

Effecten in beeld?

Kwaliteit sturingsrelaties tussen de
provincie Gelderland en Oost NV

**Deel 2: Nota van bevindingen
provincie Gelderland**

Effecten in beeld?

Kwaliteit sturingsrelaties tussen
de provincie Gelderland en Oost NV

Deel 2: Nota van bevindingen

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
1.1	Aanleiding onderzoek	1
1.2	Doel- en vraagstelling	2
1.3	Analyse- en normenkader.....	3
1.4	Focus en afbakening onderzoek	4
1.5	Onderzoeksmethoden	5
1.6	Leeswijzer	6
2.	Oost NV: beschrijving van een ROM.....	7
2.1	Oost NV	7
2.1.1	<i>Achtergrond.....</i>	<i>7</i>
2.1.2	<i>Bedrijfsvoering.....</i>	<i>7</i>
2.1.3	<i>Evaluatie ROM's door het Ministerie van EZ (2004)</i>	<i>8</i>
2.1.4	<i>Relatie met beide provincies</i>	<i>8</i>
2.1.5	<i>PPM Oost</i>	<i>10</i>
2.2	Basis beleid en taken Oost NV	11
2.2.1	<i>Gelderland</i>	<i>11</i>
2.2.2	<i>Overijssel.....</i>	<i>11</i>
2.2.3	<i>Ministerie van EZ</i>	<i>12</i>
3.	Normenkader	13
3.1	Relevante sturingsrelaties	13
3.1.1	<i>Aandeelhouderrelatie.....</i>	<i>13</i>
3.1.2	<i>Subsidierelatie</i>	<i>13</i>
3.1.3	<i>Afstemmingsrelatie</i>	<i>13</i>
3.1.4	<i>Politieke relatie.....</i>	<i>14</i>
3.2	Kwaliteit van de sturingsrelaties	15
3.2.1	<i>Normen ten aanzien van de aandeelhouderrelatie tussen GS en Oost NV</i>	<i>15</i>
3.2.2	<i>Normen ten aanzien van de subsidierelatie tussen GS en Oost NV</i>	<i>16</i>
3.2.3	<i>Normen ten aanzien van de afstemmingsrelatie tussen GS van beide provincies.....</i>	<i>17</i>
3.2.4	<i>Normen ten aanzien van de politieke relatie tussen PS en GS .</i>	<i>18</i>
4.	Relatie: aandeelhouder	19
4.1	Inleiding.....	19
4.2	Formele afspraken aandeelhouderrelatie	19
4.3	Bevindingen	22
4.3.1	<i>Sturing</i>	<i>22</i>
4.3.2	<i>Beheersing en toezicht</i>	<i>25</i>
4.3.3	<i>Verantwoording</i>	<i>26</i>
4.3.4	<i>Vertrouwen</i>	<i>28</i>
5.	Relatie: subsidie	30
5.1	De subsidie	30
5.1.1	<i>Doel van de subsidie</i>	<i>30</i>
5.1.2	<i>De aard van de subsidie</i>	<i>30</i>
5.2	Bevindingen	31
5.2.1	<i>Sturing</i>	<i>31</i>
5.2.2	<i>Verantwoording</i>	<i>35</i>
5.2.3	<i>Vertrouwen</i>	<i>36</i>

6.	Relatie: politiek.....	38
6.1	Kaderstelling en controle door PS.....	38
6.2	Rolverdeling provincie en Oost NV	41
7.	Relatie: afstemming.....	42
7.1	Coördinatie.....	42
7.2	Vertrouwen.....	43
	Bijlagen	44
	Bijlage 1 Uitgewerkt normenkader	45
	Bijlage 2 Geïnterviewde personen.....	50
	Bijlage 3 Geraadpleegde bronnen.....	52

1. Inleiding

Voor u ligt de nota van bevindingen van het onderzoek naar de kwaliteit van de sturingsrelaties tussen enerzijds de provincies Gelderland en Overijssel en anderzijds de Ontwikkelingsmaatschappij Oost Nederland NV (Oost NV). Dit onderzoek is uitgevoerd in de provincies Gelderland en Overijssel. In dit rapport zijn de bevindingen voor de provincie Gelderland weergegeven.

Het onderzoek heeft geresulteerd in een bestuurlijke nota (deel 1). Daarnaast is een tweetal nota's van bevindingen opgesteld, afzonderlijk voor iedere provincie één (deel 2). Lezers die snel inzicht willen krijgen in de conclusies en aanbevelingen kunnen volstaan met de bestuurlijke nota. In deze nota van bevindingen zijn de onderzoeksaanpak en de bevindingen weergegeven die de basis vormen voor de conclusies en aanbevelingen in de bestuurlijke nota.

In dit hoofdstuk komen achtereenvolgens aan de orde: de aanleiding voor het onderzoek, de doel- en vraagstelling, het analyse- en normenkader, de focus en afbakening van het onderzoek en de onderzoeksmethoden.

1.1 Aanleiding onderzoek

Oost NV is een belangrijke organisatie voor de provincie Gelderland en Overijssel, omdat beide provincies een deel van het economisch beleid laten uitvoeren door Oost NV. Uit het vooronderzoek dat de Rekenkamer Oost-Nederland heeft uitgevoerd, komt naar voren dat er bij PS behoefte is aan meer duidelijkheid over de taakverdeling tussen de beide provincies en Oost NV en de aansturing van Oost NV door de provincies. Dit onderzoek komt tegemoet aan deze behoefte. Daarnaast is de veronderstelling die ten grondslag ligt aan dit onderzoek dat heldere afspraken over doelen, taken en prestaties en een heldere aansturing als voorwaarden kunnen worden beschouwd voor effectief provinciaal economisch beleid. Omdat de provincie het beleid voor een deel laat uitvoeren door Oost NV, is het essentieel dat de uitvoering van Oost NV zo goed mogelijk aansluit op de beleidsdoelen van de provincie. Daarnaast is het onderzoeksonderwerp vanuit financieel perspectief relevant, omdat beide provincies aandeelhouder zijn en elk jaar subsidies beschikbaar stellen aan Oost NV voor de uitvoering van het economisch beleid.

De provincies en verbonden partijen onderhouden een bijzondere relatie. Ook Oost NV is een verbonden partij; een rechtspersoon waarin de provincie een financieel en bestuurlijk belang heeft. Net als veel andere verbonden partijen opereert Oost NV op een zekere afstand van haar opdrachtgever. De vraag hoe provinciale en gemeentelijke overheden 'controle op afstand' in moeten vullen is de laatste jaren steeds actueler geworden door de aandacht voor good governance.

1.2 Doel- en vraagstelling

Met dit onderzoek beoogt de Rekenkamer Oost-Nederland een oordeel te geven over de kwaliteit van de sturingsrelaties tussen enerzijds de provincies Gelderland en Overijssel en anderzijds Oost NV. De aansturing door de provincies is gebaseerd op formele afspraken over taken en doelen tussen de provincies, het Ministerie van Economische Zaken (Ministerie van EZ) en Oost NV. Daarnaast is de wijze waarop de betrokkenen deze formele afspraken in de praktijk invulling geven van belang. Daarbij gaat het onder meer om de mate van wederzijds vertrouwen.

De relaties tussen enerzijds de provincies Gelderland en Overijssel en anderzijds Oost NV zijn onderzocht met de veronderstelling dat wanneer deze relaties op een goede manier zijn vormgegeven, dit uiteindelijk de effectiviteit van het provinciaal economisch beleid ten goede komt. Het onderzoek concentreert zich op de relaties tussen de provincies en Oost NV, omdat PS invloed kunnen uitoefenen op de vormgeving van relaties tussen de provincie en een verbonden partij als Oost NV. Inzicht in deze relaties is daarom van belang, omdat hierdoor de kaderstellende en controlerende rol van PS versterkt kan worden.

De doelstelling van het onderzoek luidt als volgt:

Een beoordeling van de kwaliteit van de sturingsrelaties tussen enerzijds de provincies Gelderland en Overijssel en anderzijds Oost NV, om daarmee een bijdrage te leveren aan de kaderstellende en controlerende rol van PS op dit terrein.

Op basis van de doelstelling luidt de hoofdvraag als volgt:

Wat is de kwaliteit van de sturingsrelaties tussen enerzijds de provincies Gelderland en Overijssel en anderzijds Oost NV?

De sturingsrelaties omvatten de wijze waarop sturing, beheersing, verantwoording en toezicht worden vormgegeven. De kwaliteit van deze relaties is langs twee lijnen beoordeeld:

I. 'Good governance' (beoordeling formele aspecten)

Het begrip 'good governance' heeft de laatste jaren breed ingang gevonden in het openbaar bestuur. Het heeft betrekking op de wijze waarop sturing, beheersing en toezicht in onderlinge samenhang invulling krijgen zodanig dat dit bijdraagt aan een effectieve en efficiënte realisatie van doeleinden. Verder gaat het om de transparantie van de verantwoording daarover. Criteria daarbij betreffen onder meer de 'checks and balances', de onafhankelijkheid en transparantie in de sturingsrelaties.¹

¹ Vgl.: Deloitte, Gemeente Governance, Handboek Verbonden partijen 'twee voeten in één sok', 2006, p. 19. Pelzer, H., Boot L., Good governance met dubbelrollen, kan dat?, op <http://www.governancesupport.com>

II. Wederzijds vertrouwen (beoordeling informele aspecten)

De kwaliteit van de sturingsrelatie hangt eveneens af van het vertrouwen tussen partijen en de wil om samen de publieke taak goed in te vullen. Het gaat om een samenwerkingsverband, waarin Oost NV doelen realiseert die bijdragen aan wat de provincies maatschappelijk beogen te bereiken. Een succesvolle samenwerkingsrelatie veronderstelt een coöperatieve instelling van betrokken actoren. Criteria daarvoor hebben betrekking op zaken als respect, communicatie en de capaciteiten om invulling aan de samenwerking te geven.

De hoofdvraag wordt uitgewerkt in onderzoeksvragen, die deels beschrijvend van aard zijn en deels gericht zijn op de beoordeling van de sturingsrelaties op de formele en informele aspecten.

1. Op welke wijze zijn formeel de relaties tussen de beide provincies en Oost NV vastgelegd ten aanzien van sturing, beheersing, verantwoording en toezicht?
2. Hoe krijgen deze formele afspraken invulling in de praktijk?
3. In hoeverre voldoen deze sturingsrelaties aan uitgangspunten van 'good governance'?
4. In hoeverre kenmerkt de samenwerking tussen de beide provincies en Oost NV zich door wederzijds vertrouwen?

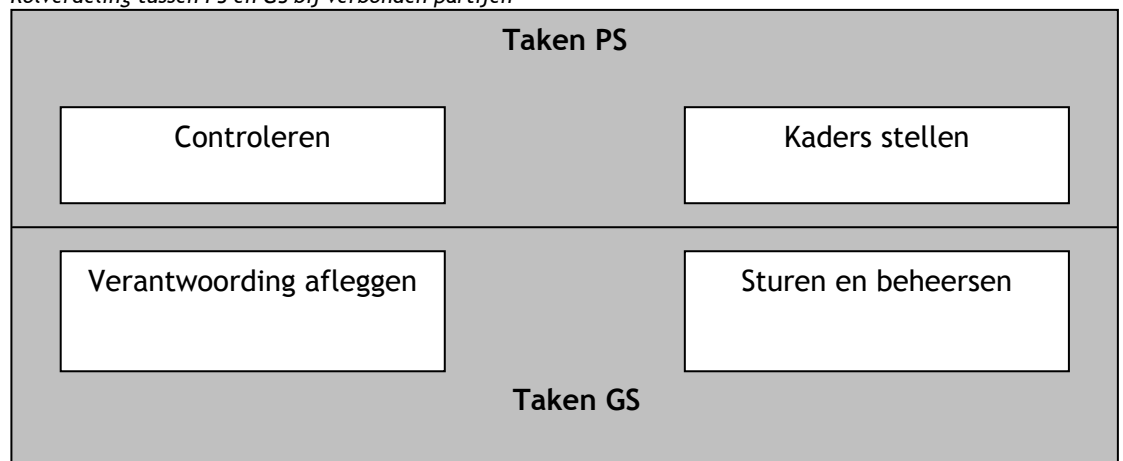
1.3 Analyse- en normenkader

Onderstaand analysekader vormt het uitgangspunt bij het opstellen van het normenkader.

Algemene aspecten relaties provincies en verbonden partijen

Rond de relatie tussen de provincies en een verbonden partij is een aantal algemene kenmerken relevant. Wij gaan uit van de onderstaande rolverdeling tussen Provinciale Staten (PS) en Gedeputeerde Staten (GS).

Rolverdeling tussen PS en GS bij verbonden partijen



De onderscheiden rollen van GS en PS zijn van belang, zowel bij de beoordeling van de formele als van de informele aspecten van de sturingsrelaties. Voor de normen ten aanzien van de beoordeling van formele kanten van de sturingsrelaties geldt het volgende vertrekpunt. De sturingsrelaties moeten ‘checks and balances’ bevatten, onafhankelijkheid en deskundigheid garanderen, transparantie bewerkstelligen en voorzien in een adequate verantwoording.

Criteria ten aanzien van het informele aspect van de sturingsrelaties (wederzijds vertrouwen) hebben onder meer betrekking op de onderlinge communicatie, het respect voor elkaars kennis, kunde en verantwoordelijkheden en coöperatieve instelling.

Bijzondere aspecten relatie provincies en Oost NV

Naast deze algemene aspecten zijn er ook nog meer bijzondere aspecten rond de relatie tussen de provincies en Oost NV. Oost NV is voor beide provincies een verbonden partij én ontvangt subsidie van beide provincies.

De provincie heeft een financieel en een bestuurlijk belang in de verbonden partij Oost NV. Voor Oost NV staat de ontvangst van subsidiegelden formeel los van het bestuurlijke belang dat beide provincies hebben. Niet het aandeelhouderschap van de provincies, maar het werkplan van Oost NV vormt de basis van de subsidierelatie. Deze tweeledige relatie is een belangrijk aandachtspunt in dit onderzoek. De formele afspraken bij deze relatie en de concrete invulling daarvan worden in kaart gebracht. De beoordeling van deze relatie geschiedt uit het oogpunt van ‘good governance’ en vertrouwen.

1.4 Focus en afbakening onderzoek

Het onderzoek is als volgt afgebakend:

- *Accent op relaties tussen provincies en Oost NV, geen oordeel over effectiviteit*
In deze nota wordt een beeld gegeven van de kwaliteit van de sturingsrelaties tussen de provincies en Oost NV. Hierbij ligt het accent op de formele en informele relaties. Er wordt geen oordeel gegeven over de effectiviteit van het beleid van beide provincies en van Oost NV. Zoals gemeld zijn heldere afspraken met en een heldere aansturing van Oost NV wel voorwaarden voor effectief provinciaal economisch beleid.
- *Accent op de ontwikkelingsmaatschappij*
Dit onderzoek richt zich met name op de ontwikkelingsmaatschappij Oost NV en minder op de participatieactiviteiten in dochteronderneming Participatiemaatschappij Oost Nederland NV (PPM Oost). Hiervoor is gekozen om de volgende redenen:

1. Vanuit inhoudelijke overwegingen

Uit het vooronderzoek dat de Rekenkamer Oost-Nederland heeft uitgevoerd blijkt dat binnen PS vooral een informatiebehoefte bestaat ten aanzien van meer duidelijkheid over de taakverdeling tussen de beide provincies en Oost NV en de aansturing van Oost NV door de provincies. Door in te zoomen op deze aspecten komt een goed beeld naar voren van de kwaliteit van de sturingsrelaties en van de mate waarin voldaan is aan voorwaarden voor effectief provinciaal economisch beleid.

2. Inzet beschikbare onderzoekscapaciteit

Er is vanuit kosten/baten overwegingen een keuze gemaakt in de onderzoeksopzet om de beschikbare onderzoekscapaciteit zo optimaal mogelijk in te zetten.

Indien daartoe aanleiding wordt gevonden kan de Rekenkamer in de toekomst een vervolgonderzoek instellen naar de aansturing van de participatieactiviteiten.

o *Onderzoek in beide provincies*

Het onderzoek is zowel in Gelderland als in Overijssel uitgevoerd. Zeker in relatie tot Oost NV is een onderzoek in beide provincies relevant omdat beide provincies een deel van het economisch beleid laten uitvoeren door Oost NV. Op basis van deze twee onderzoeken vindt een benchmark plaats. Deze zal opgenomen worden in de bestuurlijke nota.

