noodzakelijk is. Dit wordt door de onderzoekers herkend.

14.2.8 Aanbeveling 8 (2014)

“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.”

Reactie GS

Dit aspect zal een rol moeten spelen bij het aangaan van een verbonden partij, te weten bij de instrumentkeuze en bij de wijze van aansturing. Bij een herijking van een bestaande partij zal volgens dezelfde criteria worden gewogen of het instrument nog voldoet dan wel kan worden verbeterd.

Reflectie op doorwerking

De onderzoekers constateren dat hieraan opvolging is gegeven. Bij SADC en de RON komt de beschrijving van dochtermaatschappijen nadrukkelijk terug in de jaarstukken. Dit is niet expliciet verwerkt in statuten en/of anderszins vastgelegd. Bij PDENH en het Innovatiefonds is het in de statuten geregeld. Bij PDENH ontvangt de aandeelhouder kwartaalrapportages waarin gerapporteerd wordt over de dochterondernemingen en 100% dochters zijn volledig opgenomen in de jaarrekening.

14.2.9 Aanbeveling 9 (2014)

“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.”

Reactie GS

De (wijze van) benoeming van directie en commissarissen is één van de zes elementen van actief aandeelhouderschap waarop de provincie wil sturen (zie nota 2c).

Reflectie op doorwerking

Er is opvolging gegeven aan deze toezegging. De vastgelegde procedure wordt nageleefd. Ter aanvulling wordt opgemerkt dat niet is vastgelegd op welke wijze het functioneren van directieleden wordt beoordeeld. Bij de omgevingsdiensten bestaat momenteel onduidelijkheid over het bestaan van eventuele regels hiervoor, waarbij betrokkenen aangeven dit wel te wensen.

14.2.10 Aanbeveling 10 (2014)

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

Reactie GS

De evaluatie van stichtingen, verenigingen en gemeenschappelijke regelingen (voor zover nog niet gebeurd) is reeds gestart.

Reflectie op doorwerking

De evaluatie is gestart en in 2016 afgerond. Alle typen verbonden partijen worden meegenomen in de voorliggende evaluatie verbonden partijen.

14.2.11 Aanbeveling 1 & 2 (2016)

“Beantwoord bij de onderbouwing van de governance van een stichting de volgende vragen:

- *Welke bestuurlijke positie is wenselijk?*
- *Welke sturing is wenselijk via de financiële relatie?*
- *Is het noodzakelijk om formele of informele afspraken te maken met andere betrokken partijen,*
- *bijvoorbeeld in een samenwerkingsovereenkomst?*
- *Past het gekozen model bij de het risico dat de provincie loopt door betrokkenheid bij de stichting?”*

Leg de instrumentafweging bij oprichting vast in het dossier van de stichting.”

Reactie GS

De evaluatoren concluderen dat de beleidsonderbouwing van het instrument “stichtingen” over het algemeen slecht wordt gedocumenteerd. Het gaat hierbij vooral om het ontbreken van de argumentatie waarom besloten is tot het oprichten van een stichting om een beleidsdoel te realiseren. Wij erkennen deze tekortkoming. Naar aanleiding van de bevindingen van de evaluatoren zullen wij de beleidsonderbouwing van het instrument verbeteren wanneer wij besluiten tot deelname aan een nieuwe stichting.

Reflectie op doorwerking

De aanbeveling en toezegging zijn nog niet van toepassing geweest: er zijn geen nieuwe stichtingen opgericht. Bij nieuw opgerichte deelnemingen en gemeenschappelijke regelingen is deze toezegging nagekomen.

14.2.12 Aanbeveling 3 (2016)

“Wees alert op de aanwezigheid van verschillende (mogelijk conflicterende) rollen die de vertegenwoordiging van een bestuurder in een stichting met zich meebrengt. Wees richting de verbonden partij duidelijk en transparant over hoe wij de diverse rollen en posities invullen en verbinden. Weeg mogelijk conflicterende belangen vooraf plenair in GS.”

