

**Onderzoeksplan**

**Provincies Gelderland en  
Overijssel en Oost NV:  
kwaliteit van de  
sturingsrelaties**



# Onderzoeksplan

Provincies Gelderland en Overijssel en Oost NV:  
Kwaliteit van de sturingsrelaties

Rekenkamer Oost-Nederland,  
Juli 2007

## Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Inleiding .....</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Provinciaal beleid en taken Oost NV .....</b>	<b>1</b>
2.1	Rol en beleid provincies .....	1
2.2	Oost NV.....	2
	<i>Achtergrond.....</i>	<i>2</i>
	<i>Relatie met beide provincies .....</i>	<i>2</i>
	<i>Kerntaken .....</i>	<i>2</i>
<b>3.</b>	<b>Onderzoek door de Rekenkamer Oost-Nederland.....</b>	<b>3</b>
3.1	Aanleiding onderzoeksonderwerp .....	3
3.2	Doel- en vraagstelling.....	4
3.3	Analyse- en normenkader .....	6
3.4	Afbakening.....	7
3.5	Onderzoeksmethoden .....	7
3.6	Planning.....	8

## 1. Inleiding

De Rekenkamer Oost-Nederland heeft een vooronderzoek laten uitvoeren naar provinciaal economisch beleid. Daarbij is onder andere in kaart gebracht op welke terreinen nader onderzoek door de Rekenkamer relevant is. Hieruit komt naar voren dat onderzoek naar de taakverdeling tussen de provincies en de Ontwikkelingsmaatschappij Oost Nederland NV (Oost NV) en de aansturing van Oost NV door de provincies een meerwaarde kan betekenen. De Rekenkamer Oost-Nederland wil door middel van dit onderzoek daarom inzicht bieden in de kwaliteit van de sturingsrelaties tussen de beide provincies en Oost NV.

In dit onderzoeksplan wordt de aanleiding voor het onderzoek naar provincies en Oost NV toegelicht en wordt ingegaan op de opzet van het rekenkameronderzoek.

## 2. Provinciaal beleid en taken Oost NV

### 2.1 *Rol en beleid provincies*

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 luidt als volgt: In de periode 2004 - 2007 is jaarlijks de werkgelegenheidsontwikkeling beter dan het landelijk gemiddelde. Om deze doelstelling te bereiken zijn vijf thema's geformuleerd: ruimte voor ondernemen, innovatie is broodnodig, aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, kwaliteitsimpuls voor recreatie en toerisme en bereikbaarheid.

Het sociaal-economisch beleidsplan 2007-2011 'Maak het in Gelderland' is op 28 februari 2007 vastgesteld door Provinciale Staten. Dit plan is de opvolger van 'Trekkkracht', 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.

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.

Bij delen van de uitvoering van het economisch beleid van beide provincies wordt onder andere Oost NV ingezet.

## 2.2 Oost NV

### Achtergrond

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 Economische Zaken. Daarnaast verricht Oost NV in incidentele gevallen ook opdrachtwerk voor anderen zoals regio's en gemeenten.

### 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 belangrijke uitvoerder van het economisch beleid. Beide provincies verstrekken een subsidie aan Oost NV voor het uitvoeren van verschillende taken. Daarnaast zijn beide provincies aandeelhouder. De aandeelhouders van Ontwikkelingsmaatschappij Oost Nederland NV zijn:

- het Ministerie van Economische Zaken (57,6%)
- de Provincie Gelderland (33,6%)
- de Provincie Overijssel (8,8%)

### Kerntaken

Oost NV heeft vier kerntaken:

#### 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 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. Participatiemaatschappij Oost Nederland NV participeert met risicodragend vermogen in kansrijke bedrijven in Gelderland en Overijssel. Doelgroepen zijn innovatieve high-tech en volwassen bedrijven en voorwaardenscheppende (infrastructurele) activiteiten.

