

EVALUATIE VERBONDEN PARTIJEN 2025

Sector Onderzoek
& Informatie

23 juli 2025

Sector Onderzoek & Informatie, Directie Beleid

Inhoudsopgave

Samenvatting: conclusies en aanbevelingen	5
Fact Sheets Verbonden Partijen	13
Hoofdstuk 1 – Onderzoeksopzet en verantwoording	23
1.1 Aanleiding	23
1.2 Doel en afbakening onderzoek.....	23
1.3 Onderzoeksvragen en evaluatiekader	23
1.4 Selectie Verbonden Partijen.....	24
1.5 Verantwoording	25
1.6 Leeswijzer.....	25
Hoofdstuk 2 – Theoretisch kader.....	26
2.1 De Verbonden Partij als beleidsinstrument.....	26
2.2 Inzet van het instrument door de provincie	27
Hoofdstuk 3 – N.V. Afvalzorg Holding	29
3.1 Profielschets	29
3.2 Beleidsonderbouwing en inzicht in effectiviteit.....	33
3.3 Borging publiek belang, governance en risico's	35
Hoofdstuk 4 – Alliander N.V.	39
4.1 Profielschets	39
4.2 Beleidsonderbouwing.....	41
4.3 Borging publiek belang, governance en risico's	42
Hoofdstuk 5 – N.V. PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland.....	44
5.1 Profielschets	44
5.2 Beleidsonderbouwing.....	47
5.3 Borging publiek belang, governance en risico's	48
Hoofdstuk 6 – Innovatiefonds Noord-Holland B.V.	51
6.1 Profielschets	51
6.2 Beleidsonderbouwing.....	53
6.3 Borging publiek belang, governance en risico's	55
Hoofdstuk 7 – ROM InWest	57
7.1 Profielschets	57
7.2 Beleidsonderbouwing.....	63
7.3 Borging publiek belang, governance en risico's	64
Hoofdstuk 8 – Coöperatieve vereniging DOVA U.A.....	68
8.1 Profielschets	68
8.2 Beleidsonderbouwing.....	70
8.3 Borging publiek belang, governance en risico's	72
Hoofdstuk 9 – Gemeenschappelijk Orgaan Hollandse Waterlinies	76
9.1 Profielschets	76
9.2 Beleidsonderbouwing.....	80
9.3 Borging publiek belang, governance en risico's	81
Bijlage A. Uitwerking evaluatiekader.....	85
Beleidsonderbouwing.....	85
Borging publiek belang	86
Bijlage B. Samenstelling begeleidingscommissie.....	87
Bijlage C. Lijst met geïnterviewde personen.....	88

Samenvatting: conclusies en aanbevelingen

Aanleiding

De provincie Noord-Holland neemt voor de uitvoering van haar taken deel in verschillende verbonden partijen. Het gaat dan om organisaties zoals vennootschappen, stichtingen, verenigingen en gemeenschappelijke regelingen waarin de provincie zowel een bestuurlijk als een financieel belang heeft. De provincie ziet deelname aan een verbonden partij als een beleidsinstrument. Volgens de Kadernota Verbonden Partijen 2020 (p. 19) is deelname altijd gericht op het realiseren van een publiek belang en wordt bij het aangaan van elke verbonden partij expliciet afgewogen wat de toegevoegde waarde is ten opzichte van andere instrumenten.

Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) verplicht provincies om in begroting en jaarstukken inzicht te geven in het beleid, de doelen, risico's en sturing van verbonden partijen. De provincie Noord-Holland geeft hier invulling aan door in de Kadernota Verbonden Partijen op te nemen dat er periodiek (per vier jaar) wordt geëvalueerd of de beleidsdoelstellingen worden behaald. In de periode 2012-2016 zijn alle verbonden partijen geëvalueerd en in 2019 heeft nogmaals een evaluatie plaatsgevonden die is aangevuld met enkele nieuw opgerichte verbonden partijen.

Voor deze evaluatie zijn drie verbonden partijen geselecteerd die de belangrijkste actuele dilemma's en aandachtspunten laten zien rondom het gebruik van het instrument 'verbonden partij': Alliander N.V., N.V. PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland en N.V. Afvalzorg Holding. Aandachtspunten gaan vooral over hoe publieke belangen worden gewaarborgd via de zeggenschapsstructuur. Bij een deelneming in de vorm van een vennootschap zijn drie organen van belang: het bestuur (de directie), een eventuele raad van commissarissen en de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA). De provincie heeft bij deelnemingen alleen de rol van aandeelhouder. Vanuit die rol streeft de provincie ernaar invloed uit te oefenen op de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld door belangrijke besluiten te laten goedkeuren door de AvA. Bij een aantal deelnemingen is het maatschappelijk belang erg groot, terwijl de invloed als aandeelhouder beperkt is. Deze deelnemingen zijn opgenomen in deze evaluatie om te kunnen onderzoeken op welke wijze publieke belangen bij deze deelnemingen zoveel mogelijk kunnen worden geborgd. Daarnaast zijn vier nieuw opgerichte verbonden partijen opgenomen in het onderzoek.

Doel, vraagstelling en aanpak

Het doel van deze evaluatie is om inzichtelijk te maken hoe de geselecteerde verbonden partijen 'scoren' op een aantal evaluatiecriteria, en daarmee handvatten te bieden voor de aanscherping van de nota verbonden partijen en de optimalisatie van inrichting en aansturing van de onderzochte verbonden partijen. De focus op de randvoorwaarden voor een effectieve inzet van verbonden partijen is ook in dit onderzoek het uitgangspunt, net als bij eerdere evaluaties.

De hoofdvraag van de evaluatie luidt als volgt: "In welke mate wordt aan de randvoorwaarden voldaan voor een effectieve inzet van het instrument verbonden partijen?"

Om deze vraag te kunnen beantwoorden wordt gekeken naar criteria op twee deelaspecten:

1. Beleidsonderbouwing en inzicht in effectiviteit
2. Borging publiek belang, governance en risico's

De volgende verbonden partijen zijn meegenomen in de evaluatie:

- Alliander N.V.;
- Innovatiefonds Noord-Holland B.V.;
- N.V. PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland;
- N.V. Afvalzorg Holding;
- ROM InWest B.V./ ROM InWest Regio B.V.;
- Coöperatieve vereniging DOVA U.A.
- Gemeenschappelijk Orgaan Hollandse Waterlinies;

De volgende verbonden partijen zijn niet meegenomen in de evaluatie:

- Beheersregeling Amstel
- Fonds Nazorg gesloten stortplaatsen Provincie Noord-Holland
- Interprovinciaal Overleg
- Life Sciences Fund Amsterdam B.V./Recreatie Noord-Holland N.V.

- Nederlandse Waterschapsbank N.V.
- N.V. Bank Nederlandse Gemeenten
- Omgevingsdiensten: Omgevingsdienst Flevoland & Omgevingsdienst Gooi- en Vechtstreek, Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, Omgevingsdienst Noord-Holland Noord, IJmond
- Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord N.V.
- Openbaar Lichaam Waddenfonds
- Participatiefonds Duurzame Economie Provincie Noord-Holland B.V.
- PolanenPark B.V.
- PolanenPark C.V.
- Randstedelijke Rekenkamer
- Recreatieschappen: Recreatieschap Spaarnwoude, Recreatieschap Groengebied Amstelland, Recreatieschap Twiske-Waterland, Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer, Recreatieschap Plassenschap Loosdrecht e.o.
- Schiphol Area Development Company N.V.
- Stichting Projectbureau Masterplan Noordzeekanaalgebied
- Stichting Administratiekantoor aandelen Zeehaven IJmuiden N.V.
- Zeehaven IJmuiden N.V.

Vier van deze verbonden partijen zijn sinds 2018 nieuw opgericht en hebben nog niet eerder deel uitgemaakt van de evaluatie verbonden partijen. Dit zijn Innovatiefonds Noord-Holland B.V., ROM In West Regio B.V., Coöperatieve vereniging DOVA U.A. en Gemeenschappelijk Orgaan Hollandse Waterlinies. Deze casussen bieden zicht op hoe er in het recente verleden op de randvoorwaarden voor effectieve inzet is gestuurd. Daarnaast zijn drie deelnemingen onderzocht waarbij het maatschappelijk belang erg groot is, terwijl de invloed als aandeelhouder beperkt is. Met deze selectie van verbonden partijen is gekozen voor een proportionele aanpak die naar verwachting zoveel mogelijk meerwaarde oplevert.

De uitkomsten en de conclusies zijn gebaseerd op documentenonderzoek, interne en externe interviews. Zie ook bijlage C voor de lijst met geïnterviewde personen. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode van november 2024 tot en met juni 2025.

Hoofdconclusie en beoordelingstabel

De verbonden partijen van de provincie Noord-Holland staan er over het algemeen genomen beter voor dan bij de vorige evaluaties. Aan de randvoorwaarden voor een effectieve inzet van het instrument verbonden partijen, binnen de geldende kaders, wordt overwegend voldaan. Er zijn bij een aantal verbonden partijen aandachtspunten met betrekking tot het inzicht in de bijdrage aan het maatschappelijk belang. Dit is het geval bij N.V. Afvalzorg Holding, Alliander N.V., N.V. PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland en ROM InWest B.V./ ROM InWest Regio B.V.

Daarnaast heeft de provincie voor N.V. Afvalzorg Holding geen actuele beleidsvisie waarin het publiek en provinciaal belang helder is onderbouwd. Het opstellen van zo'n visie biedt handvatten voor strategische sturing en het expliciteren van de bijdrage van de deelneming aan het maatschappelijk belang. Het onderzoek laat ook zien dat er beperkingen zijn van sturingsmogelijkheden bij een aantal verbonden partijen met een groot maatschappelijk belang. Dit is inherent aan het instrument. Bij deze verbonden partijen is het van belang om formele (invloed uitoefenen via bevoegdheden, zoals stemrecht) en informele sturingsmogelijkheden (invloed uitoefenen via bijvoorbeeld overleg of samenwerking) zo optimaal mogelijk te benutten.

Tabel 1. Beoordeling op evaluatiecriteria.

Criterium		Afvalzorg	Alliander	PWN	Innovatiefonds	ROM InWest	DOVA	Hollandse Waterlinies
Beleidsontwikkeling	Aannemelijkheid bijdrage aan maatschappelijk belang							
	Onderbouwing provinciaal belang en actualiteit							
	Navolgbare instrumentafweging							
	Aansluiting activiteiten bij maatschappelijk belang							
Borging publiek belang	Inzicht in bijdrage aan maatschappelijk belang							
	Duidelijke strategie voor aansturing							
	Governance optimaal							
	Verhouding risico's en mogelijkheden tot beheersen van deze risico's							

Legenda

	Er zijn geen aandachtspunten
	Er zijn aandachtspunten
	Er zijn duidelijke tekortkomingen
	Criterium kon niet worden getoetst

De bovenstaande tabel geeft voor elke onderzochte verbonden partij de uitkomsten van de evaluatie weer. De resultaten zijn per verbonden partij samengevat in een beoordeling op de verschillende criteria van het evaluatiekader (zie verdere toelichting in Hoofdstuk 1). De uitwerking van het evaluatiekader, inclusief de gehanteerde afweging om te komen tot een groene, gele of rode score, is opgenomen in bijlage A.

Te zien is dat deze evaluatie alle casussen (overwegend) positief beoordeelt. Er is dan ook voor geen van de casussen aanleiding tot (ingrijpende) wijziging in de betrokkenheid. Bij een deel van de casussen zijn op enkele criteria aandachtspunten gesignaleerd, resulterend in een gele score. Een rode score (duidelijke tekortkomingen) komt bij geen van de casussen voor en een grijze kleur houdt in dat het criterium niet kon worden getoetst.

Conclusies en Aanbevelingen

Conclusie 1: De toegenomen complexiteit van maatschappelijke opgaven vraagt om intensievere sturing op en samenwerking met verbonden partijen.

Er is een duidelijke ontwikkeling zichtbaar in de aard van verbonden partijen: waar deze vroeger vaak relatief eenvoudige, afgebakende taken uitvoerden, zijn zij tegenwoordig steeds vaker betrokken bij complexere maatschappelijke opgaven. Voorbeelden zijn N.V. PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland en Alliander N.V., die van nutsbedrijf zijn 'uitgegroeid' tot strategische partner in de maatschappelijke transitie. Hierdoor komt de provincie deze verbonden partijen niet alleen als aandeelhouder tegen, maar ook in andere rollen, zoals samenwerkingspartner of toezichthouder. Dit leidt tot een gebrek aan helderheid en afbakening van de rol van de provincie in deze verschillende relaties. De toenemende complexiteit van maatschappelijke opgaven stelt ook hogere eisen aan de verbonden partijen zelf. Het versterken van formele en informele sturingsmiddelen mitigeren risico's die daarmee gepaard gaan. Conclusies 6 en 7 gaan hier dieper op in.

Conclusie 2: De casussen maken de structurele beperkingen zichtbaar van het instrument 'deelneming' bij het borgen van publieke belangen, vanwege de beperkte formele invloed die een aandeelhouder feitelijk kan uitoefenen.

Drie van de casussen (Alliander N.V., N.V. PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland en N.V. Afvalzorg Holding) zijn opgenomen omdat de publieke belangen zijn groot en urgent zijn, terwijl er beperkte invloed is vanuit de rol van aandeelhouder. Ook de maatschappelijke opgave bij deze casussen is complex.

Uit het onderzoek blijkt dat formele sturingsmogelijkheden doorgaans beperkt zijn tot strategische en statutaire onderwerpen; dagelijkse of operationele bijsturing is praktisch niet mogelijk, mede door het structuurregime, wettelijke kaders en (bij N.V. Alliander) het beperkte aandelenbelang. Inherent aan een verbonden partij is het feit dat een verbonden partij op afstand van de Provincie Noord-Holland staat. Zo is een N.V. of B.V. een zelfstandige drager van rechten en plichten. De verbonden partij is dus zelf verantwoordelijk voor het besturen van de onderneming en het uitvoeren van beleid.

Dat betekent o.a. dat de provincie als aandeelhouder:

- niet gaat over de dagelijkse aansturing van de organisatie;
- niet gaat over korte-termijn-issues of operationele incidenten;
- niet gaat over de dagelijkse uitvoering, tenzij die expliciet aan AvA-bevoegdheden zijn gekoppeld;
- geen unilaterale beleidswijzigingen kan afdwingen zonder steun van andere aandeelhouders (bij Alliander) of de RvC.
- risico's vanuit extern beleid (wetgeving, markt, "*too big to fail*") niet volledig kan mitigeren.

De naar voren gekomen structurele beperkingen zijn onder andere gelegen in de verplichting tot een structuurvennootschap (verplicht door wet, vanaf een bepaalde omvang). De verplichting tot een structuurvennootschap legt de eindverantwoordelijkheid voor bestuur bij de Raad van Commissarissen en beperkt sturingsmogelijkheden van aandeelhouders tot een aantal strategische thema's (o.a. benoeming commissarissen/bestuur, bepaalde investeringen, statuten). N.V. PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland en N.V. Alliander zijn verplichte structuurvennootschappen. Bij N.V. PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland geldt een verzwakt structuurregime, waarbij meer bevoegdheden bij de aandeelhouder zijn belegd. Bij N.V. Alliander heeft de provincie daarnaast ook nog een minderheidsbelang en kan daardoor te maken krijgen met (botsende) standpunten van andere aandeelhouders.