De beleidshorizon van het onderzoek betreft de periode 2003 tot en met 2007. Het onderzoek is in nauwe samenwerking met het onderzoeksbureau Jacques Necker uitgevoerd.

1.5 Onderzoeksmethoden

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van deskstudy, (groeps)interviews en casestudy. Voor de deskstudy is gebruik gemaakt van documenten van de provincies Gelderland en Overijssel en Oost NV alsmede van de Evaluatie van de regionale ontwikkelingsmaatschappijen door het Ministerie van EZ.

Interviews

Interviews zijn afgenomen met betrokkenen vanuit de provincie, Oost NV en het Ministerie van Economische Zaken.

Voor de provincie zijn benaderd:

- Betrokken Gedeputeerde;
- Betrokken managers / beleidsmedewerkers;
- Griffie van PS.

Voor Oost NV zijn benaderd:

- Voorzitter van de RvC;
- Algemeen directeur;
- Business Unit-managers / projectmanager(s);
- Controller / manager organisatie-ontwikkeling.

Voor het Ministerie van EZ zijn benaderd:

- Afgevaardigde in aandeelhoudersvergadering;
- Betrokken controller / beleidsmedewerker.

Groepsinterview

Om het beeld van de kwaliteit van de sturingsrelaties verder in te vullen, in het bijzonder op het punt van de informatievoorziening en verantwoording aan PS, is een groepsinterview met Statenleden gehouden. Van alle fracties werd een Statenlid uitgenodigd.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 leest u meer over de achtergronden van Oost NV en de plaats van Oost NV in het beleid van de provincie. Vervolgens krijgt u in hoofdstuk 3 een overzicht van de sturingsrelaties en de actoren die daarin een rol spelen. In dit hoofdstuk wordt ook het normenkader geïntroduceerd. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 de bevindingen voor de aandeelhouderrelatie weergegeven, waarna in hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de subsidierelatie. In hoofdstuk 6 vindt u een beoordeling van de relatie tussen GS en PS van de provincie Gelderland in het kader van Oost NV en tot slot wordt in hoofdstuk 7 beschreven hoe de afstemmingsrelatie tussen beide provincies ten aanzien van Oost NV vorm krijgt.

2. Oost NV: beschrijving van een ROM

2.1 Oost NV

2.1.1 Achtergrond

In Nederland zijn vier door het Ministerie van EZ medegefinancierde regionale ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's), te weten de Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij (NOM) voor Drenthe, Groningen en Friesland, de Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij (BOM) voor Noord-Brabant, de NV Industriebank Limburgs Instituut voor ontwikkeling en financiering (LIOF) voor Limburg en Oost NV voor Overijssel en Gelderland. Deze ROM's zijn door de jaren heen in toenemende mate een instrument geworden van en voor de regio's. De provincies spelen daarbij een belangrijke rol in termen van financiering en aansturing.² De BOM, het LIOF en Oost NV hebben vier kerntaken, te weten ontwikkeling en innovatie, investeringsbevordering, bedrijfsomgeving en participatie. De NOM heeft drie kerntaken, te weten ontwikkeling en innovatie, investeringsbevordering en participatie. De NOM heeft bedrijfsomgeving (nog) niet als kerntaak.

Oost NV is, zoals gezegd, de ontwikkelingsmaatschappij voor de provincies Overijssel en Gelderland. Oost NV bestaat sinds juni 2003 en is voortgekomen uit een fusie tussen de Gelderse en Overijsselse ontwikkelingsmaatschappijen (GOM en OOM). De missie van Oost NV is het versterken en stimuleren van de economie van de provincies Gelderland en Overijssel. Opdrachtgevers van Oost NV zijn de hiervoor genoemde provincies en het Ministerie van EZ. Daarnaast verricht Oost NV in incidentele gevallen ook opdrachten voor anderen zoals regio's en gemeenten. Ook voert Oost NV projecten uit die met Europese middelen gefinancierd of gecofinancierd worden.

2.1.2 Bedrijfsvoering

Zoals elke ontwikkelingsmaatschappij heeft Oost NV vier kerntaken. Oost NV kent een afdeling (business unit) per kerntaak.

1. Ontwikkeling en innovatie

De business unit Ontwikkeling & Innovatie neemt initiatieven en ondersteunt activiteiten die leiden tot een beter productie- en vestigingsklimaat voor ondernemers.

2. Bedrijfsomgeving

De unit Bedrijfsomgeving coördineert revitaliseringsprojecten van bestaande bedrijventerreinen en houdt zich bezig met de ontwikkeling van nieuwe bedrijfs- en kennisparken en bedrijfsverzamelgebouwen.

3. Investeringsbevordering

Investeringsbevordering houdt zich bezig met het aantrekken van nieuwe bedrijven en/of bedrijvigheid en het ondersteunen van het Gelderse en Overijsselse bedrijfsleven bij (grotere) uitbreidingen en

² Evaluatie Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen 2000-2004.

samenwerkingen. Maar ook met het ontwikkelen van activiteiten die leiden tot behoud van bedrijven en bedrijvigheid in beide provincies.

4. Participatie

De laatste activiteit is ondergebracht in Participatiemaatschappij Oost Nederland NV (PPM Oost). PPM Oost participeert met risicodragend vermogen in kansrijke bedrijven in Gelderland en Overijssel. Doelgroepen zijn innovatieve high-tech en volwassen bedrijven en voorwaardenscheppende (infrastructurele) activiteiten.

2.1.3 Evaluatie ROM's door het Ministerie van EZ (2004)

In de Evaluatie van de ROM's door het Ministerie van EZ is gekeken naar de verhouding directe en indirecte fte's bij de ROM's als criterium voor de doelmatigheid van de organisatie. Een hoog aantal indirecte fte's is een indicatie voor een minder doelmatige interne organisatie. Uit de vergelijking tussen ROM's blijkt dat Oost NV het op één na hoogste aantal directe fte's heeft (als percentage van het totaal aantal fte's, 2004).

	Oost NV	NOM	BOM	LIOF
Totaal aantal fte's	57 ³	48,24	28,85	39,89
Aantal fte's direct	38	29,5	21,5	21,4
Aantal fte's direct (als % van het totaal aantal fte's)	67%	61%	75%	54%

Tabel 2.1: Aantal fte's bij de ROM's in 2004

Daarnaast is gekeken naar de invulling van functieniveaus in de interne organisatie van de ROM's: daarbij is een redelijke verhouding tussen senior, medior en junior medewerkers in relatie tot de verrichte activiteiten gewenst. Uit de analyse blijkt dat bij Oost NV relatief veel directe functies op een hoog senioriteitsniveau zijn ingevuld. Bij Oost NV zijn 63% van de directe functies op senior niveau of hoger. Bij LIOF is dat in 91% van de functies zo, terwijl dit percentage bij BOM 47% en bij NOM 46% is. Bij Oost NV is met name de PPM Oost ingericht met een hoog senior niveau. In paragraaf 4.3.3. wordt nader ingegaan op de doelmatigheid van Oost NV.

2.1.4 Relatie met beide provincies

De provincie Gelderland en de provincie Overijssel hebben een aantal instrumenten tot hun beschikking voor het realiseren van het economisch beleid. Eén van deze instrumenten is Oost NV. Oost NV is voor de provincies een uitvoerder van het economisch beleid. Beide provincies verstrekken subsidie aan Oost NV voor het uitvoeren van verschillende taken. Daarnaast zijn beide provincies aandeelhouder.

³ Het aantal fte in 2004 was 57. In 2006 werkten er 82 personen bij Oost NV (inclusief PPM Oost). Uitgedrukt in fte waren dit 72,4 volle arbeidsplaatsen. ten opzichte van 2004 is dat een stijging van meer dan 20%. De stijging van het aantal fte's bij Oost NV in die periode is voor een belangrijk deel het gevolg van de integratie van de ESKAN organisatie in Oost NV. Inmiddels is het aantal fte weer enigszins gedaald.

De aandeelhouders van Oost NV zijn:

- het Ministerie van EZ (57,6%);
- de provincie Gelderland (33,6%);
- de provincie Overijssel (8,8%).

Zoals werd aangegeven, ontvangt Oost NV subsidies van de provincies Gelderland en Overijssel en van het Ministerie van EZ. Behalve deze subsidies, die een directe relatie met het werkplan van Oost NV hebben, ontvangt Oost NV ook inkomsten uit zogenaamde additionele projecten. Het betreft hier projecten die wel in het verlengde van de activiteiten uit het werkplan liggen, maar die gefinancierd worden uit andere subsidie dan de subsidie van de provincies en van het Ministerie van EZ. Veelal gaat het dan om Europees subsidiegeld (waarbij de provincie incidenteel als cofinancier optreedt). Voor de verantwoording van deze projecten geldt specifieke regelgeving. De inkomsten uit additionele projecten zijn in mindere mate ook afkomstig van lokale overheden (gemeenten).

In de onderstaande tabel worden de inkomsten van Oost NV weergegeven. Hieruit is de verhouding tussen de subsidie en de zogenaamde 'opbrengsten overige opdrachten' te herleiden:

	Inkomsten (bedragen x € 1.000,-)
Subsidie Ministerie van EZ	2.388
Subsidie Provincie Overijssel	1.270
Subsidie Provincie Gelderland	1.276
Opbrengsten overige opdrachten	2.068
Rentebaten	55
Totale inkomsten	7.057

Tabel 2.2: Inkomsten van Oost NV uit ontwikkelingsactiviteiten in 2006⁴

Van de totale inkomsten van Oost NV (€ 7.057.000,-) bestaat 29% (€ 2.068.000,-) uit opbrengsten overige opdrachten.

Bovengenoemde subsidies aan Oost NV betreffen overigens niet het totale provinciale economisch beleid:

- In Gelderland bedragen de lasten voor het programma Economische Ontwikkeling in 2006 bijvoorbeeld 8.100.000 euro (Beleidsbegroting 2006, programma 8.1) en in 2007 7.750.000 euro (Beleidsbegroting 2007, programma 8.1).
- In Overijssel bedragen de lasten voor het programma Economie en Innovatie in 2006 bijvoorbeeld 18.964.000 euro (exclusief Europese Programma's en Energie- en drinkwatervoorziening, bron: Jaarrekening 2006).

⁴ Deze bedragen zijn ontleend aan de Jaarrekening 2006 van Oost NV en betreffen slechts de ontwikkelingsactiviteiten. Dit zijn alle activiteiten van Oost NV exclusief die van de dochteronderneming PPM Oost.

2.1.5 PPM Oost

Zoals al in paragraaf 2.1.2 uiteen werd gezet, ontplooit Oost NV behalve *ontwikkelingsactiviteiten* (bestaand uit ontwikkeling en innovatie, bedrijfsomgeving en investeringsbevordering) ook *participatieactiviteiten*. Dit doet Oost NV in haar dochteronderneming PPM Oost. Met het door de aandeelhouders geïnjecteerde kapitaal heeft Oost NV zich aandelen PPM Oost verworven. Het daadwerkelijke kapitaal van Oost NV zit dus in PPM Oost. Het is de bedoeling dat PPM Oost een *revolving fund* is, dat zichzelf in stand houdt. De participaties hebben gemiddeld een doorlooptijd van zes à zeven jaar.

Met het huidige investeringstempo loopt PPM Oost op niet al te lange termijn uit zijn middelen. Om deze reden wordt overleg met de aandeelhouders gevoerd over de mogelijkheden van een extra kapitaalstorting teneinde de periode te overbruggen totdat de eerste participaties weer verkocht worden.

De manier waarop het aandeelhouderschap van Oost NV in PPM Oost is vormgegeven zorgt ervoor dat er op diverse terreinen sprake is van een 'doorpakregeling'. De constructie waarbij de directeur de goedkeuring van de AvA nodig heeft voor de uitoefening van zeggenschap over (de aandelen van Oost NV in) PPM Oost staat bij beide provincies en Oost NV bekend als de 'doorpakregeling'. Zo is het bijvoorbeeld de directeur van Oost NV die als aandeelhouder van PPM Oost de jaarrekening van PPM Oost dient goed te keuren. Voor deze goedkeuring dient hij echter weer goedkeuring van de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) van Oost NV te hebben. Iets soortgelijks is aan de hand met grote participaties van PPM Oost. Deze worden beoordeeld door de Raad van Commissarissen (RvC), maar moeten boven een bepaald bedrag (€ 2.000.000,-) door de AvA van Oost NV goedgekeurd worden. Ook over deze situatie wordt overleg gevoerd met de aandeelhouders.

De portefeuille van PPM Oost bestond ultimo 2006 uit 73 participaties met een geïnvesteerd vermogen van € 36.262.000,-.⁵ Gezien de doorlooptijd van de participaties van PPM Oost (zes à zeven jaar) zullen de eerste participaties rond 2010 weer verkocht worden.

⁵ Let wel: het betreft hier participaties die vanwege de risico's niet snel vanuit particulier belang gedaan zullen worden, dat is dan ook het publieke belang van de PPM Oost.

2.2 Basis beleid en taken Oost NV

Aan de basis van de werkzaamheden van Oost NV staat het beleid van zowel de provincies als het landelijk overheidsbeleid. Voor beide provincies geldt dat Oost NV een uitvoerder is van het economisch beleid. Oost NV wordt ingezet bij de uitvoering van delen van het economisch beleid van beide provincies. Naast Oost NV zijn er ook andere partijen die een deel van de uitvoering van het economisch beleid verzorgen. Een voorbeeld is Syntens.

Beide provincies benadrukken de raakvlakken met andere beleidsterreinen. Andere beleidsterreinen zoals verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening, wonen, milieu, natuur en landschap en plattelandsontwikkeling zijn volgens de provincies zeer belangrijk om de juiste voorwaarden te creëren voor de groei van werkgelegenheid. Daarnaast draagt het economisch beleid bij aan veel ander provinciaal beleid.

2.2.1 Gelderland

Het sociaal-economisch beleidsplan 2007-2011 'Maak het in Gelderland' is op 28 februari 2007 vastgesteld door PS. Dit plan is de opvolger van 'Trekkracht', het sociaal-economisch beleidsplan 2001-2006. Met het huidige economisch beleid sluit de provincie Gelderland zich aan bij de Lissabonagenda. In de Lissabonagenda heeft de Europese Unie haar ambities verwoord om uit te groeien tot de meest dynamische en concurrerende economie ter wereld. Het Rijk heeft die agenda onderschreven. Ook de provincie Gelderland wil hier een maximale bijdrage aan leveren. Het middel hiervoor is versterking van de concurrentiekracht.

De provincie Gelderland wil het beleid vooral inzetten waar de provincie meerwaarde kan bieden en benoemt de volgende speerpunten: het verzilveren van de kennis- en innovatiepositie, ruim baan voor ondernemen met minder regeldruk en investeren in de fysieke bedrijfsomgeving.

2.2.2 Overijssel

Het economisch beleid van de provincie Overijssel is weergegeven in de nota 'In actie voor werkgelegenheid, Meerjarig Economisch Uitvoeringsperspectief provincie Overijssel (MEUP)'. De hoofddoelstelling voor het economisch beleid in Overijssel is dat in de periode 2004 - 2007 de jaarlijkse werkgelegenheidsontwikkeling hoger is dan het landelijk gemiddelde.

De invloed van de provincie op economisch terrein is meestal indirect. Om deze optimaal te benutten hanteert de provincie Overijssel een aantal uitgangspunten die samen te vatten zijn als het uitdragen van Overijssel als ondernemende provincie, het tegengaan van versnippering, het verbinden van verschillende partijen en overheden, het fungeren als aanjager en door zoveel mogelijk aan te sluiten bij kansen en ideeën die leven in de markt.

Recentelijk is het provinciaal economisch beleid voor de periode 2008-2011 Overijssel Werkt! vastgesteld. Het omvat de beleidskaders voor het economisch beleid en is de continuering van het in 2003 - 2007 ingezette beleid. Het economisch beleid krijgt vorm langs vier programmalijnen: verbeteren vestigingsklimaat bedrijfsleven, economische innovatie, onderwijs en arbeidsmarkt en recreatie en toerisme. Het streven van Europa om één van de meest kennisintensieve economieën ter wereld te worden (de Lissabon-doelstelling), krijgt in Overijssel Werkt! vorm langs de vier programmalijnen.