Reactie GS

Op hoofdlijnen herkennen wij ons in de conclusies en aanbevelingen over onze relatie en positie ten opzichte van stichtingen. Het gaat hierbij onder meer om de “dubbele pet” die wij hebben ten opzichte van enkele stichtingen. Wij zullen de aanbevelingen als richtlijn uit het rapport gebruiken in de overweging om deel te nemen aan nieuwe stichtingen. Daarnaast zijn de aanbevelingen voor ons een belangrijk toetsingskader bij een eventuele herijking van onze positie binnen een van de stichtingen waarin wij momenteel participeren. Wij verwachten dat zo’n herijkingproces op korte termijn zal plaatsvinden bij Stichting Gooisch Natuurreservaat. Deze

herijking dient ook te resulteren in het wegnemen van onze dubbele rol ten opzichte van het Gooisch Natuurreservaat.

Reflectie op doorwerking

De rol van voorzitter kan dilemma's van dubbele sturing opleveren. Als voorzitter krijg je voeding vanuit de gemeenschappelijk regeling of stichting en vanuit GS. De provincie heeft het voorzitterschap daarom bij het stichting Het Gooisch Natuurreservaat neergelegd. Ook bij de recreatieschappen is op twee plaatsen het voorzitterschap neergelegd. De toezegging wordt daarmee nageleefd.

14.2.13 Aanbeveling 4 & 5 (2016)

“Zorg dat er een accounthouder wordt benoemd per stichting, die de financiële relaties in beeld brengt en houdt en zorgt voor een transparante integrale sturing.”

“Zorg voor een eenduidige werkwijze waarop tot interne afstemming gekomen wordt om een goede integrale ambtelijke advisering te kunnen waarborgen. Zorg daarbij ook voor een goede dossieropbouw en voor een goede kennisopbouw van een dossier.”

Reactie GS

De evaluatoren signaleren een aantal tekortkomingen in onze organisatie van het accounthouderschap van de stichtingen. Het gaat hierbij met name om het ontbreken van een eenduidige, integrale werkwijze bij de ambtelijke advisering, en om onvolledige dossieropbouw door “veel wisselingen van accounthouders”. In de voorbereiding van bestuurlijke besluitvorming in de stichtingen is integraliteit het uitgangspunt. De accounthouder is verantwoordelijk voor deze voorbereiding. Afhankelijk van de onderwerpen waarvoor bestuurlijke besluitvorming wordt gevraagd, wordt financiële en juridische expertise ingewonnen. Hierbij zijn wij van mening dat deze expertise niet voor alle onderwerpen nodig is. Tevens nemen wij sinds januari 2016 als Gedeputeerde Staten structureel kennis van de agenda van bestuursvergaderingen van alle verbonden partijen, en daarmee ook de stichtingen. Het kennisnemen van deze agenda's bevordert op bestuurlijk niveau de eenduidigheid en integraliteit. Voorts zijn wij van mening dat het aantal mutaties van accounthouders de afgelopen jaren beperkt is gebleven. In onze optiek kan de dossieropbouw wel worden verbeterd door een goede archivering van stukken eerdere bestuursvergaderingen. In de komende periode maken wij hierin een verbeteringslag.

Reflectie op doorwerking

Er zijn accounthouders benoemd en er is een eenduidige werkwijze in de advisering. Bij stichtingen en gemeenschappelijke regelingen is de accounthouder beleid verantwoordelijk voor de voorbereiding. Voor de zienswijzen op de p&c-stukken is financiën verantwoordelijk.

14.2.14 Aanbeveling 6 (2016)

“Benoem bij voorkeur een lid van GS op een formele positie binnen een stichting (met daarbij potentiële risico's van dubbele rollen in het achterhoofd houdend). Wanneer er toch gekozen wordt om een ambtelijk medewerker in een formele rol te benoemen, is het van belang om maatregelen te blijven treffen om rolvermenging te voorkomen en volledige transparantie te waarborgen.”¹³⁷

Reflectie op doorwerking

Er zijn momenteel alleen GS leden benoemd op formele posities. Deze aanbeveling was een punt van aandacht bij de Stak Zeehaven IJmuiden N.V., waar een ambtenaar deelnam in het stichtingsbestuur. In 2016 heeft de provincie de gedeputeerde voor de portefeuille zeehavens benoemd als bestuurslid.

¹³⁷ Er is geen reactie van GS op deze aanbeveling opgenomen in het rapport.