Dus waar het publieke belang bij deze deelnemingen groot is, zijn de formele mogelijkheden tot dagelijkse of operationele sturing als aandeelhouder relatief bescheiden. De provincie kan wél zo goed mogelijk sturen op strategische lijnen (goedkeuren van jaarstukken en strategie of goedkeuring van majeure besluiten), zo goed mogelijk invulling geven aan de mogelijkheden voor formele sturing (via bijvoorbeeld benoemingen, ontslag of beloningsbeleid), de governance aanscherpen of proberen aan te scherpen (zoals recent bij N.V. PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland door een statutenwijziging en bij N.V. Afvalzorg Holding via de aanscherping van de strategie), en via informele contacten sturen. Conclusies 4 en 5 gaan dieper in op deze formele en informele sturingsmogelijkheden en de aandachtspunten die daarbij geconstateerd worden.

In vrijwel alle casussen komt terug dat er een (inherent) reputatierisico is bij het aangaan van een verbonden partij. Bij de buitenwereld, maar ook bij bijvoorbeeld provinciale staten, is namelijk niet altijd bekend waar de provincie wel of niet over gaat als het aankomt op een verbonden partij. Hierdoor kan de provincie verantwoordelijk worden gehouden voor beleid en prestatie van verbonden partijen, terwijl sturingsruimte daarop in de praktijk beperkt is.

Kortom, de mate van zeggenschap voor de aandeelhouder is dus beperkt bij (structuur)vennootschappen en ruimer bij publiekrechtelijke samenwerkingen zoals bijvoorbeeld een wgr. Daarbij blijft gelden dat de specifieke inrichting van de governance en de uitoefening van de formele en informele sturingsmogelijkheden uiteindelijk bepalend zijn voor de daadwerkelijke invloed, ongeacht de gekozen rechtsvorm.

Aanbeveling: Neem zeggenschap als kerncriterium op bij de besluitvorming over nieuwe verbonden partijen. Kies, indien passend en haalbaar een rechtsvorm die meer bestuurlijke invloed biedt dan een deelneming. Leg deze strategie vast in het kaderstellend beleid.

Conclusie 3: Er ontbreekt in een aantal gevallen een duidelijk inzicht in hoe een verbonden partij bijdraagt aan de maatschappelijke en strategische doelen die de provincie wil bereiken met haar deelname.

Inzicht in het maatschappelijk belang kan zich uiten in reflectie op de verbonden partij in onderling overleg, beoordeling van de jaarstukken in het licht van het maatschappelijk belang, expliciete monitoring van prestaties in het licht van het maatschappelijk belang, in evaluaties van de effectiviteit en in reflectie bij en met de verbonden partij op de bijdrage aan het maatschappelijk belang. Bij een groter of actueler maatschappelijk belang, meer afstand van de provincie, ruimere sturingsmogelijkheden, hogere financiële of operationele risico's, mag van de provincie een actievere inzet worden verwacht om de maatschappelijke bijdrage van de verbonden partij scherp in beeld te krijgen.

De verbonden partijen zijn vanuit deze redenering van proportionaliteit beoordeeld in de evaluatie. Bij elke casus vindt weliswaar reflectie of evaluatie plaats, hoewel de invulling hiervan per geval verschilt. Bij het Innovatiefonds Noord-Holland B.V., Coöperatieve Vereniging DOVA U.A. en Gemeenschappelijk Orgaan Hollandse Waterlinies worden die inspanningen als proportioneel beoordeeld. Bij N.V. Afvalzorg Holding, N.V. Alliander, N.V. PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland en ROM InWest B.V./ ROM InWest Regio B.V. worden er aandachtspunten geconstateerd. Het ontbreekt bij N.V. Afvalzorg Holding, N.V. Alliander en N.V. PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland soms aan (een deel van) bovengenoemde inspanningen. Als er wordt gereflecteerd, is dat op het niveau van de (strategische) doelen van de verbonden partij zelf, en niet op de bijdrage van de verbonden partij aan de provinciale doelstellingen. Daarnaast is het inzicht in het maatschappelijk belang niet structureel en systematisch, maar ad hoc en soms gefragmenteerd. Omdat ROM InWest B.V./ ROM InWest Regio B.V. pas drie jaar bestaat, De verwachting is dat de eerste investeringen pas na tien jaar renderen en er vanuit partners plannen zijn voor evaluaties ligt de focus hier vanuit Provincie Noord-Holland nu minder op. Het is bij deze verbonden partij wel van belang de bijdrage aan de maatschappelijke opgave inzichtelijk te blijven maken, ook in de toekomst.

Aanbeveling: Ontwikkel bij de verbonden partijen waar een scherper inzicht in de maatschappelijke bijdrage wenselijk is, een plan hoe tot dat scherpere inzicht gekomen kan worden. Identificeer ook bij overige verbonden partijen in hoeverre een scherper inzicht in de maatschappelijke bijdrage wenselijk is.

Conclusie 4: Er zijn mogelijkheden om steviger te sturen binnen de formele kaders.

De casussen laten een aantal goede voorbeelden zien van stevige sturing binnen de formele kaders. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het van toepassing verklaren van de Wet Normering Topinkomens op alle verbonden partijen waarin de provincie betrokken is, maar ook de aanpassing van de governance van N.V. PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland met meer bevoegdheden voor de provincie als aandeelhouder.

Een punt van aandacht is het vergroten van de kennis over de verschillende sturingsmogelijkheden die de provincie formeel (en informeel) tot haar beschikking heeft op beleidsniveau. Sommige van deze sturingsmogelijkheden hebben een beleidsinhoudelijke component, zoals het reageren op de strategie en op investeringsplannen van een verbonden partij. Het gevoel bij sommige betrokkenen bestaat dat formeel sturen niet kan, terwijl die mogelijkheden er wel zijn (en onderschreven worden door de Kadernota Verbonden Partijen).

Uit gesprekken met betrokken ambtenaren bij andere provincies en G4-gemeenten is nog een aantal aanvullende mogelijkheden naar voren gekomen om te kunnen sturen. Het gaat dan om (steviger) sturen op benoemingen, het werken met beheer- en prestatiecontracten, het stevig sturen op tijdige verantwoording, het maken van een expliciete afweging wanneer er op randvoorwaarden wordt gestuurd en wanneer op doelstellingen of meetbare afspraken, en het sturen van een cyclische beleidsbrief¹. Deze mogelijkheden worden in het kader op de volgende pagina toegelicht.

¹ Een beleidsbrief is een formele brief waarin verwachtingen of afspraken worden gecommuniceerd aan een verbonden partij. Deze brief kan doelstellingen, prestaties of wijzigingen in beleid bevatten die relevant zijn voor de samenwerking. Het doel is om transparantie te bieden en ervoor te zorgen dat alle partijen op dezelfde lijn zitten met betrekking tot de samenwerking en de bijbehorende doelen.

Aanbeveling: Identificeer de verbonden partijen waar stevig sturen wenselijk is. Verken vervolgens per verbonden partij welke mogelijkheden als aanvulling wenselijk zijn. Verken daarnaast ook of het wenselijk is om het beleid hierop aan te passen.

Conclusie 5: Informele sturing kan sterker ingezet worden als aanvullende mogelijkheid om invloed uit te oefenen.

In vrijwel alle onderzochte casussen blijkt informeel contact – via persoonlijke relaties, frequente afstemming en laagdrempelig contact – een cruciaal onderdeel van de aansturing van verbonden partijen. In veel gesprekken met betrokkenen kwam dit onderwerp dan ook specifiek terug. Informeel (ambtelijk) contact maakt het mogelijk om vroegtijdig te anticiperen op ontwikkelingen, te schakelen bij knelpunten of conflicten en voorafgaand met andere aandeelhouders afstemming te zoeken. De manier waarop dit nu plaatsvindt hangt af van hoe de betrokken bestuurder en/of de accounthouder dit invult. Dat maakt deze vorm van sturing soms kwetsbaar. Een belangrijke randvoorwaarde bij informele sturing is transparantie. Informele sturing kan sterker ingezet worden, waarbij ook de transparantie wordt geborgd. Het eigenaarschap en het opdrachtgeverschap van verbonden partijen bij verschillende bestuurlijke portefeuilles beleggen zou hieraan ondersteunend kunnen zijn. Uiteraard gaat het daarbij per verbonden partij om maatwerk.

Aanbeveling: Omdat de formele invloed als aandeelhouder bij N.V. Alliander, N.V. Afvalzorg Holding en in mindere mate N.V. PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland beperkt is, is het aan te bevelen om een goede balans te vinden tussen de formele en informele sturing (via de ambtelijke lijn) waarbij transparantie een belangrijke randvoorwaarde is. Blijf de bestaande informele aanpak hanteren en ga na waar deze uitgebreid kan worden. Onderzoek daarnaast bij welke andere verbonden partijen extra informele sturing van toegevoegde waarde is.

Aanvullende sturingsmogelijkheden toegepast door andere overheden

De sturingsmogelijkheden die hieronder worden genoemd worden expliciet door andere overheden gehanteerd. Deze sturingsmogelijkheden en de bijbehorende uitgangspunten zijn in de meeste voorbeelden expliciet opgenomen in het kaderstellend beleid van de betrokken overheden. Ook Provincie Noord-Holland maakt bij individuele casussen, als de situatie daarom vraagt, gebruik van deze sturingsmogelijkheden. In dit kader worden de mogelijkheden geschetst voor explicietere kaders.

Steviger sturen via benoemingen

Bij het sturen op benoemingen bij verbonden partijen hebben overheden diverse mogelijkheden om invloed uit te oefenen, afhankelijk van hun positie en statutaire afspraken. Een belangrijk element is de procedure, die vaak start met het gezamenlijk vaststellen van een profielschets met specifieke vaardigheden en (politiek-bestuurlijke) sensitiviteit. Dit profiel wordt vervolgens openbaar gemaakt. Tijdens de werving kunnen overheden inzage vragen in de longlist en shortlist, en ontbrekende factoren signaleren of hierop acteren (bijvoorbeeld gemeente Den Haag). Sommige overheden benutten expliciet (kennismakings)gesprekken, ook bij herbenoemingen, om verwachtingen te bespreken of het functioneren te toetsen (bijvoorbeeld provincie Overijssel). Ook maken ze soms gebruik van de mogelijkheid om deel te nemen in selectiecommissies, om integriteitsscreenings uit te voeren en formele voordrachts- of goedkeuringsrechten te benutten. Door betrokkenheid bij profielschets, selectie en toetsing, kunnen overheden zo veel mogelijk sturen op de samenstelling en het functioneren van besturen en toezichthouders.

Sommige gemeenten en provincies sturen hierin bewust en expliciet. Provincie Noord-Holland stelt zich hierin wat terughoudender op en hanteert een aantal vaste spelregels, zoals het werken met een openbare profielschets en transparante procedure. De profielschets wordt van tevoren besproken en er vinden kennismakingsgesprekken plaats. De betrokkenheid wordt per situatie en met inachtneming van de spelregels bepaald. Zo zijn recentelijk selectiegesprekken bij deelnemingen door de provincie zelf gevoerd. Een aantal gesprekspartners geeft aan dat de provincie hier nog wat steviger en explicieter in zou kunnen acteren.

Sturen via prestatiecontracten en dienstverleningsovereenkomsten

Prestatiecontracten of dienstverleningsovereenkomsten en daarin opgenomen indicatoren kunnen de basis zijn voor de verantwoording van de verbonden partij aan de provincie over de gewenste

bijdrage aan het provinciale doel. Provincie Gelderland geeft de voorkeur aan het opnemen van een verplichting tot het werken met deze contracten of overeenkomsten in de statuten.

Sturen met een cyclische beleidsbrief en evaluatie

Uit gesprekken met andere overheden blijkt dat er bij sommige overheden een vierjaarlijkse cyclus wordt gehanteerd ten aanzien van verbonden partijen. Zo stuurt provincie Overijssel elke vier jaar een beleidsbrief om (mede) richting te geven aan de strategie van een verbonden partij. Daar baseert de verbonden partij een strategisch beleidsplan op met een meerjarenbegroting. Aan het einde van de periode wordt een evaluatie uitgevoerd en worden kaders gesteld om weer een nieuwe strategische richting mee te geven.

Sturen op tijdige en transparante verantwoording

Uit de gesprekken blijkt ook dat er overheden zijn die heel strak sturen op tijdige aanlevering van stukken. Er worden afspraken gemaakt over aanlevertermijnen, en als deze niet worden gehaald dan heeft dat concrete consequenties, in het uiterste geval geen goedkeuring verlenen aan de AvA-stukken. Gemeente Den Haag bijvoorbeeld gaat hier strikt mee om.

Gedifferentieerd sturen

Een aantal overheden hanteert een gedifferentieerd sturingsmodel waarin proportionaliteit wordt meegenomen. Verbonden partijen met bijvoorbeeld een klein financieel belang, beperkte bestuurlijke risico's en een beperkter maatschappelijk belang, of een belang dat volledig aansluit bij het doel van de verbonden partij vallen in een ander regime dan een verbonden partij met groot financieel belang, grote bestuurlijke risico's, en urgente maatschappelijke opgave of maatschappelijke opgave die niet volledig aansluit bij de doelen van de verbonden partij. Provincie Zuid-Holland, Gelderland en Overijssel differentiëren expliciet om de inzet van beheer en sturing te bepalen.

Conclusie 6: Een actuele beleidsvisie met daarin het publiek en provinciaal belang ontbreekt bij N.V. Afvalzorg Holding. Deze kan ondersteunend zijn aan andere aandachtspunten bij de deelneming.

De provincie ziet, mede met het oog op haar wettelijke verantwoordelijkheid, het waarborgen van goede zorgtaken van in gebruik zijnde of gesloten stortplaatsen (voor eeuwigdurende nazorg) als een publiek en provinciaal belang. Daarnaast is het publiek belang gericht op de regulering van afvalstromen en de stortmarkt. Er is momentum om een beleidsvisie te formuleren en daarin duidelijk te maken wat de provincie als publiek en provinciaal belang ziet, en de onderbouwing om dit via een deelneming te waarborgen. Een beleidsvisie maakt het provinciaal belang explicieter, waarmee een goede basis gelegd kan worden voor een beter inzicht in de bijdrage van de activiteiten van de deelneming aan dit maatschappelijk belang. Ook kan een beleidsvisie kaders bieden voor de strategische sturing. Een onderwerp dat onder andere een plek zouden kunnen hebben in deze beleidsvisie is de vraag in hoeverre stortplaatsen een plaats hebben in de keten in (de transitie naar) een circulaire economie.

Aanbeveling: Grijp de recent vernieuwde strategie van N.V. Afvalzorg Holding aan om het maatschappelijk en provinciaal belang van de deelneming opnieuw tegen het licht te houden en scherper te formuleren waaraan activiteiten daadwerkelijk moeten bijdragen, bijvoorbeeld met behulp van een beleidsvisie op de deelneming.

Conclusie 7: Blijvende aandacht is nodig voor de financiële risico's bij N.V. Afvalzorg Holding voortkomend uit externe veranderingen.