2.2.3 Ministerie van EZ

Het Ministerie van EZ heeft voor de periode 2006-2010 een beleidsplan Pieken in de Delta opgesteld. Hierin zijn de doelstellingen van EZ voor het economisch beleid opgenomen en wordt ingezet op de sterke punten van regio's. Dit beleidsplan is uitgewerkt in zes verschillende programma's, waaronder het programmadocument Pieken in Oost-Nederland. In het programmadocument 'Pieken in Oost-Nederland' is bijzondere aandacht voor innovaties in de sectoren Food, Health and Technology, vooral door samenwerkingsverbanden tussen bedrijven en kennisinstellingen. De door Oost NV binnen haar kerntaken uit te voeren activiteiten zijn dan ook met name gericht op het bereiken van juist die doelstellingen. De provincies hebben zich gecommitteerd aan Pieken in de Delta. De provincies en het Ministerie van EZ zitten wat betreft het kennisbeleid op één lijn. De provincies gezamenlijk hebben met betrokken partijen het Trianglebeleid ontwikkeld en dit is omarmd door het Ministerie van EZ.

3. Normenkader

3.1 Relevante sturingsrelaties

3.1.1 Aandeelhouderrelatie

Bij de aandeelhouderrelatie gaat het vooral om de continuïteit van Oost NV. De aandeelhouderrelatie betekent dat de provincies op twee manieren verbonden zijn met Oost NV. In de eerste plaats hebben Overijssel en Gelderland aandelen in het bedrijf. Dat betekent dat ze er financieel belang bij hebben dat Oost NV een florissant bedrijf is; zou het helemaal mis gaan, dan zouden de provincies immers hun aandelenkapitaal in rook op zien gaan. Op basis van die aandelen hebben de provincies zitting in de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA). Dat is de tweede manier waarop ze met Oost NV verbonden zijn. Want via de AvA kunnen ze het beleid van Oost NV beïnvloeden. Eén van de manieren waarop de AvA invloed heeft op de koers van Oost NV is door het benoemen en eventueel ontslaan van toezichthouders in de Raad van Commissarissen (RvC). In de statuten van Oost NV is vastgelegd dat elke provincie het recht heeft een toezichthouder voor te dragen. Daarmee hebben de provincies een bestuurlijk belang in Oost NV. Met die combinatie van financieel en bestuurlijk belang vormt Oost NV een zogeheten verbonden partij voor beide provincies.

3.1.2 Subsidierelatie

Bij de subsidierelatie gaat het vooral om het uitvoeren van een deel van het provinciaal economisch beleid door Oost NV. Beide provincie verstrekken hiervoor subsidie aan Oost NV. Aan deze subsidies kunnen uiteenlopende voorwaarden ten grondslag liggen, bijvoorbeeld dat Oost NV het geld krijgt om een bepaalde doelstelling te realiseren of bijvoorbeeld om de exploitatie van het bedrijf rond te krijgen.

Opgemerkt dient te worden dat het bij de aandeelhouderrelatie en de subsidierelatie om verschillende belangen van de provincie kan gaan, maar dat het niet altijd relevant is een strikt onderscheid te maken tussen beide relaties. Ook in de aandeelhouderrelatie is het in het kader van de continuïteit belangrijk te kijken naar de vraag wat Oost NV in het kader van de verstrekte subsidies voor de provincie heeft uitgevoerd. Daarnaast is de continuïteit van Oost NV ook relevant vanuit de subsidierelatie, bijvoorbeeld wat betreft de door de provincie verstrekte financiën. Om deze redenen is in de bevindingen over de verschillende relaties tussen de provincies en Oost NV daar waar relevant ook gekeken naar de verschillende belangen van de provincie.

3.1.3 Afstemmingsrelatie

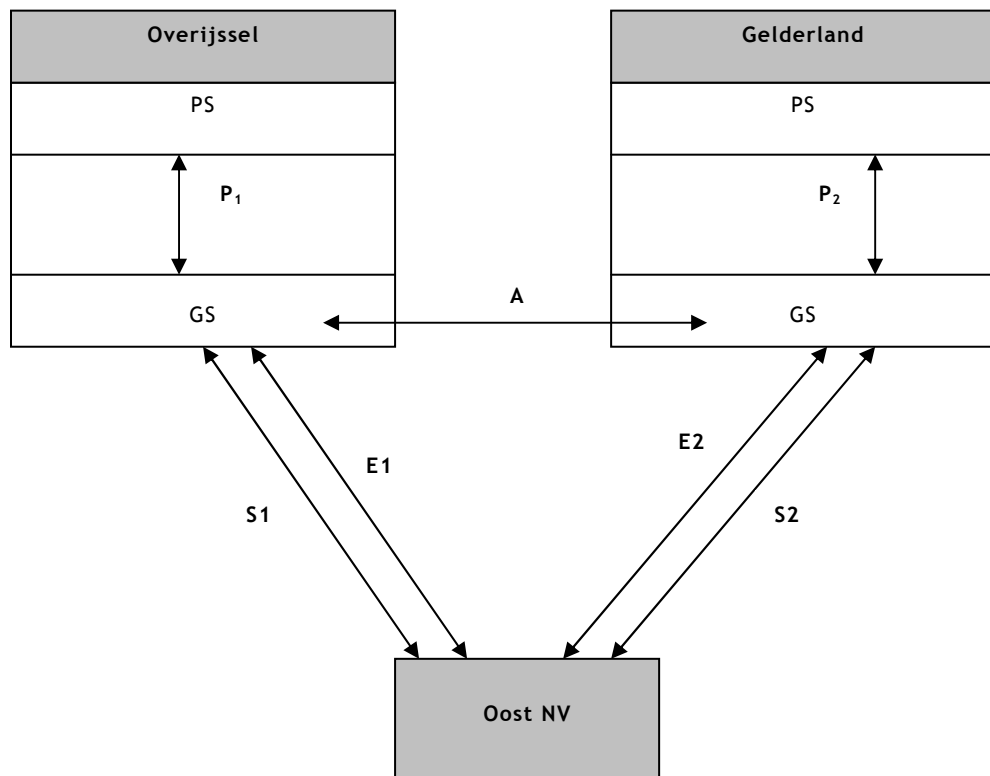
Omdat de provincies Overijssel en Gelderland samen verbonden zijn met Oost NV speelt nog een relatie een rol: de wijze waarop de provincies onderling hun beleid en de afspraken met Oost NV op elkaar afstemmen. Voor Oost NV is het van belang helderheid te hebben over uit te voeren activiteiten. Naast beide provincies is ook het Ministerie

van EZ verbonden met Oost NV. In dit onderzoek ligt de nadruk op de afstemming tussen beide provincies.

3.1.4 Politieke relatie

Daarmee zijn nu vijf soorten relaties onderscheiden: de aandeelhouderrelatie tussen Overijssel en Oost NV, de aandeelhouderrelatie tussen Gelderland en Oost NV, de twee subsidierelaties tussen de respectievelijke provincies en Oost NV en de afstemmingsrelatie tussen de provincies.

Het beeld is evenwel nog niet helemaal compleet. Een provincie kent een democratisch gekozen volksvertegenwoordiging, PS, die het uitvoerende bestuur (GS) stuurt en nagaat of alles gaat zoals afgesproken. Dat wordt ook wel aangeduid met de kaderstellende en controlerende rol van PS ten opzichte van GS. GS voeren beleid binnen de door PS gestelde kaders en leggen daarover verantwoording af aan PS. Dat betekent dat er in elke provincie een politieke relatie bestaat tussen PS en GS. Dat betekent dat in dit onderzoek 7 relaties centraal staan. Sturing op de werkzaamheden van Oost NV verloopt via en binnen deze relaties. Grafisch zijn deze weergegeven in figuur 3.1.



Figuur 3.1: Sturingsrelaties m.b.t. provincies Overijssel en Gelderland en Oost NV

PS stellen kaders aan de uitvoering van het beleid door GS. Bovendien controleren zij, op basis van de verantwoording door GS, de uitvoering van het beleid. Deze kaderstelling en controle krijgen vorm in de politieke relatie (P) tussen PS en GS.

Vervolgens is de rol van GS om de uitvoering van de kaders die PS hebben gesteld aan te sturen. In de relatie met Oost NV heeft het College van GS daartoe twee wegen: via de rol als aandeelhouder van

Oost NV, oftewel de *aandeelhouderrol* (E⁶), en via de *subsidierelatie* met Oost NV (S).

Ten slotte is de afstemmingsrelatie (A) tussen de twee provincies van belang. In deze relatie gaat het om de wederzijdse *afstemming* over het te voeren beleid.

3.2 Kwaliteit van de sturingsrelaties

Het onderzoek beoogt een oordeel te geven over de sturingsrelaties. De idee erachter is dat als deze relaties goed zijn vormgegeven, dit uiteindelijk bijdraagt aan hetgeen was beoogd bij de oprichting van Oost NV. Om een oordeel daarover te kunnen geven, is een maatstaf nodig - een norm die helpt te bepalen in hoeverre een relatie goed verloopt. Omdat het om uiteenlopende soorten relaties gaat, kunnen de normen die per relatie worden gehanteerd verschillen. Samenvattend gaat het bij de kwaliteit van de sturingsrelaties om de rolverdeling tussen de provincies en Oost NV en de rolverdeling tussen PS en GS, de afspraken tussen de provincies en Oost NV en de vraag in hoeverre de afspraken worden nagekomen. Daarnaast wordt gekeken naar risico's en verantwoording in het kader van de sturingsrelaties en de wijze waarop de provincies hier op anticiperen. In de sturingsrelaties wordt ook aandacht besteed aan het aspect van vertrouwen tussen de provincies en Oost NV.

Hieronder worden de normen geïntroduceerd en in bijlage 1 concreet uitgewerkt.

3.2.1 Normen ten aanzien van de aandeelhouderrelatie tussen GS en Oost NV

De provincies zijn aandeelhouder van Oost NV. Invulling van die relatie krijgt inhoud aan de hand van de vraag of het gaat om het verkeer tussen GS en Oost NV of om de interne organisatie van Oost NV. Dit resulteert in vier aspecten van de aandeelhouderrelatie, die tevens de grondslag vormen voor de toe te passen normen.

Toezicht

De provincie geeft invulling aan het toezicht op Oost NV teneinde de continuïteit ervan te waarborgen. De toezichtfunctie is met name gericht op het financiële vlak aan de hand van de balanspositie van Oost NV en eventuele risico's. Praktisch wordt dat ingevuld door als provincie zitting te nemen in de AvA. Tevens heeft de provincie het recht om een lid van de RvC voor te dragen.

Beheersing

Beheersing is gericht op de interne bedrijfsvoering van Oost NV. Het omvat alle procedures en interne regels die moeten waarborgen dat gebeurt wat moet gebeuren op de wijze die is afgesproken. Tussentijdse management- of voortgangsrapportages geven daar informatie over, informatie die de directie van Oost NV kan gebruiken om waar nodig bij te sturen. Oost NV is verantwoordelijk voor de interne bedrijfsvoering. Vanwege de gekozen rechtsvorm voor Oost NV

⁶ Hiervoor is de letter E genomen met de betekenis eigenaarrol, oftewel aandeelhouderrol.

bestaat er een relatief grote afstand tussen de provincie en Oost NV. Het is in dat kader niet wenselijk dat de provincie op te gedetailleerd niveau stuurt. Om deze reden ligt in dit onderzoek de nadruk op toezicht van de provincie in plaats van op beheersing.

Verantwoording

Verantwoording heeft ook betrekking op het verkeer tussen Oost NV en GS. Het omvat het bieden van informatie door Oost NV aan GS om de laatste in staat te stellen te beoordelen of de eerste heeft gedaan wat was afgesproken. Daarbij gaat het om rechtmatigheid, effectiviteit en efficiency.

Sturing

Sturing betreft primair de verbonden partij, in dit geval Oost NV. Door als GS duidelijke afspraken te maken over prestaties en resultaten wordt mede sturing gegeven aan het werk van Oost NV. Ook afspraken over de wijze waarop en de onderwerpen waarover GS tussentijds en achteraf worden geïnformeerd horen hierin thuis.

Vertrouwen

De kwaliteit van sturingsrelaties wordt niet alleen gebaseerd op formele afspraken en rapportages. Hiervoor is ook vertrouwen nodig. De keuze van de provincies om een deel van de provinciale taken door een zelfstandig bedrijf te laten uitvoeren impliceert dat er vertrouwen is dat dit bedrijf dat kan en ook zal doen. Vanwege de gekozen rechtsvorm voor Oost NV bestaat er een relatief grote afstand tussen de provincie en Oost NV. De provincie kan geen heel specifieke doelen stellen, daarvoor is het werkveld waarin Oost NV opereert te complex. Anders gezegd: sturen op te gedetailleerd niveau is niet mogelijk en wenselijk en belemmert bovendien dat de provincies optimaal gebruik weten te maken van de kennis en kunde van Oost NV. Omgekeerd geldt dat Oost NV de politieke professionaliteit van GS waardeert en de uitkomsten daarvan in de vorm van beleidsdoelen en ontwikkelingsvisies van de provincies als leidraad voor de eigen werkzaamheden hanteert. Wederzijds vertrouwen verwijst naar zaken als erkenning en respect voor elkaars professionaliteit en verantwoordelijkheden en elkaar vroegtijdig informeren over nieuwe ontwikkelingen of eventuele knelpunten.

3.2.2 Normen ten aanzien van de subsidierelatie tussen GS en Oost NV

Sturing en verantwoording

De provincies verstrekken subsidie aan Oost NV. Deze relatie wordt beoordeeld op de aspecten sturing en verantwoording. Bij sturing gaat het om de voorwaarden die de provincies stellen aan de subsidie. In ieder geval mag verwacht worden dat beide provincies in het kader van de subsidierelatie nagaan of de resultaten zijn bereikt en wat daarbij de inzet van middelen is geweest. Er wordt in dit onderzoek ook nagegaan welke formele subsidieafspraken er zijn gemaakt met Oost NV. Hierbij kan het gaan om een exploitatiesubsidie of een prestatiesubsidie. Bij een *exploitatiesubsidie*, waarbij de ontvanger de subsidie krijgt om de exploitatie van de onderneming te financieren, zijn dat voornamelijk procedurele voorwaarden, zoals het tijdig aanvragen van een subsidie en de daarbij benodigde informatie. Bij een

prestatiesubsidie gelden daarnaast ook voorwaarden ten aanzien van de te leveren prestatie door de ontvanger.

Verantwoording dient aan te sluiten op de afspraken die gemaakt zijn in het kader van de subsidierelatie. Het gaat om de wijze waarop en de zaken waarover verantwoordingsinformatie wordt geboden.

Bij de subsidierelatie gaat het minder om beheersing en toezicht. Oost NV is verantwoordelijk voor hoe de activiteiten worden uitgevoerd en dit betekent dat beheersing en toezicht in het kader van de subsidierelatie meer een zaak is voor Oost NV zelf. Bij de aandeelhouderrelatie wordt zoals hierboven besproken ingegaan op beheersing en toezicht.

Vertrouwen

Ook ten aanzien van de subsidierelatie wordt vertrouwen in dit onderzoek betrokken. Vertrouwen is immers ook van belang waar de provincie met Oost NV afspraken maakt over uit te voeren activiteiten. Ook in deze relatie gaat het om de vraag of de provincie vertrouwen heeft in de (efficiënte en effectieve) uitvoering door Oost NV en of Oost NV vertrouwen heeft in de politieke professionaliteit van de provincie. Uiten de provincie en Oost NV zich tegenover derden positief over elkaar? Delen zij knelpunten en successen met elkaar? Kunnen zij ervan op aan dat de informatie die zij van elkaar krijgen betrouwbaar en volledig is? Al deze zaken zijn van belang, omdat de provincie en Oost NV ook in de subsidierelatie van elkaar afhankelijk zijn.