Bijlage A. Uitwerking evaluatiekader

Onderdeel	Uitwerking	Duiding
Beleidsonderbouwing	Is het publiek belang van de Verbonden Partij <i>duidelijk</i> ?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Duidelijk</i>: is het voor GS en PS helder te volgen, is het voor één uitleg vatbaar en is het doel ergens beschreven? ▪ <i>Actueel</i>: is het in overeenstemming met het vigerende beleid en/of coalitieakkoord van de provincie? ▪ <i>Navolgbaar</i>: is het gedocumenteerd en op basis van logisch redeneren te volgen? ▪ <i>Aannemelijk</i>: Wordt uitgelegd waarom het beleid vermoedelijk gaat werken?
	Is het publiek belang vertaald naar <i>duidelijke en actuele</i> beleidsdoelstellingen? In welke mate is er overeenstemming tussen het publiek belang en de missie van de verbonden partij?	
	Is er sprake van een <i>navolgbare</i> instrumentafweging?	
	Is de bijdrage aan het publiek belang <i>aannemelijk</i> ?	
Aansturing	Heeft de Provincie de mogelijkheid om strategisch richting te geven aan de Verbonden Partij en doet zij dit? Is er een duidelijke strategie voor de aansturing van de deelneming vastgesteld?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Optimaal</i>: is het maximaal haalbaar of best denkbaar?
	Is de governance (in de eventueel <i>gewijzigde</i> situatie) <i>optimaal</i> ?	
	In hoeverre zijn risico's van de verbonden partij vooraf in kaart gebracht en worden deze periodiek gemonitord? In hoeverre worden de criteria voor deelneming (i.e. passend rendement, risicoprofiel en exit-strategie) gemonitord en herijkt?	
	In hoeverre is er een expliciete exit-strategie geformuleerd met voorwaarden waaronder de provincie kan stoppen met de verbonden partij?	
	Op welke wijze wordt uitvoering gegeven aan het actief aandeelhouderschap?	
Effectiviteit	In welke mate is de verbonden partij <i>effectief</i> in het behalen van de doelstellingen?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Effectief</i>: kunnen beoogde effecten aannemelijk in verband worden gebracht met de activiteiten van de verbonden partij?
	In hoeverre wordt het achterliggende publieke belang <i>gerealiseerd</i> ?	
	Wat is het globale rendement van de Verbonden Partij in relatie tot de inzet van ander instrumentarium?	

Tabel 4. Uitwerking evaluatiekader

Om te kunnen beoordelen in hoeverre er invulling is gegeven aan het evaluatiekader, is gewerkt met de stoplichtkleuren 'rood', 'geel', 'groen'. De kleur 'rood' is gebruikt indien bijvoorbeeld aspecten niet helder beschreven zijn, niet duidelijk zijn, niet SMART gemaakt zijn, niet actueel zijn en/of samenhang ontbreekt. De kleur 'groen' is gebruikt indien bijvoorbeeld aspecten helder beschreven zijn, duidelijk zijn, SMART gemaakt zijn, actueel zijn, samenhang ontbreekt en/of aantoonbaar voldoen aan hetgeen opgenomen in Nota Verbonden Partijen (2014). De kleur geel ligt hier letterlijk tussenin: deels duidelijk, deels SMART gemaakt, deels actueel, etc. Het samenvattend overzicht is geschetst in onderstaande tabel.