N.V. Afvalzorg Holding opereert in een stortmarkt met financiële risico's. Door een moratorium op de stortcapaciteit kan het bedrijf haar afval mogelijk niet meer kwijt, wat potentieel grote financiële consequenties kan hebben door stijgende storkosten. De uitkomsten van het Werkprogramma Storten en de geplande herziening van de rekenrente door de provincie zelf kunnen de financiële situatie beïnvloeden.

Naast financiële risico's zijn er bestuurlijke risico's met betrekking tot stortplaatsen en vervuilde locaties. Bij milieuverontreiniging wordt de provincie betrokken, met verantwoordelijkheid voor toezicht bij de Omgevingsdienst. Voor zover de provincie daar invloed op heeft, is de risicobeheersing in balans. Maar er is wel speciale aandacht nodig voor de financiële risico's die

voortkomen uit externe veranderingen. Dit vereist samenwerking met het Rijk, aangezien wet- en regelgeving cruciaal is voor het bedrijfsmodel van N.V. Afvalzorg Holding.

Aanbeveling: Blijf scherp op de financiële risico's bij N.V. Afvalzorg Holding voortkomend uit externe veranderingen.

Conclusie 8: De instrumentafweging bij een verbonden partij vindt plaats in een context die heel bepalend kan zijn.

In sommige gevallen blijkt dat de afweging voor het instrument verbonden partij in de praktijk niet altijd een bewuste keuze is, of puur van onderop tot stand komt. In sommige gevallen is de deelname aan een verbonden partij historisch gegroeid, zoals bij N.V. Alliander. Ook kan het bij 'nieuwere' verbonden partijen voorkomen dat de provincie te maken heeft met bijvoorbeeld externe ontwikkelingen en wensen van andere partijen die de provincie (deels) in de richting van dit beleidsinstrument duwen, zoals uit de casus ROM InWest B.V./ ROM InWest Regio B.V. blijkt. Dergelijke ontwikkelingen in de context beïnvloeden de instrumentenafweging van de provincie, of beperken de keuze voor andere beleidsinstrumenten. Dit kan het beleidsvormingsproces rondom de oprichting van een verbonden partij soms minder transparant of herleidbaar maken.

Conclusie 9: Coöperatieve Vereniging DOVA U.A. wordt gezien als democratisch en faciliterend voorbeeld van samenwerking.

DOVA is opgericht als coöperatieve vereniging om een maximale democratische inspraak en gelijkwaardige samenwerking tussen alle decentrale OV-autoriteiten te waarborgen. Elk lid heeft één stem en beslissingen worden gezamenlijk genomen, met veel aandacht voor openheid en onderlinge betrokkenheid. De coöperatie vervult vooral een faciliterende rol: zij ondersteunt samenwerking, uitwisseling en afstemming tussen leden en fungeert als bondgenoot in landelijke belangenbehartiging. Uit deze casus kunnen een aantal bredere lessen worden geformuleerd:

- Een apolitieke, inhoudelijke focus vergroot de slagkracht;
- Structurele samenwerking vraagt om periodieke herijking; jaarlijkse reflectie is van meerwaarde;
- Een sterk netwerk en persoonlijke expertise van sleutelfiguren zijn heel waardevol;
- *Checks-and-balances* in de governance (zoals bij DOVA het vier-ogen principe en het werken met kadernotities) versterken transparantie en vertrouwen.

Door het apolitieke karakter, de nadruk op kennisdeling en de robuuste governance is DOVA een samenwerkingsverband met breed draagvlak en hoge waardering van de betrokken partijen. Het is daarmee een goed voorbeeld van de effectieve inzet van een verbonden partij als beleidsinstrument in het mobiliteitsdomein.

Fact Sheets Verbonden Partijen

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

Elke fact sheet is opgebouwd uit dezelfde elementen. Het doel/maatschappelijk belang en de overige betrokken partijen worden beschreven. De financiële en wordt visueel weergegeven, alsook de bestuurlijke betrokkenheid. De kleuren van Provincie Noord-Holland representeren bij deze visualisatie de betrokkenheid van de provincie. De leerpunten uit de evaluatie worden verder kort samengevat en ten slotte worden belangrijke gebeurtenissen met betrekking tot de verbonden partijen in een tijdlijn samengevat.

N.V. Afvalzorg Holding



Doel/Maatschappelijk belang

Het waarborgen van een maatschappelijk verantwoorde en duurzame eindverwerking van afval via de exploitatie en het beheer van (open en gesloten) stortlocaties, het uitvoeren van (na)zorg en sanering, het realiseren van veilige eindbestemmingen van stortlocaties en het bevorderen van de circulaire economie.



Overige betrokken partijen

Provincie Flevoland 10% aandeelhouder (sinds 2002).

Financiële betrokkenheid

Totaal aandelenkapitaal

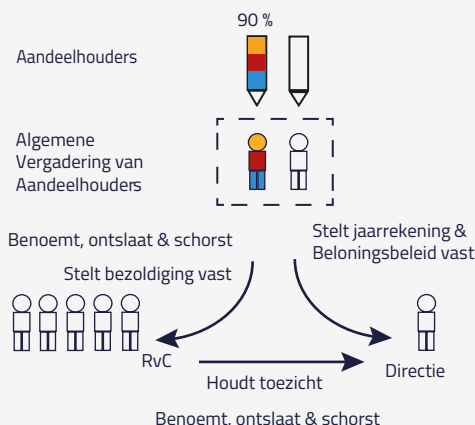


90 %

Eigen vermogen (2024)	€ 73.640.000
Vreemd vermogen (2024)	€ 171.425.000
Resultaat (2024)	€ 2.800.000
Dividend (2024)	€ 1.250.000
Dividend provincie (2024)	€ 1.125.000

Nominale waarde aandelen provincie: € 12.600.000

Bestuurlijke betrokkenheid



Leerpunten



Integrale sturing op de strategie van Afvalzorg en onderbouwing van het publiek belang verdienen meer samenhang en beleidsmatige actualisatie: Actualiseer de beleidsonderbouwing en -kader voor de provinciale betrokkenheid bij Afvalzorg, met specifieke aandacht voor (de context van de) circulaire economie en actuele ontwikkelingen rondom afval- en stortbeheer. Bepaal (vervolgens) de daar bijhorende strategische sturing; zorg daarbij voor meer samenhang in de aansturing vanuit verschillende rollen. Vergroot ten slotte het inzicht in de bijdrage aan maatschappelijke en publieke belangen aan de hand van het geactualiseerde kader.



Blijvende aandacht is nodig voor de financiële risico's bij Afvalzorg voortkomend uit externe veranderingen. Afvalzorg opereert in een stortmarkt met financiële risico's. Door een moratorium op de stortcapaciteit kan Afvalzorg haar afval mogelijk niet meer kwijt, wat faillissement kan veroorzaken door stijgende stortkosten. De uitkomsten van het Werkprogramma Storten en de geplande herziening van de rekenrente door de provincie zelf kunnen de financiële situatie beïnvloeden.

1993

Oprichting N.V. Afvalzorg Holding, Noord-Holland 100% aandeelhouder

2003

Afvalzorg wordt gehandhaafd als een provinciaal nutsbedrijf

2015

Vaststelling dividendbeleid

2023

RvC ontslaat directeur wegens onbehoorlijk bestuur en stelt interim-directeur(en) aan & Actualisatie dividendbeleid

2025

Aanstelling algemeen directeur en financieel directeur

Herstructurering Afvalzorg: provincie Flevoland wordt voor 10% aandeelhouder, Noord-Holland voor 90%

Statutenwijziging

Statutenwijziging

Herijking strategie door Afvalzorg

2002

2006

2021

2024

15

Alliander N.V.



Doel/Maatschappelijk belang

Het voorzien in de behoefte van energie door het transporteren en distribueren van energie, en het beheren en exploiteren van energienetwerken. De betrokkenheid van de provincie bij Alliander is historisch gegroeid door deelneming in plaatselijke energiebedrijven en later Nuon, waaruit Alliander is voortgekomen.



Overige betrokken partijen

Provincie Gelderland (44,68%), provincie Friesland (12,65%), gemeente Amsterdam (9,16%). De rest van de aandelen is in bezit van 69 andere gemeenten en de provincie Flevoland (die ieder minder dan 3% van de aandelen houden).

Financiële betrokkenheid

Totaal aandelenkapitaal

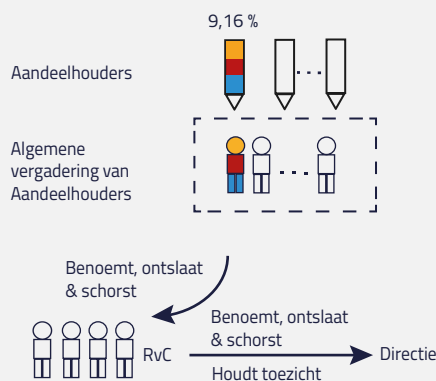


9,16 %

Eigen vermogen (2024)	€ 6,04 mld.
Vreemd vermogen (2024)	€ 6,92 mld.
Resultaat (2024)	€ 976 mln.
Dividend (2024)	€ 173 mln.
Dividend provincie (2024)	€ 15,8 mln.

Nominale waarde aandelen provincie: € 62,7 mln.

Bestuurlijke betrokkenheid



Leerpunten



De sturingsmogelijkheden voor Noord-Holland zijn, doordat Alliander een structuurvennootschap is en de provincie een minderheidsaandeel van 9,16% heeft, beperkt. Maak daarom optimaal gebruik van de mogelijkheden die er wél zijn, zoals beleidsinhoudelijk reageren op de strategie en investeringsplannen van de deelneming. Zorg intern voor duidelijkheid over deze beperkte aandeelhoudersrol.



Vergroot het inzicht in de bijdrage aan de maatschappelijke opgave. De taken van Alliander (en dochterbedrijf Liander) vloeien veelal voort uit landelijke wet- en regelgeving, en het toezicht op deze taken wordt primair uitgevoerd door de ACM. De sturingsmogelijkheden van Noord-Holland op deze kerntaken zijn daardoor beperkt. Toch heeft de provincie als aandeelhouder ook een verantwoordelijkheid om te toetsen en te monitoren of de bijdrage van Alliander aan maatschappelijke en provinciale doelen voldoende geborgd is. Momenteel vinden hierover geen evaluatiegesprekken plaats en ontbreekt structurele interne monitoring hiervan.

1917

Oprichting van Provinciaal Electriciteitsbedrijf van Noord-Holland, (P.E.N.)

1999

Noord-Holland wordt aandeelhouder van NUON na een fusie met ENW

2018

Door invoering van de Wet VET worden onder andere de (neven)activiteiten van netwerkbedrijven ingeperkt

2022

Alliander, Enexis en Stedin stellen met de Staat een afsprakenkader op over een kapitaalinjectie en aandelenparticipatie door het Rijk

P.E.N. en vier andere Noord-Hollandse energiebedrijven fuseren tot Energie Noord West (ENW)

Alliander ontstaat als zelfstandig netwerkbedrijf na afsplitsing van Nuon

PNH verstrekt een lening van € 55 mln. aan Alliander voor investeringen in de overgang naar een duurzame energievoorziening

1996

2009

2021

16

N.V. PWN Provinciaal Waterleidingbedrijf Noord-Holland



Doel/Maatschappelijk belang

Het waarborgen van de drinkwatervoorziening en het verantwoord beheren van natuur, landschap en recreatie in haar distributiegebied.



Overige betrokken partijen

De provincie is enig aandeelhouder.

Financiële betrokkenheid

Totaal aandelenkapitaal

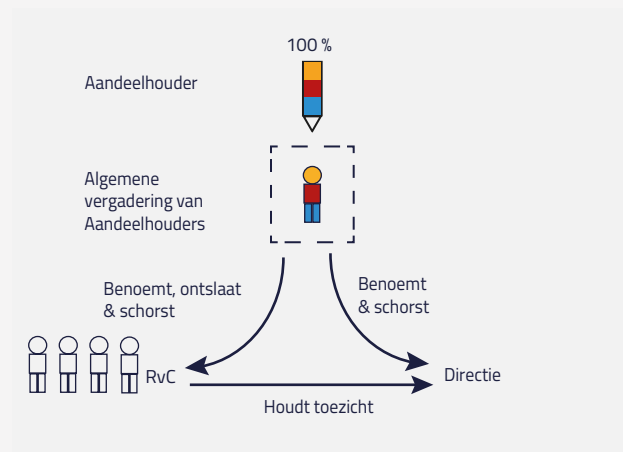


100 %

Eigen vermogen (2024)	€ 286.070.000
Vreemd vermogen (2024)	€ 513.299
Resultaat (2024)	€ 16,8 mln.
Dividend (2024)	€ 0 (de provincie ziet af van dividend)

Nominale waarde aandelen provincie: € 6.795.000

Bestuurlijke betrokkenheid



Leerpunten



Onderzoek op welke wijze de bijdrage aan de maatschappelijke opgave op een meer structurele manier gemonitord en geëvalueerd kan worden.



Besteed ook als provincie blijvende aandacht aan het identificeren en beheersen van maatschappelijke en operationele risico's, zoals klimaatverandering en de beschikbaarheid van zoetwater.



Blijf de (maatschappelijke) meerwaarde van nevenactiviteiten evalueren en herpositioneer deze waar nodig als ze onvoldoende bijdragen aan het kernbelang van de organisatie.

1919

Oprichting PWN

1990

Verzelfstandiging van PWN

2022

Verkoop PWN-Technologies

Overdracht van het beheer van het Noordhollands Duinreservaat aan PWN

1934

Gezamenlijk besluit AvA en RvC om afscheid te nemen van de directeur PWN

2020

Statutenwijziging

2024

Innovatiefonds Noord-Holland B.V.



Doel/Maatschappelijk belang

Het Innovatiefonds NH verstrekt converteerbare leningen aan Noord-Hollandse mkb-bedrijven die zich in de proof-of-conceptfase bevinden, met als doel de financieringskloof in de risicovolle vroege fase (de "vallei des doods") te overbruggen die traditionele financiers niet dekken.



Overige betrokken partijen

UvA Ventures Holding (25%), HvA Ventures Holding (6,25%), Amsterdam UMC Ventures Holding (6,25%), Sanquin Innovatie BV (6,25%) en VU Holding BV (6,25%).

Financiële betrokkenheid

Totaal aandelenkapitaal

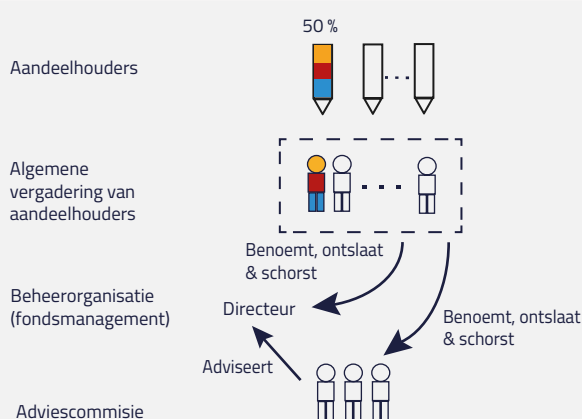


50 %

Eigen vermogen (2024)	€ 12.613.863
Vreemd vermogen (2024)	€ 7.016.406
Resultaat (2024)	€ 296.591
Dividend (2024)	€ 0
Kapitaalbijdrage aan het Innovatiefonds	€ 8.000.000

Nominale waarde aandelen provincie: € 8.000

Bestuurlijke betrokkenheid



Leerpunten



Houd oog voor de continuïteit van de vroegefasefinancieringsdelen van het fonds. Het doel van het Innovatiefonds is om innovatieve mkb'ers door een risicovolle financieringsfase heen te helpen. De proof-of-concept-delen van het fonds zijn naar verwachting volledig revolverend, maar het is nog te vroeg om dat met zekerheid te zeggen. De Vroegefase-financiering (VFF) is niet revolverend. Zolang nog onvoldoende middelen uit het fonds zijn terugverdiend en er geen nieuwe middelen beschikbaar komen, kan de continuïteit van de ondersteuning van ondernemers in de proof-of-concept-fase onder druk komen te staan.