3.2.3 Normen ten aanzien van de afstemmingsrelatie tussen GS van beide provincies

Coördinatie en vertrouwen

Omdat de provincies Gelderland en Overijssel samen (met het Ministerie van EZ) aandeelhouder zijn van Oost NV en Oost NV gericht is op de economie van beide provincies, is onderlinge afstemming geboden. Afstemming bijvoorbeeld over beleidsprioriteiten en doelstellingen, om daarmee optimaal te kunnen profiteren van de mogelijkheden van Oost NV. En omgekeerd: om daarmee optimaal ruimte te bieden voor Oost NV om te kunnen floreren. Afstemming verwijst daarbij naar een handeling, niet naar het resultaat ervan. Anders gezegd, het is een inspanningsverplichting en geen resultaatverplichting omdat politieke en beleidsmatige verschillen van inzicht tussen de provincies kunnen blijven bestaan. Deze bestuurlijke afstemming wordt beoordeeld op twee aspecten, te weten coördinatie en vertrouwen.

Coördinatie omvat zaken als het elkaar actief informeren over afspraken met Oost NV, over het vooraf bespreken van voorstellen aan PS, het afstemmen van aan Oost NV gevraagde doelen en activiteiten, etc. Het vertrouwensaspect heeft betrekking op de wijze waarop dat gebeurt. Denk aan het vroegtijdig elkaar informeren en het bestaan van informele contacten over Oost NV.

3.2.4 Normen ten aanzien van de politieke relatie tussen PS en GS

Kaderstelling en controle

Het politieke verkeer tussen PS en GS wordt beoordeeld op de twee aspecten die hiervoor al zijn genoemd: kaderstelling en controle. Met behulp van kaders geven PS richting aan het beleid op zaken als de doelen, de beleidsinstrumenten en de middelen. Ook de wijze waarop GS zich daarover verantwoordt is een onderdeel van de beleidskaders. Bij de controle gaat het erom dat zaken die in de kaderstelling centraal staan weer terug komen, zoals de vraag of de doelen zijn gerealiseerd. Voor dit onderzoek zijn de kaders op drie terreinen van belang: economisch beleid, beleid verbonden partijen en subsidiebeleid.

4. Relatie: aandeelhouder

4.1 Inleiding

In tabel 4.1 is de verdeling van de aandelen in Oost NV opgenomen.

Aandeelhouder	Percentage aandelen
Ministerie van EZ	57,62
provincie Gelderland	33,56 ⁷
provincie Overijssel	8,82

Tabel 4.1: de aandeelhouders van Oost NV

De provincie Gelderland bezit ongeveer een derde van de aandelen van Oost NV. De zeggenschap die voortkomt uit dit aandeelhouderschap wordt namens het College van GS uitgeoefend, door de portefeuillehouder Aandeelhouderschappen.

De structuur van Oost NV bestaat uit een AvA waarin drie stemhebbende leden zitting hebben, een RvC met vijf leden, deels uit het bedrijfsleven en deels met ervaring in het openbaar bestuur, en een (eenhoofdig) bestuur, bestaande uit de directeur van Oost NV. De onderneming heeft een meerderheidsbelang van meer dan 90% in de dochteronderneming PPM Oost.⁸

4.2 Formele afspraken aandeelhouderrelatie

Afspraken ten aanzien van sturing, beheersing, verantwoording en toezicht in het kader van de aandeelhouderrelatie tussen de provincie en Oost NV zijn vastgelegd in de statuten van Oost NV.

Hieronder is aan de hand van de statuten uiteengezet wie in de bovengenoemde structuur van AvA, RvC en bestuur welke taken en bevoegdheden hebben.

De AvA:

- geeft aanwijzingen over de algemene lijnen van het te volgen beleid van de onderneming;
- benoemt (na advies van de RvC) het bestuur van de onderneming;

⁷ De provincie Gelderland heeft meer aandelen dan de provincie Overijssel. Het verschil tussen beide provincies gaat terug op de verschillende voorgeschiedenis van de Overijsselse Ontwikkelingsmaatschappij (OOM) en de Gelderse Ontwikkelingsmaatschappij (GOM). Rond de fusie is de Gelderse Ontwikkelingsmaatschappij geherfinancierd. Deze herfinanciering is verwerkt in de waarde van de verschillende aandeelhouderschappen. Voor Overijssel bestond destijds geen noodzaak tot herfinanciering, noch tot fusie, terwijl de fusie tussen GOM en OOM (of preciezer: één participatiemaatschappij voor Oost-Nederland) een voorwaarde was van het Ministerie van EZ voor herfinanciering van een ontwikkelingsmaatschappij voor Gelderland.

⁸ Het betreft hier een belang van 92,5%. Andere aandeelhouders zijn Universiteit Twente (4,33%) en Saxion Hogescholen (3,17%).

- stelt (nadat RvC standpunt heeft kunnen uitbrengen) de bezoldiging van het bestuur vast;
- keurt de begroting goed;
- stelt de jaarrekening vast.

Voor besluitvorming van de AvA geldt dat elk aandeel recht geeft op één stem, maar voor alle belangrijke beslissingen ligt in de statuten vast dat bij unanimititeit wordt besloten.

De RvC:

- houdt toezicht op het beleid, het bestuur en op de algemene gang van zaken in Oost NV en PPM Oost;
- stelt de begroting vast;
- ondertekent de jaarrekening;
- bestaat uit 5 leden. Drie daarvan worden door de AvA benoemd op bindende voordracht van de afzonderlijke aandeelhouders. De voorzitter en eventuele overige leden worden op bindende voordracht van de eerder genoemde drie commissarissen benoemd door de AvA. Leden van de RvC kunnen door AvA worden ontslagen op voordracht van de voordragende aandeelhouder;
- kan de grens van € 1.000.000,- (waarboven de directeur toestemming nodig heeft voor leningen van PPM Oost) verhogen (binnen de grens van € 2.000.000,- van de AvA). Dit moet gebeuren in een bestuursreglement dat door de AvA is goedgekeurd.

De directeur van Oost NV:

- is belast met het besturen van de onderneming conform de aanwijzingen van de AvA;
- maakt jaarlijks een jaarrekening op;
- stelt jaarlijks een investeringsplan en begroting op.

Voor de volgende zaken heeft de directeur de goedkeuring van de RvC nodig:

- uitoefenen van stemrecht op aandelen van dochterondernemingen (PPM Oost) voor het verstrekken van leningen die het totaal van € 1.000.000,- overschrijden;
- eventuele andere door de RvC in een bestuursreglement vast te leggen zaken.

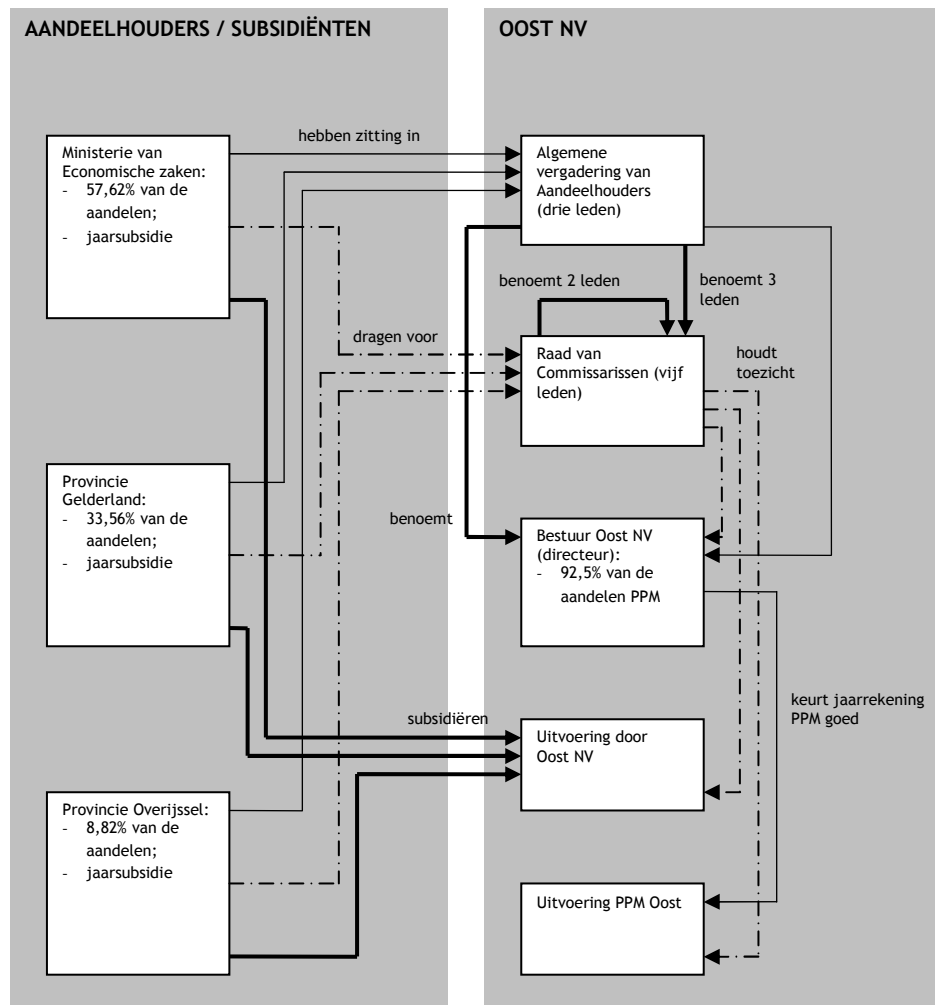
Voor de volgende zaken heeft de directeur de goedkeuring van de AvA nodig:

- leningen van PPM Oost aan Oost NV hoger dan € 250.000,-;
- vaststellen van de jaarrekening van PPM Oost;
- benoemen en ontslaan alsmede vaststellen van bezoldiging van bestuurders en commissarissen van PPM Oost;
- deelnemingen van PPM Oost in bedrijven voor totaal meer dan € 2.000.000,-;
- het goedkeuren van het investeringsplan en de begroting van PPM Oost;
- eventuele andere door de AvA in een bestuursreglement vast te leggen zaken.

De constructie waarbij de directeur de goedkeuring van de AvA nodig heeft voor de uitoefening van zeggenschap over (de aandelen van Oost NV in) PPM Oost staat bij beide provincies en Oost NV bekend als de 'doorpakregeling'.

Samenvattend

In onderstaande figuur wordt de organisatiestructuur zoals hiervoor beschreven samengevat. Hieruit komt naar voren dat de sturingsrelaties tussen de beide provincies en Oost NV langs een groot aantal lijnen zijn vormgegeven.



Figuur 4.2: de organisatiestructuur van Oost NV en PPM Oost

4.3 Bevindingen

De vraag die in deze paragraaf centraal staat, is: In hoeverre voldoet de aandeelhouderrelatie met Oost NV aan de normen voor good governance?

Deze vraag valt uiteen in drie delen:

- a) In hoeverre voldoet *sturing* in het kader van de aandeelhouderrelatie aan de normen voor good governance?
- b) In hoeverre voldoen *beheersing* en *toezicht* in het kader van de aandeelhouderrelatie aan de normen voor good governance (nadruk ligt zoals gemeld in hoofdstuk 3 op toezicht)?
- c) In hoeverre voldoet *verantwoording* in het kader van de aandeelhouderrelatie aan de normen voor good governance?

Een vierde aspect is:

- d) In hoeverre speelt *vertrouwen* een rol in de aandeelhouderrelatie tussen de provincie en Oost NV?

Samenvattend gaat het bij normen voor good governance bij de aandeelhouderrelatie om de rolverdeling tussen de provincies en Oost NV, de afspraken tussen de provincies en Oost NV en de vraag in hoeverre de afspraken worden nagekomen. Daarnaast wordt gekeken naar risico's en verantwoording in het kader van de sturingsrelaties, de wijze waarop de provincies hier op anticiperen en naar het aspect van vertrouwen tussen de provincies en Oost NV.

Opgemerkt dient te worden dat in hoofdstuk 6 ingegaan wordt op de politieke relatie. In dat hoofdstuk komen ook de inzichten van PS naar voren.

4.3.1 Sturing

Er bestaat overeenstemming tussen de provincie en Oost NV over rolverdeling en afspraken

Tussen de provincie Gelderland en Oost NV bestaat overeenstemming over de rolverdeling en afspraken. Dit komt naar voren uit desk study en interviews. Concreet gaat het daarbij om de volgende punten:

- In alle interviews wordt zowel door provincie als Oost NV aangegeven dat de beleidsformulering een zaak van de provincie is en de uitvoering een zaak van Oost NV (zie ook paragraaf 5.2.1).
- Het is voor Oost NV duidelijk welke beleidsdoelen zij dient te realiseren. Deze doelen staan in het werkplan van Oost NV. De taken en bevoegdheden van AvA, RvC en bestuur zijn vastgelegd in de statuten van Oost NV. Verder is er een 'Overeenkomst beleidsinstructie Oost N.V.' van kracht en heeft de RvC een van de code Tabaksblad afgeleide governance-code vastgesteld.
- In de statuten, het stuk waarin de aandeelhouderrelatie geregeld is, gaan de meeste bepalingen in op de taken en bevoegdheden van de aandeel- en toezichthouders. Bij de betrokkenen bestaat overeenstemming over deze onderscheiden

rollen van het geven van algemene aanwijzingen (AvA), toezicht houden (RvC) en besturen (directie). Bij eventuele meningsverschillen tussen AvA en RvC (bijvoorbeeld over de bezoldiging van het bestuur van Oost NV) worden taken en bevoegdheden gerespecteerd (zie ook paragraaf 4.3.4, 'Vertrouwen').

- Ten aanzien van informatieverstrekking aan aandeelhouders ligt statutair het opstellen van jaarstukken vast en het voorleggen daarvan aan de AvA. Jaarstukken dienen binnen vijf maanden na afloop van het boekjaar opgemaakt te worden.
- Er bestaat overeenstemming over de afspraken tussen de provincie en Oost NV, deze zijn vastgelegd en worden in het algemeen nagekomen. Zo worden begroting en jaarstukken door Oost NV tijdig opgesteld en aan de AvA voorgelegd. Elk jaar stelt Oost NV in samenspraak met de subsidiënten een werkplan op. In het werkplan worden de prestaties voor het komende jaar beschreven. Dit werkplan wordt door de provincie formeel verleend door middel van de subsidiebeschikking voor het betreffende jaar. Het werkplan wordt door de provincies echter laat (formeel) vastgesteld (zie ook paragraaf 5.2.1).
- De AvA heeft een RvC benoemd conform de statuten. De AvA keurt de begroting goed en neemt ook andere besluiten met algemene stemmen (zoals bepaald in statuten). De RvC houdt actief toezicht binnen de grenzen van het door de AvA vastgestelde bestuursreglement. Het bestuur (directie Oost NV) hanteert de 'doorpakregeling' conform de statuten en het bestuursreglement.
- De AvA komt minimaal één keer per jaar bij elkaar. In de praktijk vaak twee keer per jaar. De focus ligt blijkens de gehouden interviews vooral op beheer en PPM Oost (zie ook paragraaf 4.3.2). De aansturing van de uitvoering van het inhoudelijke beleid van Oost NV gebeurt met name in het kader van de subsidierelatie, aan de hand van het werkplan.

Mogelijke belangentegenstelling aandeelhouder en subsidiënt wordt onderkend

Een aandeelhouder kan in beginsel een ander belang hebben dan een afnemer van diensten of, meer specifiek: een subsidiënt. Het belang van de subsidiënt is dat hij voor de verstrekte subsidie zo veel mogelijk activiteiten geleverd krijgt. Voor de aandeelhouder is dit minder van belang. Geredeneerd vanuit het belang van de onderneming is het voor hem van belang dat hij met het uitvoeren van activiteiten zo veel mogelijk geld genereert, dan wel makkelijk in staat is om die activiteiten uit te voeren. Dat is in het belang van de onderneming en haar continuïteit. Het risico bestaat dat één van deze belangen niet voldoende is gewaarborgd.