	Uitwerking	Kleurcodering	Toelichting
Beleidsontwikkeling	Is het publiek belang van de Verbonden Partij <i>duidelijk</i> ?	ROOD	Het publiek belang is niet helder te volgen, is niet voor één uitleg vatbaar en/of het doel is niet beschreven
		GEEL	Het publiek belang is deels helder te volgen, is niet voor één uitleg vatbaar en/of het doel is deels beschreven
		GROEN	Het publiek belang is helder te volgen, is voor één uitleg vatbaar en/of het doel is beschreven
	Is het publiek belang vertaald in <i>duidelijke en actuele</i> beleidsdoelstellingen? In welke mate is er overeenstemming tussen het publiek belang en de missie van de verbonden partij?	ROOD	Het publiek belang is niet duidelijk en niet vertaald in beleidsdoelstellingen. De doelstellingen zijn niet in overeenstemming met het vigerende beleid en/of coalitieakkoord
		GEEL	Het publiek belang is deels duidelijk en vertaald in beleidsdoelstellingen. De doelstellingen zijn deels in overeenstemming met het vigerende beleid en/of coalitieakkoord
		GROEN	Het publiek belang is duidelijk (voor 1 uitleg vatbaar) en helder vertaald in beleidsdoelstellingen. De doelstellingen zijn in overeenstemming met het vigerende beleid en/of coalitieakkoord van de provincie
	Is er sprake van een <i>navolgbare</i> instrumentafweging?	ROOD	De afweging is niet gedocumenteerd en niet logisch opgebouwd
		GEEL	De afweging is deels gedocumenteerd en/of logisch opgebouwd, de opbouw is deels op basis van logisch redeneren te volgen
		GROEN	De afweging is gedocumenteerd en op basis van logisch redeneren goed te volgen
	Is de bijdrage aan het publiek belang <i>aannemelijk</i> ?	ROOD	Er wordt niet uitgelegd waarom de bijdrage aannemelijk is
		GEEL	Er wordt ten dele uitgelegd (of niet helder) waarom de bijdrage aannemelijk is
		GROEN	Er wordt helder uitgelegd waarom de bijdrage aannemelijk is
Aansturing	Heeft de Provincie de mogelijkheid om strategisch richting te geven aan de Verbonden Partij en doet zij dit? Is er een duidelijke strategie voor de aansturing van de deelneming vastgesteld?	ROOD	De provincie heeft geen mogelijkheid strategisch richting te geven en/of doet dit niet en/of er geen duidelijke aansturing vastgesteld
		GEEL	De provincie heeft wel de mogelijkheid strategisch richting te geven, maar doet dit niet en/of de aansturing is niet helder
		GROEN	De provincie heeft de mogelijkheid om strategisch richting te geven en doet ook actief. Er is een duidelijke strategie voor aansturing van de deelneming vastgesteld
	Is de governance (in de eventueel gewijzigde situatie) <i>optimaal</i> ?	ROOD	De governance is niet conform het best denkbare model ingericht; er is meer haalbaar
		GEEL	De governance is weliswaar aangepast, maar nog niet volgens het maximaal haalbare of best denkbare model
		GROEN	De governance is het maximaal haalbare of best denkbare model
	In hoeverre zijn risico's van de verbonden partij vooraf in kaart gebracht en worden deze periodiek gemonitord? In hoeverre worden de criteria voor deelneming (i.e. passend rendement, risicoprofiel en exit-strategie) gemonitord en herijkt?	ROOD	De risico's zijn niet vooraf in kaart gebracht en/of criteria voor deelneming worden niet gemonitord/herijkt
		GEEL	De risico's zijn vooraf wel in kaart gebracht, maar worden niet periodiek gemonitord. Criteria voor deelneming worden niet regelmatig gemonitord/herijkt
		GROEN	De risico's zijn vooraf in kaart gebracht, worden periodiek gemonitord. Criteria voor deelneming worden gemonitord/herijkt
		ROOD	Er is geen exit-strategie gedefinieerd

	Uitwerking	Kleurcodering	Toelichting
Effectiviteit	In hoeverre is er een expliciete exit-strategie geformuleerd met voorwaarden waaronder de provincie kan stoppen met de verbonden partij?	GEEL	De formele (procesmatige) mogelijkheid bestaat om deelname in het instrument te beëindigen, maar is verder niet uitgewerkt
		GROEN	De formele mogelijkheid bestaat om deelname in het instrument te beëindigen en er is een handelingsperspectief (deels) uitgewerkt
	Op welke wijze wordt uitvoering gegeven aan het actief aandeelhouderschap?	ROOD	Er is geen sprake van actief aandeelhouderschap
		GEEL	Er is weliswaar invulling gegeven hoe aandeelhouderschap is ingevuld, maar hier wordt niet naar gehandeld
		GROEN	Er is duidelijk aangegeven hoe het aandeelhouderschap is ingevuld en hieraan wordt actief invulling aangegeven
	In welke mate is de verbonden partij <i>effectief</i> in het behalen van de doelstellingen?	ROOD	De behaalde effecten kunnen niet in verband worden gebracht met de activiteiten van de verbonden partij
		GEEL	De behaalde effecten kunnen deels in verband worden gebracht met de activiteiten van de verbonden partij
		GROEN	De behaalde effecten kunnen in verband worden gebracht met de activiteiten van de verbonden partij
	In hoeverre wordt het achterliggende publieke belang gerealiseerd?	ROOD	De verbonden partij realiseert het achterliggende publieke belang niet
		GEEL	De verbonden partij realiseert het achterliggende publieke belang deels
		GROEN	De verbonden partij realiseert het achterliggende publieke belang volledig
	Wat is het globale rendement van de Verbonden Partij in relatie tot de inzet van ander instrumentarium?	ROOD	Er is geen inschatting te maken van het (globale) rendement
GEEL		Er is geen volledige inschatting te maken van het (globale) rendement, omdat	
GROEN		Er is een goede inschatting te maken van het (globale) rendement	