Zorg dat er reflectie plaatsvindt op de maatschappelijke impact van het fonds. De uiteindelijke meerwaarde van het stimuleren van innovatie mkb'ers ligt in de maatschappelijke impact (bijvoorbeeld in termen van economische groei, banen en/of duurzaamheidsdoelen). Een gesprek of reflectie hierop heeft nog niet plaatsgevonden, noch binnen de provincie zelf, noch samen met het Innovatiefonds en/of de andere aandeelhouders.

2015

In het coalitieakkoord zijn middelen gereserveerd ten behoeve van innovatiestimulering in het midden- en kleinbedrijf

2018

De provincie richt samen met de UvA, de HvA en het AMC het Innovatiefonds op. Sanquin treedt kort daarna ook toe als aandeelhouder

2022

De uitvoering van de COL wordt overgenomen door de ROM, het Innovatiefonds gaat de Vroegefasefinanciering (VFF) uitvoeren, en de VU treedt toe als aandeelhouder

2024

Komst van een nieuwe fondsmanager



ROM InWest b.v.

(zie ook InWest Regio b.v. op de volgende pagina)



Doel/Maatschappelijk belang

ROM InWest b.v. is opgericht ten einde de internationale concurrentiekracht en de positie van de regio Noord-Holland te versterken. Hierbij richt ROM InWest b.v. zich op het stimuleren van de economische ontwikkeling.



Overige betrokken partijen

Het Rijk (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, alleen aandeelhouder in ROM InWest b.v.).

MRA Gemeentes: Uithoorn, Amstelveen, Haarlem, Landsmeer, Beverwijk, Ouder-Amstel, Edam-Volendam, Heemskerk, Velsen, Amsterdam, Purmerend, Zandvoort, Waterland, Zaanstad en Haarlemmermeer.

NHN Gemeentes (via STAK): Alkmaar, Den Helder, Hollands Kroon, Schagen, Hoorn en Dijk en Waard.

Financiële betrokkenheid

Totaal aandelenkapitaal

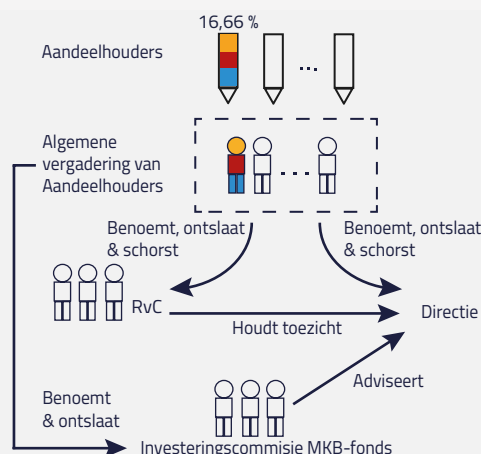


16,66 %

Eigen vermogen (2024)	€ 37.202.572
Vreemd vermogen (2024)	€ 5.151.781
Resultaat (2024)	- € 2.070.777
Dividend (2024)	€ 0
Kapitaalbijdrage aan MKB-fonds en Transitiefonds	€ 40.000.000

Nominale waarde aandelen provincie: € 9.995,76

Bestuurlijke betrokkenheid



Leerpunten



Onderzoek hoe het inzicht in de bijdrage aan de maatschappelijke opgave vergroot kan worden, bijvoorbeeld door explicieter te monitoren en te evalueren. Onderzoek of hier aanvullende stappen in mogelijk zijn.



Houd oog voor een verantwoorde doorontwikkeling van ROM InWest. Zorg dat de organisatie adaptief blijft, zodat zij adequaat kan inspelen op veranderende omstandigheden en nieuwe opdrachten op een verantwoorde manier kan opnemen.



Houd oog voor regionale verschillen en de dynamiek binnen en tussen de regio's.

2021

Oprichting van ROM InWest b.v.

2024

Beheer PDENH overgedragen aan ROM InWest b.v. & Structuurwijziging met als doel fiscale eenheid.

Overname van COLNH b.v. door ROM InWest b.v. & Statutenwijziging InWest Regio b.v.

2022

Inwest Regio b.v.

(zie ook ROM InWest b.v. op de vorige pagina)



Doel/Maatschappelijk belang

InWest Regio b.v. is opgericht ten einde de internationale concurrentiekracht en de positie van de regio Noord-Holland te versterken. Hierbij richt InWest Regio b.v. zich op het stimuleren van de economische ontwikkelingen en op het bijdragen aan de realisatie van de transitieopgaven op het gebied van energie en circulariteit.



Overige betrokken partijen

MRA Gemeentes: Uithoorn, Amstelveen, Haarlem, Landsmeer, Beverwijk, Ouder- Amstel, Edam-Volendam, Heemskerk, Velsen, Amsterdam, Purmerend, Zandvoort, Waterland, Zaanstad en Haarlemmermeer.

NHN Gemeentes (via STAK): Alkmaar, Den Helder, Hollands Kroon, Schagen, Hoorn en Dijk en Waard.

Financiële betrokkenheid

Totaal aandelenkapitaal

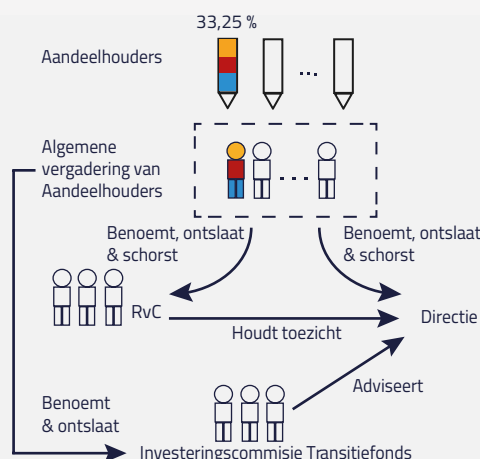


33,25 %

Eigen vermogen (2024)	€ 41.579.147
Vreemd vermogen (2024)	€ 386.742
Resultaat (2024)	- € 1.853.809
Dividend (2024)	€ 0
Kapitaalbijdrage aan MKB-fonds en Transitiefonds	€ 40.000.000

Nominale waarde aandelen provincie: € 40.000

Bestuurlijke betrokkenheid



Leerpunten



Onderzoek hoe het inzicht in de bijdrage aan de maatschappelijke opgave vergroot kan worden, bijvoorbeeld door explicieter te monitoren en te evalueren. Onderzoek of hier aanvullende stappen in mogelijk zijn.



Houd oog voor een verantwoorde doorontwikkeling van ROM InWest. Zorg dat de organisatie adaptief blijft, zodat zij adequaat kan inspelen op veranderende omstandigheden en nieuwe opdrachten op een verantwoorde manier kan opnemen.



Houd oog voor regionale verschillen en de dynamiek binnen en tussen de regio's.

2021

Oprichting van ROM InWest b.v.

2024

Beheer PDENH overgedragen aan ROM InWest b.v. & Structuurwijziging met als doel fiscale eenheid.

Overname van COLNH b.v. door ROM InWest b.v. & Statutenwijziging InWest Regio b.v.

Coöperatieve Vereniging Decentrale OV Autoriteiten U.A.

Doel/Maatschappelijk belang

De coöperatie ondersteunt haar leden bij gezamenlijke vraagstukken rond openbaar vervoer, met als doel de kwaliteitsverbetering van het openbaar vervoer door goede reisinformatie en het OV toegankelijk en betaalbaar te houden voor iedereen.

Overige betrokken partijen

Drenthe (0,26%), Flevoland (2,51%), Fryslân (3,93%), Gelderland (8,64%), Groningen (1,81%), Limburg (5,27%), MRDH (17,91%), Noord-Brabant (7,65%), Noord-Holland (4,88%), OV-Bureau Groningen Drenthe (5,23%), Overijssel (5,24%), Utrecht (7,28%), VRA (20,92%), Zeeland (1,88%) en Zuid-Holland (6,57%).

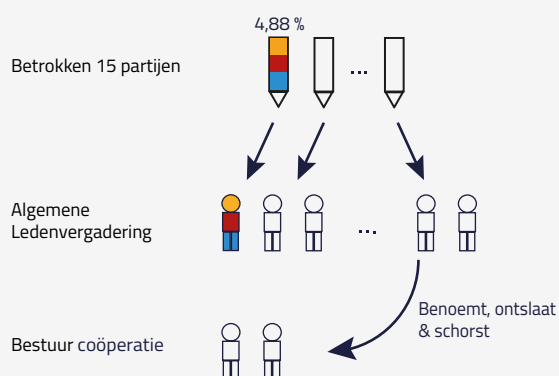
Financiële betrokkenheid

Totaal deelnemersbijdragen



Totale bijdrage provincie: € 262.862

Bestuurlijke betrokkenheid



Leerpunten

Betrokkenen ervaren DOVA als een goedlopend samenwerkingsverband. Dat zorgt voor een stevige positie tegenover de vervoerders en het Rijk. Dit succes hangt vooral samen met het feit dat DOVA vooral een uitvoerende apolitieke organisatie is. Houd aandacht voor politisering of beleidsmatige discussies bij eventuele veranderingen van rol of taken.

De goede (ambtelijke en bestuurlijke) verhoudingen en de bemensing spelen een grote rol bij het goed functioneren van DOVA. Dit vraagt om behoud hiervan bij bijvoorbeeld groei van het samenwerkingsverband of personele wisselingen.

2015

oprichting Decentrale OV Autoriteiten DOVA (DOVA) als samenwerkingsplatform zonder rechtsoorm. Alle partijen ondertekenen een convenant waarin afspraken staan over dekking en personele risico's

oprichting coöperatieve vereniging DOVA U.A. In de coöperatie nemen 15 partijen deel: de 12 provincie, en 3 vervoerregio's. Het OV-bureau Groningen-Drenthe is hier als derde vervoerregio bijgekomen.

Gemeenschappelijk orgaan Hollandse Waterlinies



Doel/Maatschappelijk belang

Het faciliteren en coördineren van de samenwerking tussen vier provincies als siteholder van het UNESCO-werelderfgoed Hollandse Waterlinies ten einde het beschermen, beheren en uitdragen van de universele waarde daarvan. Het veiligstellen van uniek internationaal erfgoed voor toekomstige generaties en het versterken van maatschappelijk draagvlak.



Overige betrokken partijen

De provincies Gelderland (30%), Utrecht (30%) en Noord-Brabant (10%) zijn de overige leden en dragen financieel bij aan het Gemeenschappelijk orgaan Hollandse Waterlinies.

Financiële betrokkenheid

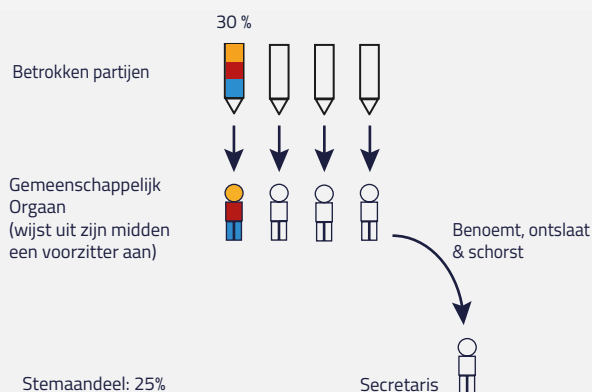
Totaal deelnemersbijdragen



30 %

Totale bijdrage provincie: €300.000 jaarlijks

Bestuurlijke betrokkenheid



Leerpunt



Betrokkenen beoordelen de samenwerking als goed, maar er zijn mogelijkheden voor verdere verfijning. Zo is het van belang om duidelijke/open communicatie en proactief risicomanagement te behouden en verder te bevorderen, vooral als het gaat om het minimaliseren van risico's zoals het waarborgen van voldoende financiële en personele inzet en potentiële uittreding van deelnemers.

2020

GS besluiten de 'Gemeenschappelijke regeling siteholderschap werelderfgoed Hollandse Waterlinies' te treffen met de colleges van GS van Gelderland, Noord-Brabant en Utrecht (voortlopend op nominatie UNESCO)

2022

Oprichting Gemeenschappelijk orgaan Hollandse Waterlinies

UNESCO kent de nominatie toe. De Stelling van Amsterdam en de Nieuwe Hollandse Waterlinie gaan verder als UNESCO werelderfgoed Hollandse Waterlinies

2021

Wijziging 'Gemeenschappelijke regeling siteholderschap werelderfgoed Hollandse Waterlinies'

2024

Hoofdstuk 1 – Onderzoeksopzet en verantwoording

1.1 Aanleiding

De provincie Noord-Holland neemt in de uitvoering van haar taken deel in verschillende verbonden partijen: organisaties zoals vennootschappen, stichtingen, verenigingen en gemeenschappelijke regelingen waarin de provincie zowel een bestuurlijk als een financieel belang heeft. De deelname aan verbonden partijen is voor de provincie nadrukkelijk een beleidsinstrument met een helder omschreven doelstelling. Volgens de Kadernota Verbonden Partijen 2020 (p. 19) is deelname altijd gericht op het realiseren van een publiek belang, en wordt bij ieder aangaan van een verbonden partij expliciet afgewogen wat de toegevoegde waarde is ten opzichte van andere instrumenten.

Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) verplicht provincies om in begroting en jaarstukken inzicht te geven in het beleid, de doelen, risico's en sturing van verbonden partijen. In de provincie Noord-Holland is daar invulling aangegeven door in de Kadernota Verbonden Partijen op te nemen dat er periodiek (per vier jaar) wordt geëvalueerd of de beleidsdoelstellingen worden behaald. In de periode 2012-2016 is hier invulling aan gegeven door alle verbonden partijen te evalueren, en in 2019 heeft nogmaals een evaluatie plaatsgevonden die is aangevuld met enkele nieuw opgerichte verbonden partijen.

Nu de verbonden partijen van de provincie afgelopen jaren al regelmatig zijn geëvalueerd, is er behoefte aan aanvullende inzichten die kunnen leiden tot bijsturing of verbetering. Veranderende omstandigheden kunnen er immers toe leiden dat de activiteiten of doelen van een verbonden partij niet langer volledig aansluiten bij het publieke belang van de provincie. Denkbaar is bijvoorbeeld dat een organisatie bepaalde maatschappelijke doelen niet kan nastreven uit noodzaak tot financiële continuïteit, of dat door nieuwe wetgeving of marktomstandigheden oorspronkelijke doelstellingen hun relevantie verliezen. Deze evaluatie beoogt daarom te identificeren op welke punten het beleid verder kan worden aangescherpt, zodat het publieke belang beter kan worden gewaarborgd.