Een eerste stap om de verschillende belangen te waarborgen is aandacht hiervoor bij het vormgeven van de sturingsrelaties op

bestuurlijk en ambtelijk niveau. Hierbij kan worden gedacht aan het scheiden van beide relaties tussen verschillende bestuurders en het scheiden van beide relaties tussen betrokken ambtenaren. De provincie Gelderland heeft hier aandacht voor en maakt binnen de eigen organisatie onderscheid tussen de aandeelhouderrelatie en de subsidierelatie:

- *Bestuurlijk*
Vanwege de mogelijke tegenstelling zijn de aandeelhouder- en subsidiëntenrol in Gelderland niet ondergebracht bij één bestuurder, maar worden zij van elkaar gescheiden gehouden. De portefeuillehouder Economische Zaken beheert de subsidierelatie, terwijl de portefeuillehouder Aandeelhouderschappen de aandeelhouderrelatie beheert. Gelderland heeft hiermee voorwaarden geschapen om de overhand van één van beide belangen te kunnen voorkomen.
- *Ambtelijk*
Op ambtelijk niveau is er op onderdelen een scheiding tussen de aandeelhouderrelatie en de subsidierelatie.
 - Op bepaalde onderdelen vindt op ambtelijk niveau een scheiding plaats tussen de aandeelhouderrelatie en subsidierelatie. De aandeelhoudersvergaderingen van Oost NV worden bijvoorbeeld ambtelijk voorbereid en beoordeeld door ambtenaren van de onderafdeling Strategie, Regionale samenwerking en Bestuursinformatie, terwijl de inhoudelijke contacten met Oost NV over de uitvoering van werkzaamheden verlopen via andere betrokken ambtenaren. Over de aandeelhoudersvergaderingen wordt advies uitgebracht aan de portefeuillehouder Aandeelhouderschappen. Bovendien worden de bestuurlijke besluiten ambtelijk voorbereid door middel van een vooroverleg. Dit ambtelijk vooroverleg is bedoeld om onderlinge verschillen van mening te signaleren, zodat hierover, voorafgaand aan de AVA, bestuurlijk overleg gepleegd kan worden om tot één standpunt te komen. De bestuurders nemen uiteindelijk besluiten.
 - Op andere onderdelen zijn dezelfde ambtenaren betrokken bij zowel de aandeelhouderrelatie als bij de subsidierelatie: de begroting wordt bijvoorbeeld door dezelfde ambtenaren zowel beoordeeld op de te realiseren doelstellingen (in het kader van de subsidierelatie) als op de continuïteit van de onderneming (in het kader van de aandeelhouderrelatie). Het niet strikt scheiden van de aandeelhouderrelatie en de subsidierelatie betekent nog niet dat de verschillende belangen niet zijn gewaarborgd. Het scheiden van belangen in de sturingsrelatie is een eerste stap voor het waarborgen van de verschillende belangen.

4.3.2 *Beheersing en toezicht*

Beheersing en toezicht: er is sprake van een heldere taakverdeling tussen RvC en AvA

Uit desk study en interviews komt naar voren dat er een heldere taakverdeling bestaat tussen de RvC en de AvA:

- In de praktijk wordt het toezicht door de aandeelhouders (en in zekere mate de beheersing, al ligt die ook bij het bestuur van Oost NV zelf) overwegend overgelaten aan de RvC van Oost NV. Extern toezicht is geregeld via de accountant. In de praktijk vindt jaarlijks accountantscontrole plaats. Volgens de statuten:
 - houdt de RvC toezicht op het beleid, bestuur en algemene gang van zaken bij Oost NV;
 - kan de RvC bestuurder schorsen (maar niet ontslaan; dit is een bevoegdheid van AvA);
 - stelt de AvA de jaarrekening vast en keurt de RvC de jaarrekening goed.
- De RvC heeft bij toezicht bevoegdheden om corrigerende maatregelen te nemen. De RvC controleert of het beleid effectief en efficiënt wordt uitgevoerd en of het beleid voldoet aan normen voor good governance in het bedrijfsleven (de zgn. corporate governance). De RvC hanteert normen voor corporate governance, afgeleid van de code Tabaksblat.
- Op bindende voordracht van de aandeelhouder wordt er per aandeelhouder één toezichthouder benoemd door de AvA. Op verzoek van voordragende aandeelhouder kan deze commissaris ook weer worden ontslagen. Beide slechts in het geval dat daar geen 2/3 meerderheid tegen bestaat in de AvA (die hierover overigens in unanimitieit dient te beslissen).
- De RvC kent een samenstelling van leden afkomstig uit het bedrijfsleven en afkomstig uit het openbaar bestuur. Deze laatste leden dragen echter geen actieve politieke verantwoordelijkheid (meer). Zo zijn risico's als in het verleden, waarbij politieke en zakelijke belangen door elkaar konden lopen, ondervangen. Als uiterste maatregel van toezicht kan de RvC het bestuur van Oost NV schorsen.
- Zoals ook al in de vorige paragraaf onder 'sturing' werd vermeld, spelen in de AvA in de praktijk voornamelijk zaken van dochteronderneming PPM Oost een rol. Het belang van de aandeelhouders daarin is dat PPM Oost uitvoering geeft aan de doelstelling te investeren in startende, meer risicovolle bedrijven, maar dat daarbij wel het vermogen van PPM Oost in stand dient te blijven.
- Hoewel toezicht houden primair de taak is van de RvC en de AvA, is het voor de provincie mogelijk op grond van de kwartaalrapportages toezicht te houden. Eventueel kunnen grote of plotselinge afwijkingen op ambtelijk niveau gesignaleerd worden en vervolgens aan GS (de aandeelhouders) worden gemeld. Deze kunnen dan stappen ondernemen.
- Het belang van de aandeelhouders wordt er met name in gesitueerd dat afspraken nagekomen worden, en niet in het verdienen van geld. Overigens kunnen GS (bij grote participaties) via de 'doorpakregeling' (zie paragraaf 4.2) wel

meer directe invloed uitoefenen op het participatiebeleid van PPM Oost. Voor deze regeling heeft de provincie bewust gekozen.

Het is mogelijk voor de provincie toezicht te houden aan de hand van rapportages en periodiek overleg

Het is mogelijk voor de provincie toezicht te houden op Oost NV aan de hand van het jaarverslag en de jaarrekening en kwartaalrapportages. Het gaat daarbij behalve over financiën en indicatoren ook over kwalitatieve aspecten. De kwartaalrapportages zijn volgens de provincie voldoende gedetailleerd. Daarnaast zijn er kwartaalrapportages voor de RvC, die zich vooral richten op financiën en indicatoren. De RvC is hierover tevreden. De gedetailleerdheid van de kwartaalrapportages voor de RvC past bij zijn rol (toezicht houden). Er is niet vastgelegd wat GS met de informatie mag en moet doen, dan wel heeft gedaan. Kwartaalrapportages voor de provincie worden op ambtelijk niveau beoordeeld.

Verder vinden er periodieke overleggen plaats. Zo spreken de toezichthouders GS tijdens de AvA. GS moeten uit hoofde van het aandeelhouderschap de jaarrekening vaststellen (statutair). Goedkeuring (en eventuele discussie daaromtrent) is vastgelegd in verslagen van de AvA. Verder is er eens per jaar een informeel samenzijn. Ook biedt de Overeenkomst beleidsinstructie de mogelijkheid van bijeenkomen van de aandeelhouders met de RvC. Op ambtelijk niveau worden kwartaaloverleggen gevoerd tussen Oost NV en de provincie (overigens veelal in het kader van de subsidierelatie).

4.3.3 Verantwoording

Verantwoording vindt met name plaats in het kader van de subsidierelatie

Er wordt door Oost NV onder andere verantwoord aan de hand van het jaarverslag en de jaarrekening en aan de hand van kwartaalrapportages. Evenals sturing vindt verantwoording in de relatie tussen provincie en Oost NV voornamelijk plaats in het kader van de subsidierelatie. Het is met het oog op de subsidierelatie dat de kwartaalrapportages door de ambtelijke dienst van de provincie beoordeeld worden. Daarbij wordt vooral gelet op de realisatie van doelen zoals vastgelegd in het werkplan van Oost NV.

Doeltreffendheid is af te leiden door de provincie

Er wordt door Oost NV gerapporteerd over behaalde doelstellingen aan de hand van indicatoren. Uit de verantwoordingsinformatie is door de provincie de doeltreffendheid van Oost NV af te leiden, dat wil zeggen de realisatie in termen van de met de provincie overeengekomen indicatoren. Per kerntaak wordt aangegeven in hoeverre de doelstellingen zijn gerealiseerd.

De indicatoren op grond waarvan verantwoord wordt, omvatten overigens niet alle werkzaamheden van Oost NV. Uit interviews blijkt dat zowel de provincie als Oost NV zich ervan bewust zijn dat niet alles

wat Oost NV doet in indicatoren uitgedrukt is, of kan worden. Dit betekent dat het budget van Oost NV voor meer gebruikt wordt dan de realisatie in termen van indicatoren. Overige activiteiten kunnen bijdragen aan de realisatie van overeengekomen doelstellingen, maar zijn niet direct tot de vastgestelde indicatoren te herleiden.

Het is mogelijk inzicht te verkrijgen in doelmatigheid, maar er zijn aandachtspunten

Voor het goed kunnen sturen is informatie over doelmatigheid van Oost NV ook van belang voor de provincie. Aan de hand van informatie over de doelmatigheid (efficiency) kan de provincie immers sturen op prestaties in relatie tot kosten. Uit het onderzoek komt naar voren dat de provincie een beeld kan krijgen van de doelmatigheid van Oost NV, maar dat er ook sprake is van een aantal aandachtspunten. Dit blijkt uit het volgende:

- In werkplannen van Oost NV wordt ingegaan op doelmatigheidsaspecten. Hierbij wordt onder andere aangegeven hoeveel budget per taak van de provincie beschikbaar is (vanuit de subsidie van de provincie) (zie bijvoorbeeld het werkplan 2004 en het werkplan 2005). Per taak van Oost NV is daarnaast bijvoorbeeld een inschatting gemaakt van de benodigde capaciteit en kosten (werkplan 2004 en 2005) en per project is bijvoorbeeld de tijdsbesteding zichtbaar (business plan 2006-2009). Daarnaast zijn de uren per activiteit (en per business unit en per medewerker) intern bij Oost NV bekend. Provincies krijgen deze informatie in samengevatte vorm aangereikt. Uit een vergelijking van verantwoordingsinformatie uit opeenvolgende rapportages is af te leiden of Oost NV al of niet efficiënter is gaan werken. Omdat dergelijke informatie beschikbaar is, is de doelmatigheid af te leiden door de provincie.
- In de jaarverslagen van Oost NV (2004, 2005 en 2006) is weinig informatie opgenomen over doelmatigheid. Aan de hand van andere (bovenbeschreven) bronnen is het voor de provincie mogelijk een beeld te krijgen van de doelmatigheid van Oost NV, maar aan de hand van de formele verantwoordingsdocumenten (de jaarverslagen) is dit beperkter mogelijk.
- In hoofdstuk 2 was reeds een aantal doelmatigheidsaspecten van Oost NV naar voren gekomen. In de evaluatie van de ROM's door het Ministerie van EZ is onder andere gekeken naar de verhouding directe en indirecte fte's bij de ROM's als criterium voor de doelmatigheid van de organisatie. Een hoog aantal indirecte fte's is een indicatie voor een minder doelmatige interne organisatie. Uit de vergelijking tussen ROM's blijkt dat Oost NV daarbij het op één na hoogste aantal directe fte's heeft (als percentage van het totaal aantal fte's, 2004).

4.3.4 Vertrouwen

Het vertrouwen in elkaar is groot

Het vertrouwen tussen de provincie Gelderland en Oost NV is groot. Dit komt naar voren uit de volgende punten:

- Op bestuurlijk niveau wordt Oost NV getypeerd als een goed functionerende uitvoeringsorganisatie. Er bestaat zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau vertrouwen in de professionaliteit van Oost NV, maar ook vertrouwen in de RvC, die het grootste deel van het toezicht op Oost NV voor zijn rekening neemt. Oost NV geeft aan vertrouwen te hebben in de professionaliteit van de provincies.
- Aan de verantwoordingsinformatie wordt bij de provincie niet getwijfeld. De provincie vertrouwt Oost NV waar het erom gaat dat Oost NV zich verantwoordt over de te realiseren doelstellingen. Wanneer deze niet worden gerealiseerd neemt Oost NV in vroegtijdig stadium contact op met de provincie en wordt er door middel van overleg naar een oplossing gezocht. Verschillen van inzicht verstoren de relaties tussen Oost NV en de provincie niet. Op bestuurlijk niveau wordt bijvoorbeeld aangegeven dat de relaties goed genoeg zijn om elkaar aan te kunnen spreken.
- Bij eventuele knelpunten wordt door Oost NV in een vroegtijdig stadium contact gezocht met GS van Gelderland. De contacten tussen Oost NV en de provincie Gelderland zijn op ambtelijk niveau frequent genoeg dat ook nieuwe initiatieven van Oost NV snel bij de provincie Gelderland bekend worden. Een voorbeeld hiervan is de gewenste toekomstige kapitaalinjectie. Deze is ter sprake geweest in de AVA.
- Naar derden laten de beide partijen zich positief over elkaar uit. Met eventuele belangentegenstellingen wordt op een zakelijke manier omgegaan.

Kanttekeningen RvC

In algemene zin worden de relaties door de actoren als goed betiteld. Vanuit de RvC worden daarbij enkele kanttekeningen geplaatst:

- Oost NV zou graag bekender zijn bij PS van Gelderland, opdat zij op de hoogte zijn van wat er met het geld van de provincie gebeurt. Vanuit de RvC wordt aangegeven dat Oost NV het nodige geprobeerd heeft om dit te bewerkstelligen, maar deze bekendheid vindt de RvC nog onvoldoende. Op bestuurlijk niveau wordt aangegeven dat GS er geen probleem mee heeft wanneer Statenleden zelfstandig contact met Oost NV leggen. In de praktijk gebeurt dit overigens ook wel zo nu en dan. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de politieke relatie.
- Daarnaast geeft de RvC aan dat er laat met het werkplan van Oost NV wordt ingestemd (zie ook paragraaf 5.2.1). Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de subsidiënten op elkaar wachten met het instemmen met het werkplan van Oost NV. Zolang er door GS niet is ingestemd met het werkplan, kan de subsidie niet aan Oost NV worden verleend. Ondanks de kritiek

op het laat vaststellen van het werkplan benoemen zowel de RvC als de directeur van Oost NV persoonlijke relaties met de provincie als goed.

5. Relatie: subsidie

5.1 De subsidie

5.1.1 Doel van de subsidie

De provincie Gelderland beschouwt Oost NV als een uitvoerder van het economisch beleid van de provincie. Vooral bij de ontwikkeling van Gelderland als Food en Health Valley, het aantrekken van nieuwe bedrijven en het aanjagen van revitaliseringsprojecten speelt Oost NV een rol. Op basis van een jaarlijks op te stellen werkplan ontvangt Oost NV een boekjaarsubsidie⁹ voor de uitvoering van de kerntaken Ontwikkeling en Innovatie, Bedrijfsomgeving en Investeringsbevordering. De kerntaak participaties is ondergebracht in de Participatiemaatschappij (zie: Beleidsrekening 2005, paragraaf Verbonden Partijen en Begroting 2006, paragraaf Verbonden Partijen).

5.1.2 De aard van de subsidie

Ieder jaar ontvangt Oost NV een zogenaamde boekjaarsubsidie. De Gelderse boekjaarsubsidie voor Oost NV wordt gebruikelijk vierjaarlijks door PS vastgesteld. Vervolgens verleent GS jaarlijks deze subsidie op basis van een werkplan voor het komende jaar. De hoogte van subsidie wordt jaarlijks opnieuw vastgesteld op basis van een prijscompensatie.

In het werkplan worden de prestaties voor het komende jaar beschreven, met een doorkijk naar de volgende drie jaar. Er wordt daarbij uitgegaan van de beschikbare boekjaarsubsidie. Het betreft de prestaties voor heel Oost-Nederland. De prestaties zijn niet uitgesplitst naar Gelderland en Overijssel. 80% van de boekjaarsubsidie wordt gebruikt voor het behalen van de afgesproken doelstellingen in het werkplan; voor de overige 20% worden jaarlijks afspraken gemaakt.

In tabel 5.1 is een overzicht gegeven van de verleende subsidies over de jaren 2003-2007. Het uiteindelijk subsidiebedrag kan soms een paar procenten afwijken van het verleende bedrag, doordat het prijscompensatieniveau hoger of lager uitviel dan van te voren verwacht. In 2006 hebben PS incidenteel een aanvullend bedrag van 275.000 euro ter beschikking gesteld. Daarbij hebben zij GS gevraagd om hier in de toekomst een structurele dekking voor te vinden (PS2006-177). Met ingang van 2007 is het aanvullend bedrag van 275.000 euro structureel geregeld. Via de Beleidsbegroting 2007 (p. 83 en p. 55 van bijlage 1 van de Beleidsbegroting) is dit vastgelegd.