Tabel 5. Uitwerking beoordeling evaluatiekader.

Bijlage B. Beoordeling Casussen op Onderdelen

	Beleidsontwikkeling	Duidelijkheid publiek belang	Vertaling belang in doelstellingen	Navolgbare instrumentafweging	Plausibiliteit bijdrage maatschappelijke opgave
Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Noordzeekanaalgebied N.V.	Geel	Groen	Rood	Geel	Geel
Schiphol Area Development Company N.V.	Geel	Geel	Geel	Geel	Geel
Gemeenschappelijke Regelingen Omgevingsdiensten	Geel	Geel	Geel	nvt	Geel
Openbaar Lichaam Waddenfonds	Geel	Geel	Geel	Geel	Geel
Participatiefonds Duurzame Economie Noord-Holland B.V.	Geel	Geel	Geel	Geel	Geel
Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord N.V.	Geel	Geel	Geel	Geel	Geel
Zeehaven IJmuiden N.V. en Stichting Administratiekantoor Zeehaven IJmuiden N.V.	Geel	Rood	Rood	Rood	Geel
Zeestad B.V. / C.V.	Rood	Rood	Geel	Rood	Rood
Recreatieschappen	Rood	Geel	Rood	Rood	Rood
Recreatieschap Plassenschap Loosdrecht e.o.	Rood	Geel	Rood	Rood	Rood
Recreatie Noord-Holland N.V.	Rood	Geel	Rood	Rood	Rood
Stichting Gooisch Natuurreservaat	Rood	Geel	Rood	Rood	Rood

Tabel 6. Beoordeling beleidsontwikkeling op onderdelen.

	Aansturing	Duidelijkheid strategische aansturing	Optimale governance	Monitoring en herijking criteria deelneming	Aanwezigheid exit-strategie	Actief eigenaarschap
Regionale Ontwikkelingsmaatschappij voor het Noordzeekanaalgebied N.V.	Geel	Geel	Geel	nvt	Geel	Geel
Schiphol Area Development Company	Geel	Geel	Rood	Geel	Geel	Geel
Omgevingsdiensten (IJmond, NZKG, NHN en OFGV)	Geel	Geel	Geel	Geel	Geel	Geel
Openbaar lichaam Waddenfonds	Geel	Geel	Geel	nvt	nvt	Geel
Participatiefonds Duurzame Economie Provincie Noord-Holland B.V.	Geel	Geel	Geel	Geel	Geel	Geel
Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord N.V.	Geel	Geel	Geel	Geel	Geel	Geel
Zeehaven IJmuiden N.V. + Stichting Administratiekantoor Aandelen Zeehaven IJmuiden	Rood	Rood	Rood	Rood	Rood	nvt
Zeestad B.V./C.V.	Geel	Geel	Rood	Rood	Rood	Geel
Recreatieschappen	Rood	Rood	Rood	Rood	Rood	Geel
Plassenschap Loosdrecht e.o.	Rood	Rood	Rood	Rood	Rood	Geel
Recreatie Noord-Holland N.V.	Rood	Rood	Rood	Rood	Rood	Geel
Stichting Goois Natuurreservaat	Rood	Rood	Rood	Rood	Rood	Geel

Tabel 7. Beoordeling aansturing op onderdelen

	Effectiviteit	Effectiviteit doelstellingen	Realisatie publiek belang	Rendement Verbonden Partij
Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Noordzeekanaalgebied N.V.				
Schiphol Area Development Company N.V.				
Gemeenschappelijke Regelingen Omgevingsdiensten				nvt
Openbaar Lichaam Waddenfonds				nvt
Participatiefonds Duurzame Economie Noord-Holland B.V.				
Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord N.V.				nvt
Zeehaven IJmuiden N.V. en Stichting Administratiekantoor Zeehaven IJmuiden N.V.				
Zeestad B.V. / C.V.				nvt
Recreatieschappen				nvt
Recreatieschap Plassenschap Loosdrecht e.o.				nvt
Recreatie Noord-Holland N.V.				nvt
Stichting Gooisch Natuurreservaat				nvt

Tabel 8. Beoordeling effectiviteit op onderdelen.