1.2 Doel en afbakening onderzoek

Doel van de evaluatie

Het doel van deze evaluatie is om inzichtelijk te maken hoe de geselecteerde verbonden partijen 'scoren' op verschillende criteria (zie paragraaf 1.3) en daarmee handvatten te bieden voor de aanscherping van de nota verbonden partijen en de optimalisatie van inrichting en aansturing van onderzochte verbonden partijen. De focus op de randvoorwaarden voor een effectieve inzet van het instrument verbonden partijen is, net als in voorgaande evaluaties, voor dit onderzoek het startpunt. Daarnaast gaat de evaluatie ook specifiek in op een aantal aandachtspunten en dilemma's die betrekking hebben op de mate waarin met een verbonden partij het publieke belang geborgd wordt en de risico's die de provincie daarbij loopt gezien de ingerichte zeggenschapsstructuur, met in sommige gevallen een beperkte invloed als aandeelhouder.

Afbakening evaluatie

De evaluatie richt zich op het analyseren van de huidige werking en effectiviteit van zeven geselecteerde verbonden partijen. De actualisatie van de Nota Verbonden Partijen en het ontwikkelen van concrete voorstellen voor aanpassing van de inrichting of aansturing van specifieke verbonden partijen vallen buiten de scope van dit onderzoek. Wel levert deze evaluatie bouwstenen en inzichten op die kunnen worden benut voor de herziening van de Nota Verbonden Partijen, en voor aanpassing van de inrichting of aansturing van specifieke verbonden partijen.

1.3 Onderzoeksvragen en evaluatiekader

Deze evaluatie gaat om de beantwoording van de hoofdvraag:

In welke mate wordt aan de randvoorwaarden voldaan voor een effectieve inzet van het instrument verbonden partijen?

De deelvragen zijn opgenomen in het onderstaande evaluatiekader met acht deelvragen. De eerste vier deelvragen gaan over de beleidsonderbouwing van de verbonden partijen, terwijl

deelvragen 5 t/m 8 betrekking hebben op de borging van het publieke belang, de governance en de risico's.

Tabel 2. Toelichting op evaluatiekader.

Deelvraag / criterium	Toelichting
Beleidsontwikkeling	
Is aannemelijk dat het instrument bijdraagt aan het maatschappelijk belang?	Is aannemelijk gemaakt dat dat deelname in de verbonden partij bijdraagt aan het maatschappelijk belang? Is het beschreven, navolgbaar en voor één uitleg vatbaar?
Is het provinciaal belang onderbouwd en nog steeds actueel?	Hier wordt een onderscheid gemaakt tussen het maatschappelijk belang en het publiek belang. Belangen zijn maatschappelijke belangen als hun behartiging voor de samenleving als geheel gewenst is. Er is sprake van een publiek belang als de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt. Bij dit criterium wordt onderzocht of specifiek de provincie onderbouwd heeft waarom zij een maatschappelijk belang aangetrokken heeft. Is er "bemoeienis" van de provincie nodig om dit maatschappelijk belang te dienen. De afweging of een maatschappelijk belang een publiek belang is, is een politieke afweging. De evaluatie zal hier geen oordeel uitspreken over of een maatschappelijk belang al dan niet een publiek belang is. Wel wordt inzichtelijk gemaakt of het publiek belang bij oprichting inzichtelijk is gemaakt en er een eenduidig beeld over bestaat. Het provinciaal belang wordt door betrokkenen nog steeds als actueel ervaren.
Is er sprake van een navolgbare instrumentafweging?	Zijn er, naast verbonden partijen, meerdere instrumenten afgewogen? Is deze afweging gedocumenteerd en logisch van opbouw?
Sluiten de activiteiten aan bij het maatschappelijk belang?	In hoeverre sluiten de doelstellingen en activiteiten van de verbonden partij, inclusief die van hun dochterondernemingen, aan bij het maatschappelijk belang?
Borging publiek belang, governance en risico's	
Is de governance (in de eventueel gewijzigde situatie) optimaal? Wordt het publieke belang voldoende geborgd?	Op welke wijze heeft de Provincie de mogelijkheid om strategisch richting te geven aan de verbonden partij? Is de governance volgens het best denkbare model ingericht? Wat zijn de ervaringen met bestuurlijke rollenscheiding van opdrachtgever en eigenaar?
In welke mate is het inzicht in de effectiviteit proportioneel tot het maatschappelijk belang en de sturing?	Inzicht in het maatschappelijk belang kan zich uiten in o.a. reflectie in onderling overleg, beoordeling van jaarstukken in het licht van het maatschappelijk belang, monitoring van prestaties, evaluaties en interne reflectie. Hierbij zou je meer (expliciete) inspanningen verwachten die bijdragen aan het inzicht naarmate het maatschappelijk belang groter of actueler is, de provincie meer op afstand staat, er meer sturingsmogelijkheden zijn, het financieel belang (en daarmee risico's) groter is en/of er operationele risico's spelen.
Is er een duidelijke strategie voor de aansturing van de deelneming vastgesteld?	Wordt de strategie voor aansturing uit de nota verbonden partijen toegepast bij de deelneming? Op welke wijze wordt hier uitvoering aan gegeven?
Welke risico's loopt de provincie met de verbonden partij in relatie tot de mate van invloed en mogelijkheden tot sturing?	Welke risico's loopt de provincie met de verbonden partij? Welke mogelijkheden biedt de governance om deze risico's te beheersen?

1.4 Selectie Verbonden Partijen

Alle verbonden partijen die voor 2017 zijn opgericht zijn in het verleden als casus opgenomen in de evaluatie verbonden partijen. De onderstaande tijdlijn geeft dit weer.

- 2012-2014: alle deelnemingen en gemeenschappelijke regelingen (niet de stichtingen)
- 2016: de stichtingen
- 2019: een selectie van nieuwe verbonden partijen op basis van een criterialijst (in het kort: verbonden partijen waar wijzigingen waren doorgevoerd of waar aandachtspunten waren).

In deze evaluatie is ook een selectie gemaakt van verbonden partijen. Bij een aantal deelnemingen is het maatschappelijk belang erg groot, terwijl de invloed als aandeelhouder beperkt is. Deze deelnemingen zijn opgenomen in deze evaluatie om te kunnen onderzoeken op welke wijze publieke belangen bij deze deelnemingen zoveel mogelijk kunnen worden geborgd. Het is de verwachting dat we van deze casussen kunnen leren voor de toekomst. Dit speelt met name bij een aantal deelnemingen met een raad van commissarissen. Bij deelnemingen met een RvC zijn de mogelijkheden voor strategische sturing door de provincie beperkt. Van langer bestaande verbonden partijen zijn daarom de volgende verbonden partijen meegenomen in de evaluatie:

- N.V. Afvalzorg Holding;
- Alliander N.V.;
- N.V. PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland.

Daarnaast worden een aantal recent opgerichte verbonden partijen betrokken in de evaluatie:

- Innovatiefonds Noord-Holland B.V.;
- ROM In West Regio B.V.;
- Coöperatieve vereniging DOVA U.A..
- Gemeenschappelijk Orgaan Hollandse Waterlinies;

Deze verbonden partijen hebben nog niet eerder deel uitgemaakt van de evaluatie verbonden partijen. Deze casussen bieden zicht op hoe er in het recente verleden op de randvoorwaarden voor effectieve inzet is gestuurd.

1.5 Verantwoording

De bevindingen en conclusies zijn in het algemeen gebaseerd op documentenonderzoek en op interviews binnen de provincie. Deze interviews zijn gehouden met zowel de accounthouders 'Beleid' (opdrachtgeverschap) als met de accounthouders 'Financiën' (eigenaarschap). Voor N.V. Afvalzorg en Alliander N.V. zijn ook de medeaandeelhouders van de deelneming geïnterviewd en voor N.V. Afvalzorg Holding, Alliander N.V., N.V. PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland, Innovatiefonds Noord-Holland B.V., Coöperatieve vereniging DOVA U.A. en Gemeenschappelijk Orgaan Hollandse Waterlinies is met de directie of het management van de verbonden partij gesproken. De uiteindelijke "gebruikers" van beleid (recreanten, huishoudens, burgers etc.) zijn niet geïnterviewd. Een overzicht van geïnterviewde functionarissen per casus is opgenomen in bijlage C.

De interviews hadden tot doel de bevindingen uit de documentenstudie te toetsen en de witte vlekken in te vullen. Van alle interviews zijn gespreksverslagen gemaakt die ter verificatie zijn voorgelegd aan de geïnterviewden. De informatie uit de documentenstudie en de interviews is vervolgens in onderlinge samenhang en in het licht van de doelstelling en onderzoeksvragen van deze evaluatie geanalyseerd en verwerkt in een beschrijving per verbonden partij. Elk van deze hoofdstukken is ter review op feitelijke onjuistheden voorgelegd aan de betreffende accounthouders binnen de provincie.

Ambtelijk opdrachtgever voor de evaluatie is de sectormanager Onderzoek & Informatie. In de begeleidingscommissie voor deze evaluatie zijn naast Sector Onderzoek & Informatie ook de Sectoren Duurzame Economie, Juridische Zaken en Financiën vertegenwoordigd (zie voor samenstelling bijlage C). Op verschillende momenten tijdens de evaluatie zijn tussentijdse bevindingen teruggekoppeld aan de begeleidingsgroep ten behoeve van de kwaliteitsborging en eventuele bijsturing van het onderzoek.

1.6 Leeswijzer

De rapportage is als volgt opgesteld. Hoofdstuk 2 omvat een theoretisch kader, waarin beschreven is wat het beleidsinstrument Verbonden Partijen behelst en hoe de provincie het instrument inzet. In de hoofdstukken 3 t/m 9 worden de afzonderlijke casussen (verbonden partijen) geanalyseerd. De resultaten van de analyse per case zijn gestructureerd volgens het analysekader dat hiervoor is besproken:

- In de eerste paragraaf van elk hoofdstuk wordt een profielschets gegeven, waarin de uitgangssituatie van de Verbonden Partij is beschreven met specifieke kenmerken als de taak, structuur, activiteiten en ontstaansgeschiedenis van de organisatie;

- De tweede paragraaf behandelt de beleidsonderbouwing en sluit daarmee aan bij deelvragen 1 t/m 4 van de evaluatie;
- De derde paragraaf richt zich op de borging van het publiek belang, de governance en de risico's, oftewel deelvragen 5 t/m 8 van de evaluatie.

Hoofdstuk 2 – Theoretisch kader

2.1 De Verbonden Partij als beleidsinstrument

Een verbonden partij is een externe organisatie, waarin de provincie Noord-Holland zowel een financieel als bestuurlijk belang houdt. Dit is wettelijk vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Een bestuurlijk belang betekent dat de provincie direct of indirect invloed kan uitoefenen op de besluitvorming binnen de partij, bijvoorbeeld via stemrecht in het bestuur of een zetel in een toezichthoudend orgaan. Een financieel belang bestaat wanneer de provincie middelen heeft ingebracht (zoals kapitaal of subsidies) of financieel risico loopt, bijvoorbeeld door garant te staan voor tegenvallers.

Soorten verbonden partijen

Verbonden partijen kunnen verschillende juridische vormen aannemen, afhankelijk van de aard van de samenwerking en de uit te voeren taken:

- **Vennootschappen:** rechtspersonen met een aandelen verdeeld kapitaal, waarvan een deel van de aandelen in handen van de provincie is. Er zijn verschillende soorten vennootschappen:
 - Besloten vennootschap (BV), waarbij aandelen op naam zijn en niet vrij verhandelbaar. Governance vindt plaats via de algemene vergadering van aandeelhouders (AVA), waarin de provincie haar stemrecht uitoefent. De dagelijkse leiding ligt bij het bestuur, en toezicht daarop eventueel bij een raad van commissarissen (RvC).
 - Naamloze vennootschap (NV), waarbij van de aandelen op naam zijn², maar overdracht van aandelen eenvoudiger is dan bij een BV. Ook hier heeft de AVA de hoogste macht, en benoemt zij bestuurders en (eventueel) commissarissen. N.V.'s zijn doorgaans grotere ondernemingen, gericht op een bredere groep aandeelhouders.
 - Een bijzondere vorm van een NV is een structuurvennootschap, waarop het structuurregime van toepassing is: een set van wettelijke governance-bepalingen die automatisch geldt wanneer de NV beschikt over:
 - Een geplaatste kapitaal van minimaal €16 miljoen,
 - Een ondernemingsraad,
 - Minimaal 100 medewerkers in Nederland.Bij een structuurregime is een RvC verplicht, met bevoegdheden om bestuurders te benoemen of te ontslaan. Statuten kunnen hierbij wel afwijkende bepalingen bevatten. Een voorbeeld hiervan is het 'verzwakt' structuurregime, waarbij er wel een RvC is, maar de bevoegdheid voor het benoemen en ontslaan van bestuurders bij de aandeelhouders ligt.
- **Stichtingen:** rechtspersonen zonder leden of aandeelhouders, die een specifiek doel nastreeft met haar vermogen. De provincie kan als bestuurslid participeren in een stichting. Governance is belegd bij een (onafhankelijk) bestuur, eventueel met een Raad van Toezicht (RvT).
- **Gemeenschappelijke regelingen (GR):** publiekrechtelijke samenwerkingsvorm tussen overheden (zoals provincies, gemeenten, waterschappen), ingesteld op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Een GR heeft een eigen rechtspersoonlijkheid en een gezamenlijk bestuur. Het bestuur wordt gevormd door vertegenwoordigers vanuit de deelnemers, doorgaans met onderscheid tussen een dagelijks en algemeen bestuur. Besluiten worden namens de deelnemende overheden genomen en de provincie heeft één of meer zetels in het bestuur. Invloed wordt vooral uitgeoefend via politieke en ambtelijke vertegenwoordiging en via het stemmen over begrotingen en beleidskaders. Provinciale Staten houden toezicht op de inzet en resultaten.
- **Verenigingen:** Hierbij werkt de provincie samen met andere leden (zoals andere overheden) aan het behartigen van gezamenlijke belangen of het realiseren van bepaalde doelen, terwijl de provincie invloed kan uitoefenen op beleid en koers binnen die vereniging. Een

² Sinds de invoering van de "Wet omzetting aandelen aan toonder" in 2019.

bijzondere vorm daarvan is de coöperatieve vereniging, gericht op het gezamenlijk realiseren van concrete projecten, voorzieningen of diensten. De provincie kan hier als lid rechtstreeks in participeren en delen in de zeggenschap, opbrengsten en risico's.

Doel, werking en beperkingen van het instrument

Door een samenwerking juridisch vorm te geven in een van de bovengenoemde rechtsvormen, kunnen provincie, andere overheden, bedrijven en burgers hun kennis, middelen en verantwoordelijkheden bundelen. Het aangaan van samenwerkingen via verbonden partijen is echter niet alleen een praktische samenwerkingsvorm, maar wordt door de provincie bewust ingezet als beleidsinstrument. Het is daarmee één van de instrumenten waarover de provincie beschikt om haar doelen te bereiken, naast bijvoorbeeld subsidies, convenanten of uitvoering in eigen beheer.