	Totaal
2003	953.285
2004	971.874
2005	986.009
2006 ¹⁰	1.276.349
2007	1.276.705

Tabel 5.1: Ontwikkeling van het subsidiebedrag van de provincie Gelderland (in euro's)

⁹ Een boekjaarsubsidie is een subsidie die per kalenderjaar wordt verstrekt.

¹⁰ 2006 is de start van een nieuwe vierjarige subsidieperiode.

Bovengenoemde bedragen betreffen zoals gemeld in hoofdstuk 2 niet het totale provinciale economisch beleid. De lasten voor het programma Economische Ontwikkeling in 2006 bedragen bijvoorbeeld 8.100.000 euro (Beleidsbegroting 2006, programma 8.1) en in 2007 7.750.000 euro (Beleidsbegroting 2007, programma 8.1).

5.2 Bevindingen

De vraag in deze paragraaf is: in hoeverre voldoet de subsidierelatie met Oost NV aan de normen van good governance?

Deze vraag valt in tweeën uiteen:

- a. In hoeverre voldoet de *sturing* op Oost NV middels de subsidierelatie aan de normen voor good governance?
- b. In hoeverre voldoet de *verantwoording* over de subsidierelatie aan de normen van good governance?

Een derde aspect is:

- c. In hoeverre speelt *vertrouwen* een rol in de subsidierelatie tussen Oost NV en de provincie?

Samenvattend gaat het bij normen voor good governance bij de subsidierelatie om de rolverdeling tussen de provincies en Oost NV, de afspraken tussen de provincies en Oost NV en de vraag in hoeverre de afspraken worden nagekomen. Daarnaast wordt gekeken naar risico's en verantwoording in het kader van de sturingsrelaties, de wijze waarop de provincies hier op anticiperen en naar het aspect van vertrouwen tussen de provincies Oost NV.

Opgemerkt dient te worden dat in hoofdstuk 6 ingegaan wordt op de politieke relatie. In dat hoofdstuk komen ook de inzichten van PS naar voren.

5.2.1 Sturing

Rolverdeling: de provincie maakt beleid en Oost NV voert uit

Bij de betrokken ambtenaren, de Gedeputeerde en Oost NV is er overeenstemming over de rolverdeling tussen de provincie en Oost NV. Men is het er unaniem over eens dat de provincie het beleid maakt en Oost NV uitvoert; “de provincie bepaalt wát er wordt gedaan en Oost NV hóe.” In de praktijk is deze scheiding minder hard te maken: aan de ene kant is het essentieel dat de provincie als subsidiënt bepaalt wat Oost NV uitvoert in het kader van het provinciaal economisch beleid, maar aan de andere kant is het van belang gebruik te maken van kennis en expertise van Oost NV en is het mogelijk dat Oost NV invloed heeft op het beleid. Oost NV heeft mogelijk ook invloed op het beleid bij het opstellen van het werkplan. Zo stelt Oost NV het conceptwerkplan op, waarna er afstemming plaatsvindt tussen Oost NV en de subsidiënten over de na te streven doelen en uit te voeren activiteiten. Oost NV richt zich bij het opstellen van het conceptwerkplan op de beleidsplannen van de provincies en het Ministerie van EZ, maar in de vertaling van deze plannen in het werkplan is het ook mogelijk dat Oost NV invloed heeft op het beleid. Dit hoeft overigens niet te betekenen dat de

besluitvorming rondom het provinciaal economisch beleid ergens anders komt te liggen dan bij de provincie.

Op hoofdlijnen is helder wat de provincie aan Oost NV vraagt om uit te voeren in het kader van de subsidierelatie, maar de provincie kan scherper uitwerken waar de provincie op stuurt

Uit een analyse van een aantal kerndocumenten komt naar voren dat het *op hoofdlijnen* helder is wat de provincie aan Oost NV vraagt om uit te voeren in het kader van de subsidierelatie, maar de provincie kan *scherper* uitwerken waar de provincie op stuurt. Dit komt naar voren uit de volgende punten:

- *Welk deel van het provinciaal economisch beleid wordt precies uitgevoerd door Oost NV en waarom voert Oost NV deze onderdelen uit?*

De provincie heeft in een aantal documenten uitgewerkt welke activiteiten Oost NV uitvoert in het kader van het provinciaal economisch beleid. Hierbij kan gedacht worden aan de nota "Maak het in Gelderland, provinciaal sociaal economisch beleid 2007-2011". In dit beleidsplan worden drie speerpunten benoemd en daarbij wordt aangegeven welke onderdelen Oost NV uitvoert voor de provincie, bijvoorbeeld: binnen het speerpunt "Ruim baan voor ondernemen met minder regeldruk" voert Oost NV het acquisitiebeleid uit en binnen het speerpunt "Investeren in fysieke bedrijfsomgeving" heeft Oost NV de opdracht bedrijventerrein te ontwikkelen, met de nadruk op herstructurering.

Op onderdelen is ook in de beleidsbegrotingen 2004, 2005, 2006 en 2007 aangegeven welke activiteiten Oost NV uitvoert in het kader van het provinciaal economisch beleid. In de beleidsbegroting 2008 is Oost NV alleen genoemd in de paragraaf verbonden partijen. De subsidieverstrekking aan Oost NV is gebaseerd op het werkplan dat Oost NV in samenspraak met de provincies opstelt. De provinciale doelstellingen zijn hiervoor leidend. Het werkplan van Oost NV is helder voor betrokkenen, zo komt naar voren uit interviews.

Aan de hand van de bovengenoemde stukken is het mogelijk om op hoofdlijnen inzicht te verkrijgen in de vraag wat de provincie aan Oost NV vraagt om uit te voeren in het kader van de subsidierelatie. In die zin is het ook op hoofdlijnen helder waar de provincie ten aanzien van de subsidierelatie met Oost NV op kan sturen. Een aantal punten in de sturing kan echter scherper.

- In de genoemde stukken wordt bijvoorbeeld niet uitgewerkt *welk deel* van het provinciaal economisch beleid de provincie zelf op pakt en wat Oost NV voor haar rekening neemt. In de nota "Maak het in Gelderland, provinciaal sociaal economisch beleid 2007-2011" wordt Oost NV aangemerkt als uitvoerder van het sociaal-economische beleid met de volgende kerntaken: het realiseren van de doelen van Triangle, het aanjagen van herstructurering, parkmanagement en ICT-ontsluiting en het

acquireren van nieuwe bedrijven van buiten Gelderland. Daarnaast wordt Oost NV in bijvoorbeeld de beleidsbegroting 2004, 2005, 2006, 2007 en 2008 als uitvoerder van het provinciaal economisch beleid omschreven. Er komt echter in de genoemde stukken niet precies naar voren welke delen van het provinciaal beleid door de provincie of door andere partners daarnaast nog worden uitgevoerd.

- Er kunnen goede redenen bestaan voor het laten uitvoeren van bepaalde activiteiten door Oost NV, maar de provincie geeft in kerndocumenten niet precies aan wat deze redenen zijn. Aanvullend op het bovenstaande komt dan ook de vraag naar voren waarom de provincie aan Oost NV de opdracht heeft verstrekt om de genoemde activiteiten uit te voeren. In de nota "Maak het in Gelderland" en de beleidsbegrotingen 2004, 2005, 2006, 2007 en 2008 wordt Oost NV als uitvoerder van het provinciaal economisch beleid omschreven, maar in deze stukken wordt het niet duidelijk waarom Oost NV de meest geschikte uitvoerder is. Is dit bijvoorbeeld ingegeven omdat de provincie niet beschikt over de kennis of het netwerk of zijn hier andere redenen voor? Het antwoord op dergelijke vragen bepaalt ook mede welke verwachtingen er bestaan ten aanzien van het functioneren van Oost NV en waar precies op gestuurd wordt in het kader van de subsidierelatie.
- *De koppeling tussen provinciale economische doelen en doelen in het werkplan van Oost NV is niet expliciet*
De subsidieverstrekking aan Oost NV is, zoals eerder gemeld, gebaseerd op het werkplan dat Oost NV in samenspraak met de provincies opstelt. De provincie stuurt aan de hand van dit werkplan. De doelen van de subsidiënten (waaronder de provincie Gelderland) zijn vertaald naar doelen voor Oost NV. De beleidsdoelen van de provincies Gelderland en Overijssel en van het Ministerie van EZ worden genoemd bij de taken van Oost NV, bijvoorbeeld in het werkplan 2005 en in het businessplan 2006-2009. Uit de werkplannen blijkt echter niet welke subsidiënt welk doel heeft meegegeven. Op hoofdlijnen is zichtbaar dat er aansluiting bestaat tussen de doelen van de provincie en de doelen in het werkplan van Oost NV (er is bijvoorbeeld in beide gevallen sprake van Triangle, acquisitie van bedrijvigheid e.d.), maar een expliciete koppeling tussen de beleidsdoelen van de afzonderlijke subsidiënten en de doelen van Oost NV wordt in het werkplan niet gegeven. Dit geldt ook voor de beleidsdoelen van Oost NV in het Activiteitenplan 2007 en 2008. Overigens is het de vraag of dit ook wenselijk is: voor Oost NV is het immers wenselijk te kunnen werken met één set aan doelstellingen. In de sturing van de provincie op Oost NV is dit echter wel een aandachtspunt. Omdat de koppeling tussen de provinciale economische doelen en de doelen in het werkplan niet expliciet is, komt immers de vraag naar voren waar de provincie op stuurt: op de eigen provinciale economische doelstellingen (die ook zijn vastgesteld door PS) of op de doelen in het werkplan van Oost NV?

Ten aanzien van sturing in de subsidierelatie komt uit het onderzoek een aantal aandachtspunten naar voren

Ten aanzien van sturing in de subsidierelatie komt uit het onderzoek een aantal aandachtspunten naar voren:

- Wanneer naar de afspraken in de subsidiebeschikkingen wordt gekeken, blijkt dat deze niet volledig aansluiten bij de praktijk. Zo blijkt uit de beschikking tot subsidieverlening dat Oost NV een boekjaarsubsidie ontvangt, waarbij de nadruk ligt op input en niet op output (prestaties). In de praktijk stuurt de provincie echter op prestaties. Op zich ligt het sturen op prestaties voor de hand, maar dit is niet vastgelegd in de formele afspraken in de subsidiebeschikkingen. Hierdoor is het voor de provincie ook niet mogelijk Oost NV formeel aan te spreken op prestaties en consequenties te verbinden aan het niet bereiken van prestaties.
- Ieder jaar dient Oost NV op basis van het werkplan van Oost NV een aanvraag van subsidie in bij de provincie. Oost NV geeft aan de stukken tijdig aan te leveren. Vervolgens dient de provincie voorafgaande aan de subsidievaststelling een beschikking tot subsidieverlening te geven (zie Algemene subsidieverordening Gelderland 1998 (AsG)). Een door de provincie goedgekeurd werkplan is normaliter een vereiste om de boekjaarsubsidie te kunnen verlenen.¹¹ Uit het onderzoek komt naar voren dat de subsidie soms ver in het lopende subsidiejaar worden verleend¹²:
 - 2003: 28 januari 2003
 - 2004: 21 april 2004¹³
 - 2005: 16 februari 2005
 - 2006: 9 mei 2006¹⁴
 - 2007: 8 mei 2007¹⁵
 - 2008: ten tijde van dit onderzoek nog niet vastgesteld¹⁶

Overigens vinden alle subsidiënten het van belang dat de liquiditeit van Oost NV gewaarborgd blijft. Daarom hebben de aandeelhouders na de fusie besloten om een klein deel van het nieuwe participatiekapitaal nog niet door te sluisen naar PPM Oost maar (om een goede liquiditeitspositie te waarborgen) dit tijdelijk te gebruiken als werkkapitaal voor Oost NV. In 2007 is besloten om dit werkkapitaal permanent bij Oost NV te laten.

¹¹ Zie beschikking tot subsidieverlening 8 mei 2007 provincie Gelderland.

¹² De genoemde data betreffen de data zoals vermeld op de beschikkingen tot subsidieverlening van de provincie Gelderland.

¹³ In 2004 diende de subsidie voor Oost NV door PS omgezet te worden in een subsidie aan de GOM naar Oost NV. Deze extra procedure had tot gevolg dat de subsidie later dan normaal verleend werd.

¹⁴ In 2006 diende de subsidie aan Oost NV wederom (in het kader van de vierjaarlijkse subsidieverlening) via PS geleid te worden.

¹⁵ Voor het jaar 2007 heeft de provincie Gelderland vooruitlopend op de indiening van het werkplan een boekjaarsubsidie verleend. In de brief van 8 mei 2007 van GS aan Oost NV is aangegeven dat normaal gesproken een door de provincie goedgekeurd werkplan een vereiste is om de boekjaarsubsidie te verlenen. Door diverse omstandigheden, die buiten Oost NV liggen, heeft het opstellen van het werkplan 2007 echter vertraging opgelopen. Omdat de provincie Oost NV niet in financiële problemen wil brengen verleent zij vooruitlopend op de indiening van het werkplan de boekjaarsubsidie voor 2007.

¹⁶ In 2008 liepen een aantal discussiepunten waaronder de omzet van derden.

5.2.2 Verantwoording

De verantwoording door Oost NV bevat informatie om evaluatie en sturing mogelijk te maken, maar er is een aantal aandachtspunten

De verantwoording door Oost NV bevat informatie om evaluatie en sturing mogelijk te maken. Het jaarverslag van Oost NV is het officiële verantwoordingsdocument. De sturing van de provincie op Oost NV vindt in de praktijk voornamelijk plaats via de kwartaalrapportages en de kwartaaloverleggen die de provincie naar aanleiding daarvan met Oost NV heeft. De kwartaalrapportages zijn volgens GS en ambtenaren helder en maken sturing op prestaties mogelijk. De doeltreffendheid van Oost NV is door de provincie af te leiden aan de hand van de verantwoording van Oost NV. In hoeverre er daadwerkelijk wordt (bij)gestuurd aan de hand van de verantwoordingsinformatie is in het kader van dit onderzoek niet uitputtend nagegaan. PS verlenen een subsidie voor vier jaar. Mocht na deze vier jaar blijken dat de prestaties afwijken van hetgeen afgesproken is, kan dit consequenties hebben voor de hoogte of de inzet van het subsidiebedrag. Overigens zijn alle gesubsidieerde instellingen van de provincie Gelderland, dus ook Oost NV, in 2005 aan een herijking onderworpen. Afgesproken is dat alle werkplannen eenmalig door PS getoetst zouden worden. Voor Oost NV is dit in 2006 gebeurd. Dit is gekoppeld aan de vaststelling van de subsidie voor 2006-2009.

In de verantwoording wordt overigens apart verantwoord over activiteiten die niet onder de prestatie-indicatoren vallen. Dit zijn geleverde prestaties waarin de subsidiënten toch graag inzicht willen hebben.

Ten aanzien van de verantwoording door Oost NV is er een aantal aandachtspunten:

- Zoals gemeld in het vorige hoofdstuk is in de jaarverslagen van Oost NV (2004, 2005 en 2006) weinig informatie opgenomen over doelmatigheid (efficiency). Aan de hand van andere bronnen is het voor de provincie mogelijk een beeld te krijgen van doelmatigheid van Oost NV, maar aan de hand van de formele verantwoordingsdocumenten (de jaarverslagen) is dit beperkter mogelijk.
- De aard van de verantwoording sluit niet aan bij de soort subsidie die wordt verstrekt. Oost NV krijgt een boekjaarsubsidie waarbij een verantwoording over doelmatigheid van de inzet van middelen past, maar de provincie krijgt een verantwoording over de mate van doeltreffendheid van de uitvoering (output). Zoals hierboven gemeld is het sturen op prestaties niet vastgelegd in de formele afspraken in de subsidiebeschikkingen, waardoor het voor de provincie ook niet mogelijk is Oost NV formeel aan te spreken op prestaties.
- In de subsidiebeschikking zijn geen eisen opgenomen over de inhoud en vorm van de verantwoording en over het hoe en wanneer van informatieverstrekking. Zo wordt er in de beschikking aan Oost NV niet gevraagd om kwartaalrapportages,

waardoor er geen eisen gesteld zijn aan de inhoud en verschijning van deze rapportages. Ook aan de inhoud van het jaarverslag zijn geen eisen gesteld in de beschikking. In de AsG staat wel dat er een activiteitenverslag moet zijn en dat gerapporteerd moet worden over doelbereiking, in de beschikking wordt hier echter niet naar verwezen. In het kader van dit onderzoek is echter niet gebleken dat het ontbreken van eisen aan de verantwoording heeft geleid tot onduidelijkheden bij betrokkenen. Zoals hierboven is gemeld maakt de verantwoording van Oost NV het mogelijk om te sturen en te evalueren.