Bijlage C. Samenstelling begeleidingscommissie

- Drs. Ing. N. (Noor) Bouwens (MPA), Directie Beleid – Sector Onderzoek & Informatie (OI)
- W. (Wouter) Kegel CPC, Directie Concernzaken – Sector Financiën (FIN)
- Drs. ing. E. (Edwin) Rem, Directie Beleid – Sector Regionale Economie en Erfgoed (RE&E)
- Drs. R. (Restlan) Aykaç, Staf AD, Concern Control (CC)
- Mr. G.D. (Gerben) van der Veen, Directie Concernzaken – Sector Juridische Zaken (JZ)
- S.F.M. (Sanne) Faessen M.Sc., Directie Beleid – Sector Onderzoek & Informatie (OI)
- Dr. P.R. (Patrick) Kalders, Directie Beleid – Sector Onderzoek & Informatie (OI)
- Ir. H.J. (Hendrik Jan); Bergveld, Directie Beleid – Sector Onderzoek & Informatie (OI)

Bijlage D. Lijst van betrokkenen

Casus	Accounthouder Beleid PNH	Accounthouder Financiën PNH	Extern
Schiphol Area Development Company N.V. (SADC)	Hans Vonk	Wim Voordenhout	SADC: <ul style="list-style-type: none"> • Jeanet van Antwerpen, Directeur • Arno Jansen, Manager Finance • Max van der Sleen, RvC Gemeente Haarlemmermeer: <ul style="list-style-type: none"> • Alexandra van Olst, Directeur deelnemingen Royal Schiphol Group: <ul style="list-style-type: none"> • Jan Willem Weissink, Directeur Real Estate Gemeente Amsterdam: <ul style="list-style-type: none"> • Johan Bos, Financial Engineer • Tim Horsmeier, Bestuursadviseur Deelnemingen
Regionale Ontwikkelingsmaatschappij voor het Noordzeekanaalgebied N.V. (RON)	Ivon Soldaat	Florien Goossens	RON: <ul style="list-style-type: none"> • Ivo van Ophem, Directeur • Mingyi Lin, Controller Gemeente Zaanstad: <ul style="list-style-type: none"> • Fernando Salinas Camara, Beleidsadviseur Havenbedrijf Amsterdam: <ul style="list-style-type: none"> • Filip van Zon, Beleidsadviseur
Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord N.V. (NHN)	Jannie van der Pluijm	Florien Goossens	-
Zeehaven IJmuiden N.V. (Zeehaven) + Stichting Administratiekantoor Aandelen Zeehaven IJmuiden N.V. (Stak)	Ivon Soldaat	Wim Voordenhout	-
Stichting Gooisch Natuurreservaat (GNR)	Anneke Don	Johan Kobes	-
gemeenschappelijke regelingen Recreatieschap Spaarnwoude, Recreatieschap Groengebied Amstelland, Recreatieschap Twiske-Waterland en Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer	Söner Koycu Aline Tjalma-Jensma	Johan Kobes	-
Gemeenschappelijke Regeling Plassenschap Loosdrecht en Omstreken	Söner Koycu	Johan Kobes	-
Recreatie Noord-Holland N.V. (RNH)	Ronald Louwman	Florien Goossens	-
Zeestad Beheer B.V. / Zeestad C.V.	Ivon Soldaat	Wim Voordenhout	-
gemeenschappelijke regelingen Omgevingsdienst Flevoland & Gooi- en Vechtstreek, Omgevingsdienst IJmond, Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied en Omgevingsdienst Noord-Holland Noord	Ken Vervaart	Johan Kobes Wim Voordenhout	-
Gemeenschappelijke Regeling Waddenfonds;	Hannes Heijmering	Johan Kobes	-
Participatiefonds Duurzame Economie Noord-Holland B.V. (PDENH)	Wouter Huijzendveld	Florien Goossens	-