'Sturing op afstand' vormt bij dit instrument een centraal principe. In plaats van alle uitvoerende verantwoordelijkheden en risico's zelf te dragen, kan de provincie invloed uitoefenen via vertegenwoordiging in besturen, aandeelhouderschap of lidmaatschap. De provincie bepaalt zo (mede) de strategische koers, terwijl de dagelijkse uitvoering en expertise bij de verbonden partij liggen. Door het op afstand plaatsen is die invloed echter wel indirecter, waardoor de provincie afhankelijk is van een bepaalde set aan (formele) sturingsmogelijkheden om haar belang in te brengen, zoals bepaalde overlegmomenten, benoemingen en de statuten van de verbonden partij. Daarnaast deelt de provincie in sommige gevallen zeggenschap met andere deelnemers in de verbonden partij, waardoor compromisvorming nodig is en de provincie bovendien een minderheidspositie kan hebben.

Bij het sturen op benoemingen bij verbonden partijen hebben overheden diverse mogelijkheden om invloed uit te oefenen, afhankelijk van hun positie en statutaire afspraken. Een belangrijk element is de procedure, die vaak start met het gezamenlijk vaststellen van een profielschets met specifieke vaardigheden en (politiek-bestuurlijke) sensitiviteit. Dit profiel wordt vervolgens openbaar gemaakt. Tijdens de werving kunnen overheden inzage vragen in de longlist en shortlist, en ontbrekende factoren signaleren of hierop acteren (bijvoorbeeld gemeente Den Haag). Sommige overheden benutten expliciet (kennismakings)gesprekken, ook bij herbenoemingen, om verwachtingen te bespreken of het functioneren te toetsen (bijvoorbeeld provincie Overijssel).

Verder maken overheden soms gebruik van de mogelijkheid om deel te nemen in selectiecommissies, om integriteitsscreenings uit te voeren en formele voordrachts- of goedkeuringsrechten te benutten. Door betrokkenheid bij profielschets, selectie en toetsing, kunnen overheden zo veel mogelijk sturen op de samenstelling en het functioneren van besturen en toezichthouders. Sommige gemeenten en provincies sturen hierin bewust en expliciet. Provincie Noord-Holland stelt zich wat terughoudender hierin op en hanteert een aantal vaste spelregels, zoals het werken met een openbare profielschets en transparante procedure.

Ook is het zicht op de dagelijkse bedrijfsvoering relatief beperkt, waardoor de provincie deels moet vertrouwen op de kwaliteit van interne governance, toezicht en transparantie binnen de verbonden partij. Daarbij is er een inherente spanning tussen een efficiënte, gezonde bedrijfsvoering en het realiseren van publieke doelen; de verbonden partij moet immers ook rekening houden met financiële continuïteit en andere belangen dan alleen die van de provincie. Juist daarom is actieve betrokkenheid vanuit de provincie belangrijk, zodat het publieke belang geborgd blijft en afwijkingen in strategie of uitvoering tijdig kunnen wordenesignaleerd en bijgestuurd.

2.2 Inzet van het instrument door de provincie

Kadernota Verbonden Partijen

De provincie heeft met de 'Kadernota Verbonden partijen' een beleidskader opgesteld waarin staat wanneer en onder welke voorwaarden zij deelneemt aan een verbonden partij. In deze nota, die in 2020 voor het laatst is geactualiseerd, is vastgelegd dat deelname aan een verbonden partij nooit een doel op zich is, maar altijd een bijdrage moet leveren aan het borgen van publieke belangen. Voordat besloten wordt tot deelname, wordt via een afwegingskader getoetst of de verbonden partij het beste instrument is, mede afgezet tegen alternatieve instrumenten. De provincie toetst initiatieven op criteria als het bestaan van een structureel publiek belang, heldere

beleidsdoelstellingen, het te behalen maatschappelijke of financieel rendement en of er sprake is van een acceptabel en beheersbaar risicoprofiel. Ook het hierboven genoemde 'actief aandeelhouderschap' is expliciet opgenomen in de nota: de strategie en het governance-beleid van de verbonden partij worden actief bewaakt en invloed wordt zo veel mogelijk vooraf geborgd in statuten en aandeelhoudersafspraken.

Organisatie

Het accounthouderschap van verbonden partijen is verdeeld tussen een beleidsmedewerker, die primair verantwoordelijk is voor het inhoudelijk doel en de relatie, en een medewerker van de sector Financiën die toeziet op het financiële en juridische perspectief. Een voordeel van deze 'decentrale' aanpak is dat de accounthouder (met name vanuit beleidsperspectief) de begeleiding flexibel kan afstemmen op de specifieke kenmerken (zoals type organisatie en beleidsdoelen) van hun eigen verbonden partij. Ook zijn de lijnen bij deze aanpak kort. De accounthouder beleid kan inhoudelijk schakelen met andere beleidscollega's en de inhoudelijk gedeputeerde enerzijds, en met de accounthouder Financiën anderzijds.

Een keerzijde van deze flexibele aanpak is het risico op versnippering. De verantwoordelijkheid voor verbonden partijen ligt bij verschillende beleidssectoren, waardoor het overzicht over het hele portfolio van verbonden partijen er alleen is bij de sector Financiën. Ook werkt iedere accounthouder vanuit zijn eigen beleidsterrein met de eigen routines, waardoor er verschillen kunnen ontstaan in de manier van aansturing, beoordeling en rapportage. Daarbij bestaat het gevaar van blinde vlekken bij beleidsinhoudelijke accounthouders, bijvoorbeeld door onvoldoende op de hoogte te zijn van de (sturings)mogelijkheden die het instrument biedt.

De manier waarop het beheer en de aansturing van verbonden partijen is georganiseerd, verschilt sterk tussen provincies en gemeenten. In Overijssel is bijvoorbeeld gekozen voor een meer centrale aanpak met een speciaal 'Expertisecentrum Verbonden Partijen' dat fungeert als kennis- en coördinatiepunt voor alle accounthouders. Dit expertisecentrum ondersteunt bij beleid, implementatie en het uniformeren van werkwijzen en adviezen. In andere provincies, bijvoorbeeld Gelderland en Groningen, is er juist een duidelijke scheiding tussen financiële en beleidsmatige taken. Gemeenten als Amsterdam en Den Haag maken onderscheid tussen het beheer van deelnemingen (door een gespecialiseerd team of centrale afdeling) en het beheer van overige verbonden partijen (door de beleidsafdelingen zelf).

Hoofdstuk 3 – N.V. Afvalzorg Holding

3.1 Profielschets

Ontstaansgeschiedenis

De provinciale betrokkenheid bij het beheer, exploitatie en de nazorg van (afval)stortplaatsen kent een lange geschiedenis. In 1979 werd de Afvalstoffenwet aangenomen waarin regels omtrent afvalstoffenverwerking waren vastgelegd. Met de invoering van deze wet kreeg de provincie een coördinerende taak (de uitvoering van de afvalverwerking bleef grotendeels bij gemeenten liggen). Deze coördinatie kreeg vorm in een verplicht Provinciaal Afvalstoffenplan waarin werd opgenomen hoe afvalstoffen bewerkt, verwerkt of vernietigd moesten worden.

Daarnaast was de provincie volgens de wet bevoegd gezag voor de vergunningverlening rond stortplaatsen. Dit waren grotendeels gemeentelijke stortplaatsen waar voornamelijk huisvuil werd gestort. De provincie Noord-Holland was zelf eigenaar van drie regionale stortplaatsen: Velsen, Nauerna en Hollandsche Brug. Hier werd vooral groter industrieel afval gestort. Tevens was de provincie eigenaar van het autowrakterrein De Liede en de Provinciale Inzameldienst voor klein chemisch afval.³

Verzelfstandiging

Eind 1991 hebben Provinciale Staten een principe besluit genomen tot de verzelfstandiging van de stortplaatsen en verwante activiteiten en deze onder te brengen in een naamloze vennootschap. Dit besluit had betrekking op drie provinciale stortplaatsen, de exploitatie van het autowrakterrein De Liede en het terrein Vroneroord, de Provinciale Inzameldienst voor klein chemisch afval, en de deelneming in Plastic Waste Recycling. In april 1993 is N.V. Afvalzorg Holding (hierna: Afvalzorg) opgericht die zich bezighoudt met het bewerken, hergebruiken en storten van afval. Ook is Afvalzorg belast met het beheer en nazorg van gesloten stortplaatsen en verontreinigde locaties.

In de periode na oprichting en begin van de 21^e eeuw gaat Afvalzorg stort Samenwerkingen aan met andere afvalverwerkingsbedrijven in Noord-Holland en Flevoland en vinden er enkele fusies en overnames plaats. In 2002 vindt een herstructurering plaats waarbij B.V. Afvalzorg Deponie een volledige dochter wordt van Afvalzorg. Provincie Flevoland geeft aan aandeelhouder te willen blijven. Provincie Noord-Holland koopt Flevoland uit en Flevoland krijgt een aandeel van 10% in N.V. Afvalzorg Holding. Noord-Holland bezit de overige 90%; de provincies Noord-Holland en Flevoland zijn tot op de dag van vandaag de enige twee aandeelhouders van Afvalzorg.

Relatie provincie en Afvalzorg



Figuur 1: Verwerkingslocaties Afvalzorg, waar o.a. recycling, reiniging, opslag, storten van afvalstoffen plaatsvindt. Voor overige locaties zie <https://www.afvalzorg.nl/locaties/>

³ Evaluatie Verbonden Partijen (2014): p.32, Voordracht Provinciale Staten nr. 17, betreft 'Verzelfstandiging stortplaatsen en aanverwante privaatrechtelijke activiteiten op het terrein van afvalverwerking; fase 2, 1993.

De relatie tussen Afvalzorg en de provincie is in de eerste 10 jaar na oprichting enkele keren herzien/herijkt. In 1997 besloten PS dat de nutsactiviteiten (storten, baggerdepots en nazorg) gescheiden zouden moeten worden van de marktactiviteiten (zoals beheer van autowrakkerterreinen, deelname in verontreinigde grondbank en grondrecycling). Van de nutstaken is destijds bepaald dat die voor 100% in overheidshanden moest blijven en dat de provincie in beginsel een meerderheidsbelang in Afvalzorg moest houden. Verder was vastgelegd om na drie jaar een standpunt te bepalen over het vervreemden van het provinciaal belang in de recycling-activiteiten dan wel het hele bedrijf. Daarna zijn in het kader van herijking onderzoeken gedaan naar de marktsituatie, regelgeving en de publieke taak van Afvalzorg.

Het collegeprogramma 1999-2003 stelde dat alle deelnemingen afgestoten moesten worden, behalve drinkwaterbedrijven en ontwikkelingsmaatschappijen voor de duur dat de doelstelling van de betreffende PPS dat nodig maakt.⁴ In 2000 wordt onderzocht of het om beleidsmatige redenen wenselijk is om een eigen stortbedrijf te behouden. Deloitte & Touche constateert in een adviesrapport dat er een duidelijke tendens is naar steeds meer marktwerking en een groter wordende beleidsmatige en sturende invloed van de rijksoverheid ten aanzien van storten (en een gelijktijdig vermindering van de rol van de provincie). Volgens het advies kunnen via het (vernieuwde) publieke instrumentarium in afdoende mate de maatschappelijk relevante aspecten⁵ rond het storten van afval worden gewaarborgd. Het hebben van een eigen stortbedrijf is voor de provincie vanuit beleidsmatig oogpunt zodoende niet nodig⁶.

GS besluiten daarop dat voor het realiseren van het afvalbeleid het niet langer nodig is om een eigen stortbedrijf te hebben en dat Afvalzorg vanuit dat oogpunt zou kunnen worden geprivatiseerd. Ter voorbereiding op besluitvorming over privatisering besluiten zij na te gaan wat hiervoor wenselijk is qua vorm en fasering. Provinciale Staten nemen dit besluit over en vragen eerst om de bedrijfsmatige- en strategische aspecten in beeld te brengen voordat ze over kunnen gaan tot definitieve besluitvorming over privatisering.⁷ De herstructurering van Afvalzorg met de opname van provincie Flevoland in N.V. Afvalzorg Holding vindt in 2002 plaats. In september dat jaar besluiten GS nog niet te kiezen voor privatisering, maar dit op een aantal punten nader te laten onderzoeken⁸.

In 2003 besluiten GS en PS dat Afvalzorg als nutsbedrijf blijft bestaan voor het beheer en de exploitatie. De marktpositie is onzeker, en regelgeving en de verdeling van publieke en private taken zijn nog onduidelijk. Splitsing is op dat moment te ingrijpend, zo wordt geoordeeld.⁹ Verder wordt bij dit besluit meegegeven dat de relatie met Afvalzorg sinds de oprichting van de vennootschap regelmatig geijkt is en dat deze over een bepaalde periode weer tegen het licht zal moeten worden gehouden. Bij bepaling van het tijdstip daarvoor moet rekening worden gehouden met twee zaken; de noodzakelijke continuïteit in het bedrijf en landelijke (en internationale) ontwikkelingen. Gezien deze zaken is het advies/verstandig een volgende herijking niet eerder dan 2008 te laten plaatsvinden¹⁰. Een dergelijke herijking heeft sinds 2003 niet (meer) plaatsgevonden, voor zover dat uit de stukken blijkt.

N.V. Afvalzorg Holding is een naamloze vennootschap, waarvan de Provincie Noord-Holland 90% aandeelhouder is en Provincie Flevoland 10% in handen heeft. Afvalzorg is een bedrijf dat opereert in de afvalverwerkingsmarkt en er werken ruim 100 medewerkers. Afvalzorg legt zich toe op het beheer en exploitatie van stortplaatsen, het beheer en nazorg van gesloten stortplaatsen, de nazorg van verontreinigde locaties, de ontwikkeling van gesloten stortplaatsen tot veilige, nieuwe bestemmingen en de bewerking en het hergebruik van stortafval. Deze activiteiten worden uitgevoerd door verschillende dochterondernemingen. De organisatiestructuur van Afvalzorg is als volgt:

⁴ Collegeprogramma "Op de burger betrokken" 1999-2003: p. 7.

⁵ Aspecten waren: verantwoorde tarieven, (eeuwigdurende) bescherming van het milieu, zekerheid dat er altijd stortcapaciteit beschikbaar en toegankelijk is om afval te bergen.

⁶ Voordracht Provinciale Staten nr. 39, betreft 'Herijking relatie met N.V. Afvalzorg', 19 juni 2000.

⁷ Idem.

⁸ O.a. een toetsing van de interesse van relevante, in Nederland actieve, ondernemingen op het gebied van milieuzorg om deel te nemen in het aandelenkapitaal van Afvalzorg en het bepalen van een optimale financieringsstructuur van Afvalzorg, waarbij naar 2 varianten gekeken wordt; Afvalzorg blijft in handen van de provincie Noord-Holland en Afvalzorg gaat over in private handen (m.u.v. de nazorgtaak). GS-besluit 17 september 2002.

⁹ Voordracht Provinciale Staten nr. 27, betreft 'Herijking relatie met N.V. Afvalzorg', 21 januari 2003

¹⁰ Idem.

Tabel 3. Organisatiestructuur N.V. Afvalzorg Holding.