5.2.3 *Vertrouwen*

Het wederzijds vertrouwen tussen de provincie Gelderland en Oost NV is groot

Uit het onderzoek komt naar voren dat het vertrouwen tussen de provincie Gelderland en Oost NV groot is. Dit heeft te maken met de volgende punten:

- Uit de interviews blijkt zowel op ambtelijk niveau als bij GS vertrouwen te zijn in de professionaliteit van Oost NV. De contacten tussen Oost NV en de provincie worden als goed ervaren. Betrokkenen zien geen belangentegenstellingen tussen provincie en Oost NV. GS ervaren dat Oost NV proactief handelt bij knelpunten. Wanneer er signalen zijn uit het veld dat er ontevredenheid is ten aanzien van Oost NV, dan gaan de Gedeputeerde, dan wel de ambtenaren van Gelderland in gesprek met Oost NV. Bovendien geeft de provincie aan dat de lijnen kort zijn.
- Andersom geldt hetzelfde: Oost NV heeft vertrouwen in de professionaliteit van de provincie. Zij geeft aan dat de afstemming tussen de provincies steeds beter verloopt en dat het contact onderling als prettig wordt ervaren. De aandeelhouder- en subsidierelatie zijn op bestuurlijk niveau uit elkaar getrokken in Gelderland. Bij Oost NV ziet men dat als een vertrouwenwekkend arrangement.
- Provincies en Oost NV komen over het algemeen afspraken en toezeggingen na. Wel worden subsidies zoals gemeld in paragraaf 5.2.1 laat in het jaar verleend.

6. Relatie: politiek

In dit hoofdstuk wordt de politieke relatie tussen PS en GS van de provincie Gelderland beschreven. Het betreft hier met name de kaderstelling en controle door PS voor zover deze zich richt op provinciaal economisch beleid, verbonden partijen en Oost NV in het bijzonder. Ten aanzien van de twee taken van PS wordt steeds gekeken naar de relatie tussen PS en GS.

De vraag die in deze paragraaf centraal staat, is: in hoeverre voldoet de politieke relatie tussen GS en PS (in het kader van hun relatie met Oost NV) aan de normen voor good governance?

Deze vraag valt uiteen in twee delen:

- a) In hoeverre voldoet de *kaderstelling* door PS aan de normen voor good governance?
- b) In hoeverre is ten aanzien van de *controle* van Oost NV door PS sprake van good governance?

Samenvattend gaat het bij normen voor de politieke relatie om de helderheid van de rolverdeling tussen PS en GS en de helderheid van de rolverdeling en afspraken tussen de provincie en Oost NV. Daarnaast wordt gekeken naar de verantwoording en informatievoorziening aan PS.

6.1 Kaderstelling en controle door PS

Het oordeel over de rolverdeling tussen PS en GS is afhankelijk van de vraag of sturing van Oost NV behoort tot kaderstelling en controle of dat het meer gaat om uitvoering van het beleid van de provincie. Wanneer het gaat om kaderstelling, dan zouden PS vooral aan zet zijn. Maar wanneer de aansturing van Oost NV vooral een kwestie is van uitvoering van economisch beleid, dan is GS vooral in beeld. Concreet gaat het bij kaderstelling en controle in het kader van Oost NV om onder andere de volgende aspecten:

1. *Kaders voor en controle van het provinciaal economisch beleid:* welke doelen worden nagestreefd en tegen welke kosten?
2. *Bijdrage instrumenten aan provinciaal economische doelen:* Om te kunnen sturen op het provinciaal economisch beleid is het noodzakelijk in beeld te hebben wat de bijdrage is van de verschillende instrumenten aan economische beleidsdoelen. Eén van de beleidsinstrumenten voor de uitvoering van het provinciaal economisch beleid is Oost NV. Hierbij gaat het om de gewenste prestaties van Oost NV, in relatie tot de doelen van het provinciaal economisch beleid. Daarnaast is het vanuit risicomanagement essentieel zicht te hebben op de vraag hoe de provincie omgaat met de verschillende belangen vanuit de aandeelhouder- en de subsidierelatie.
3. *De directe sturing van Oost NV:* Oost NV bepaalt zelf hoe het beleid van de provincie wordt uitgevoerd, de provincie gaat over de aansturing van Oost NV.

Uit het onderzoek komen op hoofdlijnen de volgende bevindingen naar voren:

In de praktijk bestaat onduidelijkheid over rolverdeling PS en GS ten aanzien van Oost NV

In de Statennotitie 'Oost NV: Taken en bevoegdheden PS' (PS2004-258) wordt ingegaan op taken en bevoegdheden van PS in relatie tot Oost NV. Hierin is bijvoorbeeld vermeld dat PS bevoegd zijn tot het verlenen van de boekjaarsubsidie en dat GS jaarlijks bepalen of ze kunnen instemmen met het werkplan. Tevens sturen GS het werkplan jaarlijks ter kennisneming aan de Commissie Mobiliteit en Economische zaken. De opvattingen van de commissie worden volgens de Statennotitie meegenomen bij de aansturing van Oost NV en dienen ook als inbreng voor het werkplan van het komende jaar. Opgemerkt moet worden dat vóór de dualisering het werkplan ieder jaar geagendeerd werd in de Statencommissie, waarbij de directeur op verzoek aanwezig was. Na de dualisering is het aan PS om het punt op de agenda te zetten, dan wel de directie uit te nodigen. Overigens hebben PS de bevoegdheden ten aanzien van aandeelhouderschappen formeel via een Statenbesluit overgedragen aan GS.

In de praktijk bestaat er echter onduidelijkheid over de rolverdeling tussen PS en GS ten aanzien van Oost NV. Ten aanzien van de rolverdeling geldt dat het voor PS in het kader van Oost NV niet altijd duidelijk is tot op welke hoogte en op welke momenten zij sturing kan uitoefenen. Uit het onderzoek komt naar voren dat PS in de praktijk vooral in beeld komen bij het economisch beleid van de provincie en minder bij specifieke of directe sturing op Oost NV. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in de informatievoorziening: de relatie GS-PS wordt door een groot deel bepaald door de invulling van de actieve informatieplicht van GS. Ten aanzien van de informatievoorziening vanuit Oost NV (via GS) naar PS, hebben PS geen specifieke bepalingen gesteld. GS is belast met de directe sturing van Oost NV. In het kader van het bovenstaande komt de vraag naar voren in hoeverre PS een grotere rol willen spelen in de aansturing van Oost NV. In PS wordt het gevoel geuit dat het PS aan mogelijkheden voor indirecte sturing van Oost NV ontbreekt. Ook wordt de vraag opgeworpen op welk moment in het gangbare traject van sturing en verantwoording PS daar iets van kan vinden en invloed kan uitoefenen.

Kaders zijn door PS vooral vormgegeven in het economisch beleid, er zijn geen specifieke kaders ten aanzien van de verbonden partij Oost NV

De kaders die PS hebben gesteld zijn vooral vormgegeven in het economisch beleid. Concreet bestaat dit uit programma 8.1 (Economische Ontwikkeling) in de programmabegroting van Gelderland en het sociaal-economisch beleidsplan 2007-2011 "Maak het in Gelderland" (tot 2007 het sociaal-economisch beleidsplan 2001-2006 'Trekkracht'). Het betreft hier inhoudelijke doelen voor de provincie in plaats van bepalingen waar specifiek Oost NV als verbonden partij mee

kan worden aangestuurd. Eén van de beleidsinstrumenten voor de uitvoering van het economisch programma is Oost NV.

Uit een analyse van Statencommissieverlagen komt naar voren dat er in enkele gevallen aandacht bestaat voor Oost NV. Daarnaast ontvangt de commissie Mobiliteit en Economische Zaken het werkplan ter kennisgeving.

De provincie heeft echter geen nota 'deelnemingen' of 'verbonden partijen'. In die zin hebben PS geen kaders gesteld ten aanzien van de verbonden partij Oost NV (en niet ten aanzien van verbonden partijen in het algemeen). Weliswaar bevat de programmabegroting een paragraaf verbonden partijen, maar hierin zijn geen doelen ten aanzien van de aansturing van verbonden partijen opgenomen anders dan dat per geval wordt gekeken hoe de relatie met een verbonden partij wordt ingevuld. De paragraaf verbonden partijen bevat geen algemene beleidsdoelen ten aanzien van verbonden partijen. Dit betekent dat PS geen kaders hebben gesteld ten aanzien van de omgang met eventuele tegengestelde belangen tussen de provincie als aandeelhouder en als subsidiënt, de frequentie en kwaliteit van informatievoorziening en de rolverdeling tussen GS en PS. Uit het onderzoek komt naar voren dat PS wel behoefte hebben aan een beleidskader voor verbonden partijen.

PS controleren niet direct op Oost NV, maar op economisch beleid

PS zijn op de hoogte van de speerpunten van het beleid van Oost NV en vinden dat Oost NV op het gebied van Food, Health en Technology goed werk doet. Uit een analyse van Statencommissievergaderingen komt naar voren dat er in enkele gevallen aandacht is voor Oost NV. Daarnaast ontvangen PS jaarlijks het werkplan van Oost NV ter kennisneming. De verantwoording in de vorm van het jaarverslag gaat niet ter kennisneming naar PS. PS worden via de monitorrapportage sociaal economisch beleid op de hoogte gehouden van de voortgang van de beleidsuitvoering. Aan deze rapportage ligt mede informatie van Oost NV ten grondslag.

In algemene zin wordt door PS geen actieve controle op Oost NV zelf uitgeoefend. Controle vindt plaats op het niveau van de sociaal economische doelen die door PS zijn vastgelegd in de programmabegroting en in de nota 'Maak het in Gelderland' (tot 2007 in de nota 'Trekkracht'). PS hebben geen specifieke kaders gesteld die als uitgangspunt van de controle kunnen dienen. De controle van Oost NV door PS richt zich dan ook niet specifiek op Oost NV zelf. De verantwoording ten aanzien van Oost NV is onderdeel van de bredere monitorrapportage sociaal economisch beleid. GS leggen verantwoording af op het niveau waarop ook inhoudelijke afspraken zijn gemaakt (in begrotingsprogramma 8.1 en in de nota 'Maak het in Gelderland' (tot 2007 in de nota 'Trekkracht') en niet op het niveau van de afzonderlijke onderneming Oost NV. PS hebben geen eisen gesteld waaraan verantwoording van GS over Oost NV zou moeten voldoen. In de verantwoordingsdocumenten aan PS, zoals het provinciaal jaarverslag, worden de projecten van Oost NV regelmatig genoemd als instrumenten om doelen te bereiken. Oost NV als organisatie wordt ook genoemd in de verantwoordingsdocumenten aan PS. Het gaat in deze

documenten echter meer om de verantwoording van het economisch beleid en minder over de sturing van Oost NV.

Ten aanzien van de controle van Oost NV geven Statenleden aan dat voor hen niet altijd duidelijk is tot op welke hoogte en op welke momenten zij Oost NV dienen te controleren. Er is wel informeel en incidenteel contact tussen (afzonderlijke leden van) PS en Oost NV. In een enkel geval leidt dit tot actieve bemoeienis van PS met de aansturing van Oost NV. Zo hebben PS naar aanleiding van signalen die zij van Oost NV ontvingen in 2006 op eigen initiatief tot een subsidieverhoging besloten. GS staan ervoor open dat PS direct contact hebben met Oost NV. Statenleden geven echter aan behoefte te hebben aan meer contact met Oost NV en zouden in het geval van majeure gebeurtenissen actiever op de hoogte willen worden gebracht door GS.

Samenvattend

Uit het bovenstaande komt naar voren dat PS kaders stellen voor het provinciaal economisch beleid en dat GS in de praktijk belast is met de directe sturing van Oost NV. PS zijn op onderdelen betrokken bij sturing van Oost NV, maar er zijn geen specifieke kaders voor de verbonden partij Oost NV gesteld en door PS wordt geen actieve controle op Oost NV uitgeoefend. Kaderstelling en controle vinden vooral plaats op het niveau van het provinciaal economisch beleid. PS geven echter aan dat het niet altijd duidelijk is tot op welke hoogte en op welke momenten zij sturing kan uitoefenen op Oost NV. Hierbij komt de vraag naar voren in welke mate PS Oost NV behoren aan te sturen. Concreet gaat het daarbij om vragen zoals wie behoort na te gaan wat de prestaties van Oost NV zijn in relatie tot het provinciaal economisch beleid en wie behoort te letten op de omgang met eventuele tegengestelde belangen tussen de provincie als aandeelhouder en als subsidiënt.

6.2 Rolverdeling provincie en Oost NV

Op hoofdlijnen bestaat er duidelijkheid over de rolverdeling tussen de provincie en Oost NV

Over de rolverdeling tussen de provincie en Oost NV wordt door GS en PS vrijwel eensluidend gesproken: de provincie bepaalt WAT Oost NV doet en Oost NV bepaalt HOE zij dit doet. In de praktijk is deze scheiding minder hard te maken: aan de ene kant is het essentieel dat de provincie als subsidiënt bepaalt wat Oost NV uitvoert in het kader van het provinciaal economisch beleid, maar aan de andere kant is het van belang gebruik te maken van kennis en expertise van Oost NV en is het mogelijk dat Oost NV invloed heeft op het beleid. Dit hoeft overigens niet te betekenen dat de besluitvorming rondom het provinciaal economisch beleid ergens anders komt te liggen dan bij de provincie. PS bevestigen het bovenstaande beeld en geven aan dat Oost NV in de praktijk invloed zal hebben op de beleidsformulering van de provincie.

7. Relatie: afstemming

In hoeverre voldoet de afstemming tussen beide provincies onderling over Oost NV aan de normen van good governance? Dat is de vraag die wordt beantwoord in dit hoofdstuk.

In het hoofdstuk valt deze vraag uiteen in twee deelvragen:

1. In hoeverre voldoet de *coördinatie* van de afstemmingsrelatie?
2. In hoeverre speelt *vertrouwen* een rol in de afstemmingsrelatie tussen de provincies?

7.1 Coördinatie

Er is sprake van inhoudelijke afstemming, het moment van besluitvorming kan meer op elkaar worden afgestemd

Zowel in de aandeelhouderrelatie als de subsidierelatie wordt tussen de provincies afgestemd, met als doel om over de inhoud van afspraken met één mond te spreken. De inhoudelijke afspraken ten aanzien van de subsidierelatie zijn afgestemd. Zo wordt vierjaarlijks een lange termijn werkplan opgesteld en verschijnt jaarlijks een werkplan. De werkplannen worden gevoed door de subsidiënten, te weten de provincie Gelderland, de provincie Overijssel en het Ministerie van EZ. Oost NV koppelt terug naar de subsidiënten door middel van een concept werkplan. Hierover vindt afstemming plaats, zodat het werkplan aansluit op de wensen van de subsidiënten. De afstemming tussen de subsidiënten over doelen en afspraken met Oost NV verloopt in de ogen van Oost NV in de loop der jaren steeds beter.

Ten aanzien van activiteiten en doelen wordt tussen de provincies afgestemd voorafgaande aan het opstellen van het werkplan. Hierbij bestaat ruimte voor de wensen van de verschillende subsidiënten, maar uiteindelijk wordt gekomen tot een gezamenlijk werkplan.

De verantwoording gebeurt door middel van het jaarverslag en jaarrekening voor de subsidiënten en ook voor de AvA. Verantwoording omtrent financiën en doelen en indicatoren is in het algemeen niet herleidbaar tot de afzonderlijke provincie. Op onderdelen is aanvullende (kwalitatieve) informatie wel zichtbaar voor de afzonderlijke provincie. In 2006 zijn de subsidiebedragen die beide provincies beschikken aan Oost NV gelijk getrokken. De verantwoording van Oost NV naar de subsidiënten bestaat uit identieke documenten. Zowel de jaarrekening, het jaarverslag als de kwartaalrapportages zijn identiek voor de subsidiënten.