## 3. Onderzoek door de Rekenkamer Oost-Nederland

### 3.1 *Aanleiding onderzoeksonderwerp*

Oost NV is een belangrijke organisatie voor de provincie Gelderland en Overijssel, omdat beide provincies het economisch beleid deels laten uitvoeren door Oost NV. Uit het vooronderzoek dat de Rekenkamer heeft laten uitvoeren, komt naar voren dat er 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 kan het onderzoek een meerwaarde betekenen, aangezien verworven inzichten in de mate waarin heldere afspraken over doelen, taken en prestaties bestaan en inzichten in de kwaliteit van de aansturing kunnen bijdragen aan de effectiviteit van het provinciale economisch beleid. Omdat de provincie het beleid deels laat uitvoeren door Oost NV, is het essentieel dat de uitvoering van Oost NV ook aansluit op de beleidsdoelen van de provincie. Daarnaast is het onderzoeksonderwerp vanuit financieel perspectief relevant, omdat beide provincies elk jaar subsidies beschikbaar stellen aan Oost NV voor de uitvoering van het economisch beleid.

Binnen provincies en gemeenten bestaat de laatste jaren meer aandacht voor de samenwerking met verbonden partijen. Een verbonden partij is een rechtspersoon waarin de provincie een financieel en bestuurlijk belang heeft. Ook Oost NV is aan te merken als een verbonden partij. In 2000 was het kabinet nog van mening dat problemen rond de democratische controle van samenwerkingsverbanden niet los gezien konden worden van meer algemene knelpunten in de controletaak van vertegenwoordigende lichamen.<sup>1</sup> Maar in 2006 werkten de ministeries van Financiën en van BZK mee aan de publicatie van 'Twee voeten in één sok'. In dit handboek wordt juist het bijzondere van de relatie tussen

---

<sup>1</sup> Kabinetsreactie n.a.v. Rob-advies Bestuurlijke samenwerking en democratische controle, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27400, VII, nr. 44.

verbonden partijen en vertegenwoordigende lichamen benadrukt. Het bijzondere aan deze relatie is onder meer dat vertegenwoordigers in de praktijk over onvoldoende informatie (menen te) beschikken om de verbonden partijen goed te controleren. Vertegenwoordigers wijten dit veelal aan de ‘afstand’ die er bestaat tussen de verbonden partij en het vertegenwoordigende lichaam en zijn om die reden bereid het probleem voor lief te nemen.

### 3.2 Doel- en vraagstelling

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

De relaties tussen de provincies Gelderland en Overijssel en Oost NV worden onderzocht met de veronderstelling dat wanneer deze relaties op een goede manier zijn vormgegeven, dit uiteindelijk de effectiviteit van het respectievelijke provinciaal economisch beleid ten goede komt. Het onderzoek concentreert zich op de relaties tussen de provincies en Oost NV, omdat Provinciale Staten immers 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 Provinciale Staten versterkt kan worden.

De doelstelling van het onderzoek luidt als volgt:

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

Op basis van de doelstelling luidt de hoofdvraag als volgt:

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



De sturingsrelaties omvatten de wijze waarop sturing, beheersing, verantwoording en toezicht worden ingericht. De kwaliteit van deze relaties wordt 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.<sup>2</sup>

### 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 is uiteengelegd 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?