Bewerking en hergebruik	Eindverwerking	Beheer & Nazorg	Nieuwe Landschappen
• Afvalzorg Bouwstoffen • Afvalzorg Grondstromen Limburg • B.V. Baggerzorg • Groen & Grond Combinatie V.O.F. • N.V. Grondbankcombinatie • Grondreinigingcombinatie V.O.F. • NaviQ • Combinatie Afvalzorg & Den Ouden V.O.F.	• Afvalzorg Deponie B.V.	• Bodemzorg • Energiezorg B.V. • Stortgas B.V.	• Groengebied Mastwijk • V.O.F. Het Groene Schip

Statutair doel

In de statuten van Afvalzorg is het volgende ten doel gesteld:

- het zorgdragen voor de continuïteit van de eindverwerking van afval, door middel van storten met inachtneming van maatschappelijk verantwoord milieubeheer en door overheden vastgesteld milieubeleid;
- het verwerven, ontwikkelen, beheren, exploiteren, verduurzamen en afwerken van afvalstortlocaties;
- het uitvoeren van zorg- en nazorgactiviteiten bij geopende en gesloten afvalstortlocaties, bij bodemsaneringslocaties en civieltechnische werken;
- het zorgdragen voor de verkrijging van veilige en maatschappelijk aanvaarde eindbestemmingen van stortlocaties; en
- de bevordering van de circulaire economie en duurzame ontwikkelingen.

Overige betrokkenheid bij Afvalzorg

Naast de rol van aandeelhouder komt de provincie Afvalzorg ook tegen in de rol van:

- Bevoegd gezag nazorg stortplaatsen Wet milieubeheer (waaronder het nazorgfonds)
- Bevoegd gezag vergunningverlening en handhaving stortplaatsen (Wet milieubeheer) en bodemsanering (Wet bodembescherming) via Omgevingsdiensten
- Opdrachtgever met betrekking tot beheer en nazorg van gesloten stortplaatsen (Wet milieubeheer) en beheer en nazorg van bodemverontreinigingslocaties (Wet bodembescherming) (waaronder gebiedsgerichte aanpak grondwaterverontreinigingen). Met daarbij de mogelijkheid van volledig overname van deze zeer langdurende verantwoordelijkheden incl. risico's van de provincie naar Afvalzorg)
- Project/uitvoeringspartner – Mediationvaststellingsovereenkomst Nauerna en de uitvoering daarvan; Green Deal Duurzaam Stortbeheer

Ontwikkelingen sinds vorige evaluatie (2014)

Governance

In 2014 is, met vaststelling van de Kadernota Verbonden partijen, de Wet Normering Topinkomens (WNT) van toepassing verklaard op alle deelnemingen. In 2021 zijn de statuten gewijzigd en zijn deze in lijn gebracht met Nota verbonden partijen op de punten van beloningsbeleid en strategie en overige wet- en regelgeving.

Het dividendbeleid van 2015 is geactualiseerd in 2023¹¹, Deze actualisatie behelsde een continuering van het vaste (jaarlijks) dividend¹² maar met een verhoging van €1.250.000,- naar € 1.500.000,- per het boekjaar 2024 en de continuering van de mogelijkheid om vier jaarlijks een additionele dividenduitkering te laten doen indien daartoe ruimte bestaat in plaats van een minimumuitkering van €1.500.000,-.

¹¹ Bijlage bij nota GS met kenmerk 1966758, betreft 'Algemene vergadering van aandeelhouders N.V. Afvalzorg Holding 1 juni 2023, 30 mei 2023.

¹² Dit is ongeacht nettoresultaat en ongeacht vermogenspositie en (toekomstige) kasstromen. GS- besluit met kenmerk 538058/613469, betreft 'aandeelhoudersvergadering NV Afvalzorg Holding dd 29 mei 2015', 19 mei 2015.

Op 30 juni 2023 heeft de Raad van Commissarissen van Afvalzorg de directeur van Afvalzorg ontslagen, tijdens een buitengewone vergadering van aandeelhouders. In april van dat jaar constateert de RvC dat de bestuurder van Afvalzorg gedurende het boekjaar 2022 zijn taken niet naar behoren heeft vervuld en dat er sprake is van onbehoorlijk bestuur in de zin van artikel 2:9 Burgerlijk Wetboek. Naar de mening van de Raad van Commissarissen, is er sprake van een onoverkomelijk verschil van inzicht over de bedrijfsvoering¹³. Per 1 januari 2025 is er een algemeen directeur aangesteld en op 1 februari 2025 ook een financieel directeur. In de periode juli 2023 tot januari 2025 zijn er diverse interim-directeuren aangesteld.

Ontwikkelingen in rol van partner en bevoegd gezag – Dossier Nauerna

In juni 2013 is er een mediationovereenkomst stortplaats Nauerna tot stand gekomen, als resultaat van een mediationtraject, tussen Afvalzorg, gemeente Zaanstad, provincie Noord-Holland, de Haven Amsterdam, partij Flee en de bewoners van het buurtschap Nauerna (georganiseerd in BGN, Belangengroep Nauerna) over de toekomst van de Nauernasche Polder na beëindiging van het storten op de stortplaats Nauerna.

Park Nauerna¹⁴ werd in juni 2015 geopend op een deel van de stortplaats, maar in 2019 gesloten. Er waren twijfels over de veiligheid nadat percolaat¹⁵ in het park was gestroomd. De sluiting zorgde voor een impasse tussen de partijen. In 2022 is er een addendum op de mediationvaststellingsovereenkomst gesloten, waarin is afgesproken dat het RIVM een onderzoek doet naar hoe het park veilig opengesteld kan worden voor recreatie. De periode na de eerste ondertekening tot 2024 vroeg met regelmaat om intensief overleg omdat er bij de uitvoering van de overeenkomst onvoorziene onduidelijkheden, onmogelijkheden en beperkingen boven water kwamen¹⁶. Partijen moesten regelmatig opnieuw om tafel voor o.a. het opstellen van een addendum met afspraken bij de oorspronkelijke overeenkomst, zoals aanvullend onderzoek en andere te treffen (kostbare) voorzieningen en maatregelen door Afvalzorg. Eind 2024 is er overeenstemming bereikt over het veilig recreëren in Park Nauerna op basis van de uitkomsten van het onderzoek en is het addendum vastgesteld door uitvoeringspartners: gemeente Zaanstad, belangengroep Nauerna, Afvalzorg en de provincie Noord-Holland. Het RIVM-onderzoek, dat inmiddels heeft plaatsgevonden heeft een generiek beoordelingskader veilige recreatie opgeleverd, dat ook toepasbaar is voor andere gesloten stortplaatsen en Nederland¹⁷.

Bredere context en beleidsveld waarin Afvalzorg opereert

De circulaire economie krijgt steeds prominentere plek in landelijk en provinciaal beleid. In juni 2024 heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat het 'Werkprogramma Storten 2024-2029' naar de Tweede Kamer gestuurd. Het doel van (de maatregelen in) het werkprogramma is het oplossen van huidige knelpunten en het zorgen voor een robuust stortstelsel in een circulaire economie. Met het werkprogramma wil het Rijk het huidige beleid toekomstbestendig maken zodat de rol van storten in de circulaire economie goed geborgd blijft (beschikbaarheid en betaalbaarheid).

Vanuit de gedachte dat in een circulaire economie materialen en producten zo vaak en zo lang mogelijk (her)gebruikt kunnen worden wil het Rijk het storten van afval zoveel mogelijk beperken. Desondanks zijn er ook in een circulaire economie sommige materialen niet geschikt voor recycling of oneindig hergebruik. Storten is het laatste vangnet voor de gehele afvalketen. Dat maakt storten een nutsfunctie, stelt het Rijk; het veilig verwijderen van afval, tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten en met minimale belasting van het milieu¹⁸.

De beschikbaarheid, betaalbaarheid en regels zijn van groot belang voor Afvalzorg. Door het moratorium kan Afvalzorg niet zomaar uitbreiden. Genoeg stortcapaciteit is nodig om te blijven bestaan. Wat betreft de betaalbaarheid gaat het in het werkprogramma o.a. om maatschappelijk aanvaardbare kosten van storten (storttarieven) en andere financiën waar bij nazorg en

¹³ Brief aan Provinciale Staten met kenmerk 1966758/2066989, betreft 'Ontwikkelingen N.V. Afvalzorg Holding, 6 juli 2023.

¹⁴ Gelegen op en naast de plek van de voormalige stortplaats Nauerna.

¹⁵ Percolaat is vloeistof (water) dat door afvalstoffen is gestroomd.

¹⁶ Zoals bijv. verschil van uitleg van de bepalingen in de overeenkomst, verschil van inzicht over de kwaliteit van de toe te passen grond voor het park, veranderende (markt) omstandigheden waardoor financiële haalbaarheid voor de uitvoering van de overeenkomst onder druk kwam te staan.

¹⁷ Nieuwsbericht 'Overeenstemming over recreatie in Park Nauerna', 14 november 2024. https://www.noord-holland.nl/Actueel/Archief/2024/November_2024/Overeenstemming_over_recreatie_in_Park_Nauerna

¹⁸ Werkprogramma Storten 2024-2029, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

afvalstoffenbelasting een rol spelen. Wat betreft nazorg is momenteel de discussie rondom de rekenrente actueel.

Rol van bevoegd gezag nazorg stortplaatsen (wettelijke taak)

In het rekenrente dossier verhoudt de provincie zich tot Afvalzorg in de rol van bevoegd gezag, opleggen van belastingen (nazorgheffingen) en beheerder van het nazorgfonds. Sinds de invoering van de nazorgregeling in de wet¹⁹ hebben veranderingen in de financiële markten op nationaal niveau geleid tot aanzienlijke financiële risico's voor de provincies, waaronder Noord-Holland. Tijdens de exploitatie draagt de exploitant alle risico's. Op het moment van overdracht wordt een definitieve financiële eindafrekening gemaakt en gaan alle financiële risico's over naar de provincie. De via de nazorgheffingen geïnde gelden worden in het Nazorgfonds geïnvesteerd op de financiële markten.

Noord-Holland is in 2019 begonnen met een studie om variabelen te identificeren die van invloed zijn op de financiële positie van het Nazorgfonds. Daarnaast speelt er sinds 2022 een landelijke discussie over de methode voor het vaststellen van de rekenrente²⁰ (en de hoogte van de rekenrente) door de provincies voor het berekenen van de doelvermogens van de stortplaatsen in het Nazorgfonds. De methode en de hoogte van de te hanteren rekenrente bepaalt in minder of meerdere mate waar de financiële risico's komen te liggen; bij de stortplaatsexploitanten of bij de provincies.

Deze discussie heeft onder andere geresulteerd in het rapport "Rekenrente nazorgfondsen Stortplaatsen" van Stratelligence (2022). Naar aanleiding van het rapport heeft de provincie meerdere methodes onderzocht voor het bepalen van de rekenrente en zijn er vijf voorstellen gedaan met betrekking tot de rekenrente. De Noord-Hollandse stortplaatsexploitanten steunen, afhankelijk van de wijze waarop e.e.a. wordt uitgewerkt, 4 van de 5 voorstellen. Eén van de voorstellen werd sterk afgekeurd omdat deze voor hen financieel niet is op te brengen²¹.

Gezien de recente ontwikkelingen die in het voorgaande zijn beschreven, evenals de beleggingsresultaten en marktomstandigheden, moet de provincie Noord-Holland haar beleid ten aanzien van de rekenrente heroverwegen. Dit is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de beleggingsportefeuille en de rekenrente aansluiten bij de huidige financiële realiteit, zonder daarbij het oog te verliezen op de eeuwigdurende zorgplicht voor de gesloten stortplaatsen.

Op dit moment bevindt de discussie over de te hanteren rekenrente zich binnen de provincie Noord-Holland in een vergevorderd stadium. De provincie Noord-Holland is voornemens de rekenrente per 1 januari 2026 aan te passen. Een definitief besluit hierover wordt eind 2025 door de Provinciale Staten genomen.

¹⁹ In de Wet milieubeheer is een regeling opgenomen voor de nazorg van stortplaatsen waar het storten van afvalstoffen niet voor 1 september 1996 is beëindigd. De provincie wordt hierdoor financieel en bestuurlijk verantwoordelijk voor de nazorg van de in de provincie gelegen stortplaatsen die op of na 1 september 1996 zijn of worden gesloten. De Wet milieubeheer verplicht Gedeputeerde Staten een fonds op te richten en te beheren. Dat is het 'Fonds nazorg gesloten stortplaatsen provincie Noord-Holland' ofwel Nazorgfonds.

²⁰ "Tijdens de exploitatie van de stortplaats legt de provincie nazorgheffingen op aan de exploitanten om voldoende financiële middelen in het Nazorgfonds te verkrijgen voor de uitvoering van de nazorg. In nazorgplannen wordt in beeld gebracht welke nazorgactiviteiten allemaal nodig zijn. Op basis van het nazorgplan wordt in het Rekenmodel IPO Nazorg Stortplaatsen en baggerdepots (RINAS) het doelvermogen berekend. Het doelvermogen betreft de hoeveelheid financiële middelen dat bij overdracht van de exploitant aan de provincie in het Nazorgfonds aanwezig moet zijn om de eeuwigdurende nazorg te bekostigen. Het doelvermogen volgt uit het waarderen van alle toekomstige uitgaven naar het moment van overdracht. Dit wordt met de disconteringsmethode gedaan, waarin rekening wordt gehouden met rente-op-rente effecten. De disconteringsvoet wordt bij de nazorgfondsen aangeduid met de rekenrente." Notitie Rekenrente Fonds Gesloten Stortplaatsen Provincie Noord-Holland', Commissie Bestuur, 2 december 2024: p. 4.

²¹ Het is zeer waarschijnlijk dat er zelfs sprake zal zijn van financiële discontinuïteit leidend tot faillissementen van de stortplaatsexploitanten. Notitie Rekenrente Fonds Gesloten Stortplaatsen Provincie Noord-Holland', Commissie Bestuur, 2 december 2024: p. 26. Stortplaatsexploitanten, waaronder Afvalzorg, hebben in de notitie de mogelijkheid benut om hun perspectief in te brengen. In dat ingebrachte perspectief, is onderschreven dat een verlaging van de huidige rekenrente van 5% onvermijdelijk lijkt en dat een rekenrente van 4,3% aansluit bij de uitgangspunten van betaalbaarheid en haalbaarheid.

3.2 Beleidsonderbouwing en inzicht in effectiviteit

Aannemelijkheid bijdrage aan maatschappelijk belang

Het maatschappelijk belang komt duidelijk naar voren in de statuten van Afvalzorg. Het maatschappelijk belang is gelegen in het veilig, en met inachtneming van maatschappelijk verantwoord milieubeheer en door overheden vastgesteld milieubeleid, verwerken en storten van afval; het verduurzamen en afwerken van afvalstortlocaties; het saneren van verontreinigde locaties en het waarborgen van (eeuwigdurende) nazorg van stortplaatsen. Daarnaast heeft het storten van afval/stortplaatsen ook een plek in de circulaire keten in een circulaire economie.