De AvA wordt middels een vooroverleg inhoudelijk afgestemd. Bij het vooroverleg zijn ook ambtenaren betrokken. Ten aanzien van het ambtelijk vooroverleg geldt overigens dat de aandeelhouders in een aparte 'Overeenkomst inzake de beleidsinstructie Oost NV' hebben afgesproken dat het vooroverleg de AvA niet mag gaan vervangen. In het vooroverleg worden geen rechtsgeldige besluiten genomen. Het

ambtelijk vooroverleg is bedoeld om onderlinge verschillen van mening te signaleren, zodat hierover, voorafgaand aan de AvA, bestuurlijk overleg gepleegd kan worden om tot één standpunt te komen.

Een knelpunt ligt bij de procedurele afstemming over het nemen van besluiten. De subsidie wordt soms laat verleend (zie paragraaf 5.2.1). De subsidiënten wachten op elkaar met het goedkeuren van het werkplan van Oost NV. Zolang er niet is ingestemd met het werkplan, kan de subsidie niet worden verleend. Bovendien moet het Ministerie van EZ afstemmen met meerdere ROM's, waardoor de besluitvormingsprocedure soms vertraagt.

7.2 Vertrouwen

Er is sprake van onderling vertrouwen tussen beide provincies

Uit interviews komt naar voren dat provincies vertrouwen in elkaar hebben als het gaat over Oost NV. Dit uit zich onder andere in goede formele en informele contacten op ambtelijk en bestuurlijk niveau:

- *Ambtelijk*

Er bestaan goede contacten op ambtelijk niveau, zowel formeel als informeel. In onderlinge afstemming wordt zoals hierboven beschreven gekomen tot een gezamenlijk werkplan voor Oost NV. Wanneer er problemen zijn die te maken hebben met de aandeelhouderrelatie, dan wordt afgestemd middels het ambtelijk vooroverleg. Tot heden hebben zich echter nog weinig problemen voor gedaan, aldus de provincies. Daarnaast zijn er ambtelijke kwartaaloverleggen per taakveld, waar alle subsidiënten aanwezig zijn.

- *Bestuurlijk*

Er is formeel en informeel contact tussen de colleges van GS van beide provincies over Oost NV. Zo is er vanuit de aandeelhouderrol een jaarlijkse informele bijeenkomst met de RvC en de AvA. Daarnaast wordt er soms op andere informele wijze contact gezocht. Bestuurlijk vooroverleg vindt alleen plaats indien noodzakelijk. Ook vanuit de subsidierelatie weet men elkaar bestuurlijk goed en regelmatig te vinden.

Bijlagen

Bijlage 1 Uitgewerkt normenkader

Hieronder zijn per relatie de toe te passen normen aangegeven. Indien een norm uit subnormen bestaat is dit via opsommingstekens weergegeven.

(E) Normen ten aanzien van aandeelhouderrelatie provincie - Oost NV

STURING

1. Bijdrage leveren aan beleidsdoelen van provincies Gelderland en Overijssel is een statutair doel van Oost NV.
2. Tussen betrokkenen bestaat overeenstemming over rolverdeling provincie en Oost NV.
3. De afspraken tussen de provincie en Oost NV zijn vastgelegd en worden door alle betrokkenen nagekomen.
4. De provincie anticipeert op risico's.
5. Het is voor Oost NV duidelijk welke van de provinciale beleidsdoelen zij dient te realiseren.
6. Ten aanzien van informatieverstrekking liggen afspraken vast over Hoe, Wanneer, Waarover, en aan Wie.

BEHEERSING

1. De provincie krijgt informatie via periodiek overleg en rapportages.
2. De gedetailleerdheid waarmee over bedrijfsvoering wordt gerapporteerd verhoudt zich tot de in de statuten omschreven rollen van AvA, RvC en de directie.
3. De rapportages bevatten naast financiële informatie ook kwalitatieve informatie.
4. Er is vastgelegd wat GS met de informatie mag en moet doen, dan wel heeft gedaan.

TOEZICHT

1. Er is een onafhankelijke toezichthouder.
De toezichthouders hebben de mogelijkheid tot:
 2.
 - het nemen van corrigerende maatregelen;
 - het ontslaan van bestuurders;
 - het goedkeuren van jaarrekeningen.
3. De toezichthouders beschikken over de juiste informatie om te kunnen controleren.
4. De toezichthouders rapporteren aan GS.
5. De provincie heeft de mogelijkheid om toezichthouders te vervangen.

VERANTWOORDING

Verantwoording vindt plaats over:

1.
 - rechtmatige inzet middelen;
 - resultaten beleid (doeltreffendheid);
 - efficiënte inzet middelen (doelmatigheid).
2. De verantwoording bevat de juiste informatie om evaluatie en sturing mogelijk te maken.

- Er is vastgelegd wat GS met de informatie:
3.
 - mag en moet doen;
 - heeft gedaan.

VERTROUWEN

- GS hebben vertrouwen in de professionaliteit van Oost NV:
1.
 - inrichting en functioneren bedrijfsvoering;
 - handelwijze Oost NV om doelen te realiseren;
 - inhoud en volledigheid van de verantwoordingsinformatie.
 2. Oost NV heeft vertrouwen in de professionaliteit van de provincies.
- GS en Oost NV melden elkaar vroegtijdig:
3.
 - eventuele knelpunten;
 - mogelijke successen;
 - nieuwe initiatieven of plannen.
 4. De provincie en Oost NV komen afspraken en toezeggingen na.
 5. De betrokken ambtelijke en bestuurlijke actoren van de provincie en Oost NV zijn tegenover derden positief over Oost NV, respectievelijk de provincie.
De relaties tussen Oost NV enerzijds en de provincie anderzijds zijn goed:
 - er zijn informele ambtelijke contacten;
 - er zijn informele bestuurlijke contacten;
 6.
 - over en weer beoordelen actoren de relaties als goed;
 - tevredenheid over de relatie;
 - eventuele belangentegenstellingen verstoren de relaties niet.

(S) Normen ten aanzien van subsidierelatie provincie - Oost NV

STURING

1. De rolverdeling tussen de provincie en Oost NV is voor alle betrokkenen helder.
2. De afspraken tussen de provincie en Oost NV zijn helder en vastgelegd en worden in de praktijk door alle betrokkenen nagekomen.
3. De provincie anticipeert op risico's.
4. De subsidieverstrekking aan Oost NV geschiedt conform de provinciale ASV.
T.a.v. informatieverstrekking liggen in de subsidiebeschikking afspraken vast over:
 - Hoe;
5.
 - Wanneer;
 - Waarover;
 - Aan wie.
6. De subsidieafspraken zijn op outcome gericht (of ten minste op output).
Er zijn afspraken gemaakt hoe te handelen wanneer gestelde doelen niet worden bereikt.
7. Er is vastgelegd waar de middelen aan mogen worden besteed.
8. De provincie heeft de mogelijkheid en bevoegdheid om (tussentijds) bij te sturen.

VERANTWOORDING

- Verantwoording vindt plaats over:
1.
 - Besteding van de subsidiemiddelen;
 - De rechtmatigheid van de bestedingen;
 - De efficiënte inzet van subsidiemiddelen (doelmatigheid);

- Met de subsidiemiddelen bereikte resultaten (doeltreffendheid).
2. De verantwoording bevat de juiste informatie om evaluatie en sturing mogelijk te maken.
 3. Op basis van deze verantwoording wordt daadwerkelijk geëvalueerd en zo nodig bijgestuurd.
 4. De verantwoording wordt betrokken in de uiteindelijke vaststelling van het subsidiebedrag.

VERTROUWEN

1. GS hebben vertrouwen in de professionaliteit van Oost NV.
2. Oost NV heeft vertrouwen in de professionaliteit van de provincies.
GS en Oost NV melden elkaar vroegtijdig:
 - Eventuele knelpunten;
 - Mogelijke successen;
 - Nieuwe initiatieven of plannen.
3. De provincies Gelderland en Overijssel en Oost NV komen afspraken en toezeggingen na.
4. De betrokken ambtelijke en bestuurlijke actoren van de provincie en Oost NV zijn tegenover derden positief over Oost NV, respectievelijk de provincie.
De relaties tussen Oost NV enerzijds en de provincies anderzijds zijn goed:
 - Er zijn informele ambtelijke contacten;
 - Er zijn informele bestuurlijke contacten;
 - Tevredenheid over de relatie;
 - Eventuele belangentegenstellingen verstoren de relaties niet.

(P) Normen ten aanzien van de politieke relatie Provinciale Staten - Gedeputeerde Staten

KADERSTELLING

1. De rolverdeling tussen de provincie en Oost NV is voor PS en GS helder.
2. De rolverdeling tussen PS en GS is helder en wordt in de praktijk ook aangehouden.
3. De afspraken tussen de provincie en Oost NV zijn vastgelegd en worden in de praktijk door alle betrokkenen nagekomen.
4. Er zijn geen interne tegengestelde belangen in de aansturing van Oost NV (belangen vanuit aandeelhouder en vanuit subsidieverstrekker).
5. PS stellen kaders aan de uitvoering van het beleid verbonden partijen door GS.
6. Beleidsdoelen zijn expliciet.
7. Beleidsinstrumenten zijn expliciet.
8. Wijze van informatievoorziening aan PS is vastgelegd.
9. De voorwaarden tot deelname aan een naamloze vennootschap liggen vast.
10. Bij deelname aan een naamloze vennootschap is verwoord hoe sturing, verantwoording en toezicht worden verankerd.

CONTROLE

1. PS controleren, op basis van de verantwoording door GS, de uitvoering van het beleid.
2. De controle door PS gebeurt geregeld (frequentie).
3. De daadwerkelijke controle door PS sluit aan op datgene wat PS hebben vastgelegd te willen controleren (doelen en/of voorwaarden).
4. De verantwoording door GS is conform de eisen van PS (inhoud + frequentie).
5. GS zijn actief in het informeren van PS.
Op basis van de verantwoordingsinformatie van GS:
 - hebben PS een helder beeld van het werk van Oost NV;
 - ervaren PS de afstand tot Oost NV niet als problematisch;
 - worden tijdig bijgestuurd indien nodig.
- 6.

(A) Normen ten aanzien van de afstemmingsrelatie tussen beide provincies

COÖRDINATIE

1. De provincies Overijssel en Gelderland informeren elkaar actief over hun afspraken met Oost NV.
De provincies Overijssel en Gelderland stemmen eisen aan Oost op elkaar af ten aanzien van:
 - Doelen Oost NV;
 - Activiteiten Oost NV;
 - Financiële middelen Oost NV;
 - Verantwoording Oost NV.
- 2.
3. GS van beide provincies stemmen voorstellen aan de respectievelijke PS inzake Oost NV op elkaar af.

VERTROUWEN

1. De provincies stemmen hun handelen op elkaar af wanneer zich problemen voor doen t.a.v. Oost NV.
2. Er is informeel contact tussen GS van beide provincies over Oost NV.
3. GS van beide provincies betrekken elkaar in vroeg stadium, niet pas bij voldongen feiten.
4. Bij tegenstelling in belangen gunnen GS van beide provincies elkaar een succes.
5. Afspraken tussen GS van beide provincies worden nagekomen.
6. Er zijn ook informele contacten tussen de provincies over Oost NV.

Bijlage 2 Geïnterviewde personen

Provincie Gelderland

- Mevrouw F.M.A. Knoops, beleidsmedewerker Economische Zaken
- De heer P.J.T. Wannet, loco griffier
- De heer J.C. Cornet, hoofd afdeling Economische zaken
- Mevrouw M.H.H. van Haaren, portefeuillehouder Economische Zaken
- De heer B.B.A. Drewes, sectorhoofd Strategie en regionale samenwerking, Bestuursinformatie en Bedrijfsomgevingbeleid
- Mevrouw J. Lauret, hoofd Bedrijfsbureau

Oost NV

- De heer A. Verberk, president commissaris Oost NV
- De heer A.S.F. van Asseldonk, directeur Oost NV
- De heer J.H. Ligtenberg, manager Investeringsbevordering
- De heer Th.N.M. Föllings, manager Bedrijfsomgeving (BO) en Ontwikkeling en Innovatie (O&I)
- Mevrouw A.M. Scholtens, manager organisatieontwikkeling
- De heer R. Steggink, controller Oost NV

Ministerie van EZ

- De heer A. Slobbe, controller directie Regionaal Economisch Beleid
- De heer P. Schilderink, beleidsmedewerker Regiokantoor Oost
- De heer B.W.J. Heuts, coördinator aandeelhouderschap ROM's

Bijlage 3 Geraadpleegde bronnen

Bronnen Provincie Gelderland

- Beleidsbegroting 2004
- Beleidsrekening 2004
- Beleidsbegroting 2005
- Beleidsrekening 2005
- Beleidsbegroting 2006
- Beleidsrekening 2006
- Beleidsbegroting 2007
- Beleidsrekening 2007
- Beleidsbegroting 2008
- Verslagen Statencommissievergaderingen 2003-2008
- Verslagen vergaderingen PS

- Sociaal economisch beleidsplan 2001-2006 Trekkraft (mei 2001)
- Sociaal-economisch beleidsplan 2007-2011 'Maak het in Gelderland'
- Nota bedrijventerreinen 2002-2006
- Richtingwijzer kennis en innovatiebeleid (maart 2005)
- Monitoringsverslag Sociaal-Economisch beleid 2005

- Statennotitie 'Oost NV: Taken en bevoegdheden PS' (PS2004-258)
- Financiële verordening Gelderland 2003
- Algemene subsidieverordening 1998
- Omzetting boekjaarsubsidie van NV GOM naar Oost NV (PS2004-101)
- Boekjaarsubsidie Oost NV 2006-2009
- Vervolgvoorstel boekjaarsubsidie 2006-2009
- Besluit voorstel PS2006-177 Inzake de boekjaarsubsidieverlening aan Oost NV 2006-2009 (12 april 2006)
- Subsidieregeling Sociaal Economisch beleid 2006
- Beschikking tot subsidieverlening (28 januari 2003)
- Beschikking tot subsidieverlening (21 april 2004)
- Beschikking tot subsidieverlening (8 maart 2005)
- Verslag commissie Economie en milieu (PS 2006-244, d.d. 29 maart 2006).
- Beschikking boekjaarsubsidie Oost NV 2003 (28 januari 2003)
- Afrekening boekjaarsubsidie 2003 Oost NV (15 juli 2004)
- Beschikking boekjaarsubsidie 2004 (21 april 2004)
- Afrekening boekjaarsubsidie 2004 (12 oktober 2004)
- Beschikking boekjaarsubsidie 2005 (16 februari 2005)
- Beschikking boekjaarsubsidie 2006-2009 (9 mei 2006)
- Beschikking boekjaarsubsidie Oost NV 2007 (8 mei 2007)
- Subsidieverlening inzake acquisitieactiviteiten 2006 en 2007 (9 mei 2006)

Bronnen Oost NV

- Jaarverslag Oost NV 2003
- Werkplan Oost NV 2004
- Jaarverslag Oost NV 2004
- Werkplan Oost NV 2005
- Jaarverslag Oost NV 2005
- Businessplan 2006-2009 en werkplan 2006-2009 (28 juli 2005)
- Jaarverslag Oost NV 2006
- Meerjarenplan 2007-2010 en Activiteitenplan 2007
- Activiteitenplan 2008, Uitwerking van Meerjarenplan 2007 - 2010 en vervolg op Activiteitenplan 2007
- Rapportage 1^e kwartaal 2006
- Rapportage 2^e kwartaal 2006
- Rapportage 3^e kwartaal 2006
- Rapportage 1^e kwartaal 2007

- Statuten van Oost NV
- Overeenkomst beleidsinstructie Oost N.V.
- Overeenkomst tussen aandeelhouders Oost NV, 30 mei 2003
- Akte van Statutenwijziging

Overige bronnen

- Deloitte Lokaal Bestuur, Gemeente Governance, Handboek Verbonden Partijen, “Twee voeten in één sok”, 18 mei 2006.
- Pelzer, H. en Boot, L. Good Governance met dubbelrollen, kan dat? Vier criteria voor overheidsgedomineerde organisaties. Goed Bestuur, nr. 4 2006.
- Ministerie van Economische Zaken, Evaluatie Regionale ontwikkelingsmaatschappijen 2000-2004, 15 juli 2004.
- Ministerie van EZ, ‘Pieken in de Delta’.
- Programmadocument Pieken in Oost-Nederland.