---

<sup>2</sup> 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>

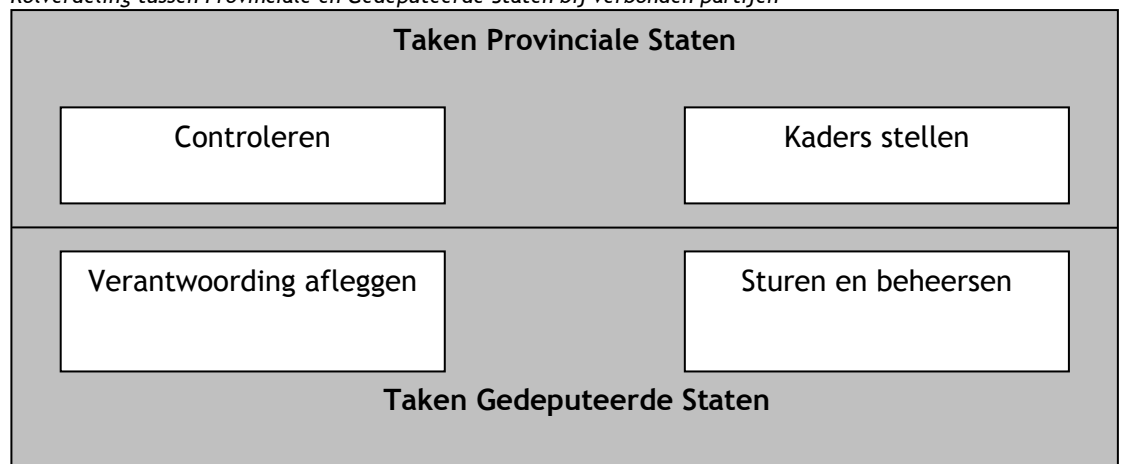
### 3.3 Analyse- en normenkader

Onderstaand analysekader vormt het uitgangspunt bij het opstellen van het normenkader, dat voorafgaand aan de uitvoering van het onderzoek concreet wordt uitgewerkt.

#### *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 en Gedeputeerde Staten.

*Rolverdeling tussen Provinciale en Gedeputeerde Staten bij verbonden partijen*



De onderscheiden rollen van Gedeputeerde en Provinciale Staten zijn van belang, zowel bij de beoordeling van de formele als van de informele aspecten van de sturingsrelaties. Voor de te ontwikkelen 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.

Normen 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 een verbonden partij. 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.

### 3.4 Afbakening

Het onderzoek wordt als volgt afgebakend:

- het onderzoek wordt zowel in Gelderland als in Overijssel uitgevoerd;
- op basis van deze twee onderzoeken zal een vergelijking plaatsvinden;
- de beleidshorizon van het onderzoek betreft de periode 2003 t/m 2007;
- het onderzoek wordt in nauwe samenwerking met het onderzoeksbureau Jacques Necker uitgevoerd.

### 3.5 Onderzoeksmethoden

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door middel van deskstudy, interviews en casestudy.

#### *Deskstudy*

Voor de deskstudy zal in ieder geval gebruik worden gemaakt van de relevante documenten van de provincies Gelderland en Overijssel en Oost NV.

#### *Interviews*

De interviews zullen worden afgenomen bij betrokkenen vanuit de provincies, Oost NV en het Ministerie van Economische Zaken.

Voor de provincies worden in ieder geval benaderd:

- Betrokken gedeputeerden;
- Betrokken directieleden/management/medewerkers;
- Griffiers van Provinciale Staten;

In de voorfase van dit onderzoek heeft Oost NV aangegeven graag bereid te zijn tot medewerking. Voor Oost NV worden benaderd:

- Voorzitter van de Raad van Commissarissen;
- Algemeen directeur;
- Projectmanager(s);
- Controller.

Voor het Ministerie van Economische Zaken worden benaderd:

- Contactpersoon Oost NV;
- Financiële medewerker die betrokken is bij Oost NV.

#### *Groepsinterviews*

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 de Provinciale Staten, wordt er in zowel de provincie Gelderland als Overijssel een groepsinterview met Statenleden gehouden. Voor elke provincie worden in ieder geval de direct betrokken

Statenleden uitgenodigd. Tevens wordt er daarbij voor gezorgd dat een substantieel deel van hen ook in de vorige periode Statenlid was.

#### *Casestudy*

Om verder inzicht te krijgen in de invulling en werking van de sturingsrelaties wordt een aantal activiteiten geselecteerd die zijn uitbesteed aan Oost NV. De wijze waarop de sturing is ingericht en uitwerkt geeft een concreet beeld van de wijze waarop Provinciale Staten invulling geven aan hun kaderstellende en controlerende rol.

### **3.6 Planning**

In juli zal gestart worden met de uitvoering van het onderzoek. Na afronding van het rapport en het ambtelijk en bestuurlijk hoor- en wederhoor zal het onderzoek naar verwachting in het eerste kwartaal van 2008 aangeboden worden aan Provinciale Staten.