Onderbouwing provinciaal belang en actualiteit

De betrokkenheid van de provincie is historisch gegroeid; Afvalzorg is voortgekomen uit de verzelfstandiging van de provinciale stortplaatsen en aanverwante activiteiten. Verder is in de nazorgregeling Wet milieubeheer²² vastgelegd dat provincies verantwoordelijk zijn voor de (eeuwigdurende) milieu-hygiënische nazorg van stortplaatsen na sluiting van de stortplaats. Exploitanten van deze stortplaatsen (o.a. Afvalzorg) moeten een nazorgplan opstellen en voorleggen aan de provincie. De provincie ziet mede met het oog op deze wettelijke verantwoordelijkheid het waarborgen van goede zorgtaken van in gebruik zijnde of gesloten stortplaatsen (voor eeuwigdurende nazorg) als een publiek en provinciaal belang. De provincie heeft er met Afvalzorg voor gekozen om de zorg en nazorg van stortplaatsen in één hand te houden. Dit is verankerd in de Omgevingsverordening 2022. Alle wettelijke verplichtingen met betrekking tot afvalbeheer en nazorg zijn daarin opgenomen. Daarnaast is het publiek belang gericht op de regulering van afvalstromen en de stortmarkt.

Het publiek belang van het reguleren van afvalstromen en het waarborgen van zorgtaken met betrekking tot stortplaatsen wordt met het oog op (de dreiging van) een tekort aan stortcapaciteit en de plek van het storten in de circulaire keten in een (toekomstige) circulaire economie door betrokkenen als actueel geacht.

Bij betrokkenen is een redelijk eenduidig beeld van het publiek en provinciaal belang in de huidige (veranderende) context, de transitie van een lineaire naar een circulaire economie, maar dit is niet expliciet gemaakt in (recente) beleidsstukken. Met name de onderbouwing van het publiek en provinciaal belang in het kader van circulaire economie ontbreekt. Met de nieuwe strategie door Afvalzorg (zie verderop) is er momentum om een beleidsvisie te formuleren en daarin duidelijk te maken wat de provincie als publiek en provinciaal belang ziet, ook in het kader van circulaire economie, en de onderbouwing om dit via een deelneming te waarborgen.

Navolgbare instrumentenafweging

De instrumentenafweging is navolgbaar. De oprichting van N.V. Afvalzorg Holding in 1993 en het onderbrengen van de stortplaatsen en aanverwante activiteiten in een naamloze vennootschap beoogde ²³:

- het voorkomen van belangenverstrengeling tussen de private taak (exploitatie van de stortplaatsen) en de publieke taak (verlening van vergunningen en controle daarop);
- de politieke verantwoordelijkheid duidelijk af te bakenen via de bepaling van de rechten van de provincie als aandeelhouder;
- de financiële relatie met de provincie inzichtelijk te maken;
- de samenwerking met andere partijen door de private rechtsvorm makkelijker te maken.²⁴

De essentie van de scheiding publiek/privaat was destijds gelegen in de overweging dat de ontwikkeling en handhaving van het beleid en de wetgeving een publieke taak is, maar dat provinciale activiteiten in de uitvoerende en projectmatige sfeer primair als een private taak worden beschouwd. De keuze voor de rechtsvorm van naamloze vennootschap past in het beleid dat eind jaren 1980 en begin 1990 is ingezet en dat erop gericht is puur uitvoerende taken in private rechtsvormen onder te brengen. Een andere rechtsvorm die is overwogen is de 'Tak van Dienst'²⁵.

²² Deze geldt sinds 1 april 1998. Deze regeling geldt voor stortplaatsen waar op of na 1 september 1996 afval is gestort.

²³ Voordracht Provinciale Staten nr. 88, betreft 'Verzelfstandiging stortplaatsen (fase1) (vervolg), 19 december 1991

²⁴ Een dergelijke samenwerking leidt dan niet tot onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid ten opzichte van het provinciaal bestuur.

²⁵ Tak van Dienst, artikel 200 Provinciewet, vervallen op 1 augustus 1996: Provinciale Staten kunnen, met inachtneming van bij algemene maatregel van bestuur te geven regels, voor afzonderlijke taken en activiteiten van

Aansluiting activiteiten bij maatschappelijk belang

De activiteiten van Afvalzorg sluiten aan bij het maatschappelijk belang. Geen van de activiteiten lijken strijdig te zijn. Maar omdat het provinciaal belang niet expliciet geformuleerd is kunnen specifieke activiteiten beperkt aan dit belang getoetst worden. Een beleidsvisie kan helpen om een nader oordeel te vormen over de noodzakelijkheid dan wel strijdigheid van activiteiten in het licht van het publiek belang.

3.3 Borging publiek belang, governance en risico's

Beschrijving governance

De governance is ingericht volgens het model van een structuurvennootschap, dat is voorgeschreven bij wet. De rechtspersoonsvorm structuurvennootschap is een verplichting voor vennootschappen vanaf een zekere omvang (kapitaal en aantal werknemers), waar Afvalzorg aan voldoet. Door het verplichte structuurregime en daarmee de belegde bevoegdheden (bij wet) bij de Raad van Commissarissen (RvC) staat Afvalzorg meer op afstand van de provincie.

Vanuit de portefeuille Financiën is formeel en informeel contact met Afvalzorg, zowel ambtelijk als bestuurlijk, als het gaat om financieel technische en juridische zaken in de rol van aandeelhouder en het dossier van de rekenrente (bevoegd gezag). Verder is er vanuit de portefeuille Milieu, in de rol van bevoegd gezag en projectpartner, zowel ambtelijk als bestuurlijk contact en als het gaat om het beheer en exploitatie. Tot slot is er vanuit dezelfde portefeuille in de rol van opdrachtgever contact over de uitvoering van de nazorg.

In onderstaande tabel is aangegeven welke bevoegdheden de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) heeft en de RvC conform de statuten van Afvalzorg.

Tabel 4. Bevoegdheden AvA en RvC bij N.V. Afvalzorg Holding.

Bevoegdheden	AvA	RvC
Benoeming, schorsen en ontslag	Op voordracht benoemen (termijn 4 jaar) commissarissen ²⁶ Recht van aanbeveling ²⁷ voordracht leden RvC	Benoemen bestuurder(s) Schorsen bestuurder(s) en commissaris(sen) Ontslaan van bestuurder(s)
Voortbestaan deelneming	Goedkeuring verlenen aan een voorstel van bestuur tot ontbinding, fusie of splitsing.	Goedkeuring verlenen aan een voorstel van bestuur tot ontbinding, fusie of splitsing.
Vaststellen bezoldiging en beloningsbeleid	Vaststellen beloningsbeleid bestuurder(s) Vaststellen van de bezoldiging van de RvC	Vaststellen van de bezoldiging van de bestuurder(s) met in achtneming van het door de AvA vastgestelde beloningsbeleid.
Goedkeuren van de jaarrekening en dividenduitkeringen	Vaststellen van de jaarrekening en het dividend.	Ondertekenen van de jaarrekening.
Beslissingen over statutenwijziging	Vaststellen van wijziging van de statuten.	Goedkeuring verlenen aan een voorstel tot statutenwijziging door bestuurder(s).

de provincie een bedrijf of andere tak van dienst instellen. Een tak van dienst functioneerde in zekere mate zelfstandig; het was onderdeel van de uitvoeringsorganisatie van een provincie met een eigen deelbegroting en administratie. Het bezat geen rechtspersoonlijkheid.

²⁶ Enkel op voordracht van de RvC. Verder is het met het opnemen van een benoemingstermijn van 4 jaar in de statuten bepaald wanneer het lidmaatschap van een commissaris van de RvC eindigt. Aftreden gebeurt periodiek volgens een 'rooster van aftreden van de RvC' dat wordt vastgesteld door de AvA. Verder kan een commissaris na afloop van een termijn voor slechts nog één benoemingstermijn (op voordracht) herbenoemd worden door de AvA. Daarna is een verlening mogelijk van maximaal twee keer voor een periode van twee jaar.

²⁷ De ondernemingsraad (OR) heeft dit recht ook. Voor één lid van de RvC geldt dat de RvC een door de OR aanbevolen persoon op de voordracht plaatst (recht tot voordracht), tenzij de RvC onderbouwd bezwaar maakt tegen de aanbeveling (art. 16.4- 16.6).

Beslissingen over investeringen	De aandeelhouder moet goedkeuring verlenen aan beslissingen omtrent: • Het nemen of afstoten van een deelneming in het kapitaal van een vennootschap ter waarde van ten minste een derde van het bedrag van de activa volgens de balans [...] dan wel meer of minder dan €5 miljoen (voorzover deze handelingen niet zijn opgenomen in het jaarlijks bedrijfsplan²⁸); • (des)investeringen waarmee een bedrag van €5 miljoen of meer is gemoeid (voorzover die niet zijn opgenomen in het jaarlijks bedrijfsplan²⁹);	De RvC moet goedkeuring verlenen aan het bestuur voor besluiten omtrent: • Het nemen van een deelneming in het kapitaal van een andere vennootschap, tevens het ingrijpend vergroten of verminderen van een deelneming; • (des)investeringen ter waarde van ten minste een vierde van het geplaatste kapitaal of waar ten minste één miljoen euro mee is gemoeid (voorzover die niet zijn opgenomen in het jaarlijks bedrijfsplan); • (des)investeringen waarmee een bedrag van €5 miljoen of meer is gemoeid (voorzover die niet zijn opgenomen in het jaarlijks bedrijfsplan); • het aangaan en/of het verstrekken van geldleningen van € 1.000.000, - of meer (voorzover die niet zijn opgenomen in het jaarlijks bedrijfsplan)
Beslissingen over (overige) strategische keuzes	De aandeelhouder oordeelt jaarlijks of de langjarige strategische lijn van de vennootschap, en de jaarlijks geformuleerde speerpunten om invulling te geven aan de strategische lijn, voldoende tot uiting komen in het bedrijfsplan. De aandeelhouder moet goedkeuring verlenen aan beslissingen omtrent een belangrijke verandering van identiteit en karakter zoals overdracht van de onderneming aan een derde, het aangaan van of verbreken van duurzame samenwerking met andere rechtspersoon of vennootschap en bovenstaande financiële besluiten.	Met betrekking tot de bestuurstaak moet de RvC goedkeuring verlenen aan het bestuur voor: • Regels³⁰ omtrent besluitvorming van het bestuur • Taakverdeling van het bestuur De RvC moet (de vaststelling van) de meerjaren strategie en het jaarlijks bedrijfs-/beleidsplan, inclusief begroting goedkeuren. Daarnaast zijn meerdere besluiten van het bestuur onderworpen aan de goedkeuring van de RvC zoals het aangaan van of verbreken van duurzame samenwerking met andere rechtspersoon of vennootschap; beleggingen; het ontslag van een aanmerkelijk aantal werknemers; aangifte van faillissement etc.³¹

Inzicht in bijdrage maatschappelijk belang

De AvA-stukken worden momenteel vanuit financieel perspectief beoordeeld en verder is er een feitelijke check van de inhoud³². Een verdere beoordeling van een deel van de prestaties van Afvalzorg in het licht van het geformuleerde maatschappelijk belang gebeurt in de rol van bevoegd gezag nazorg (toetsing van het nazorgplan) en in de rol van toezichthouder waarin de provincie, via de Omgevingsdienst, voor de naleving van wet- en regelgeving bij beheer en exploitatie van stortplaatsen, een vinger aan de pols houdt. Als opdrachtgever wordt tevens vinger aan de pols gehouden bij de uitvoering van de nazorg van gesloten stortplaatsen (Wet milieubeheer) en nazorg bodemsaneringen (Wet bodembescherming). Een toetsing vanuit beleidsperspectief en in de rol van aandeelhouder van de strategie van Afvalzorg (art 22 van de statuten) lijkt momenteel niet belegd.

Het inzicht is daarmee gefragmenteerd en niet optimaal doordat een overall expliciet (beleids)kader mist en het niet vanuit alle perspectieven bij elkaar komt. Zoals eerder genoemd is een herijking van beleidsonderbouwing en van het publiek belang wenselijk, gezien de veranderende context en de omvang van de deelneming. Er is een zekere mate van spanning tussen publiek belang en vitale bedrijfsvoering. Op dit moment is voor de activiteiten in het licht van circulaire economie onvoldoende duidelijk hoe dat beoordeeld wordt en of het in lijn ligt met en in verhouding is met het publiek belang. Gezien de (financiële) omvang van de deelneming en maatschappelijk belang,

²⁸ En in het kader van de behandeling van het bedrijfsplan door de AvA zijn goedgekeurd. Bij de behandeling van het bedrijfsplan in de AvA dient dit afzonderlijk aan de AvA ter goedkeuring worden voorgelegd (art. 22.2a).

²⁹ Idem (art 22.2b).

³⁰ Het opstellen van een reglement is optioneel (art. 11.2).

³¹ Dit is geen uitputtende opsomming, voor een vollediger overzicht zie o.a. artikel 13 in Statuten N.V. Afvalzorg Holding, 11 januari 2021. Dit artikel komt overeen met artikel 164 van het Burgerlijk Wetboek 2 en is aangevuld met specifieke vereisten.

³² Daarbij wordt nagegaan of er feitelijk klopt wat er staat m.b.t. de rol van de provincie, bijvoorbeeld m.b.t. Nauerna.

is de verwachting meer explicietere beleidsmatige inspanningen te zien die bijdragen aan het inzicht in het maatschappelijk belang.

In 2024 heeft er een herijking van de bedrijfsstrategie van Afvalzorg plaatsgevonden en heeft Afvalzorg een strategie voor de lange termijn opgesteld. Deze strategie zal in 2025 o.a. in een strategiesessie met de aandeelhouders worden besproken. Dit is een moment voor de provincie om de aansluiting van strategie op de bijdrage(n) aan het maatschappelijk belang tegen het licht te houden.

Plausibiliteit bijdrage maatschappelijk belang

Het is plausibel dat (de activiteiten van) Afvalzorg bijdraagt aan het maatschappelijk belang van het veilig, en met inachtneming van maatschappelijk verantwoord milieubeheer en door overheden vastgesteld milieubeleid, verwerken en storten van afval. Wat betreft de bevordering van de circulaire economie en duurzame ontwikkelingen heeft de provincie geen expliciet kader.

Strategische aansturing

De statuten zijn voor het laatst gewijzigd in 2021, (mede) om deze in lijn te brengen met de laatste wetswijzigingen. Verder is wat betreft het doel van de vennootschap ‘de bevordering van de circulaire economie en duurzame ontwikkelingen’ toegevoegd (art. 2. e.). De Kadernota Verbonden Partijen uit 2020 bevat de uitgangspunten voor de aansturing van deelnemingen en actief aandeelhouderschap (voor toelichting, zie pagina 28-29). De provincie stelt zich bij Afvalzorg op als actief aandeelhouder. Met de recente statutenwijziging in 2021 zijn een aantal van deze uitgangspunten (de onderdelen strategie en het beloningsbeleid directie en RvC³³) ook doorgevoerd in de statuten.

Wat betreft de bezoldiging van het bestuur is toegevoegd dat deze weliswaar (nog steeds) wordt vastgesteld door de RvC echter binnen de grenzen van het door de AvA vastgestelde beloningsbeleid (art 10.4 - sturing via beloningsbeleid)³⁴. Verder is vastgelegd dat de AvA ‘oordeelt of de langjarige strategische lijn van de vennootschap, alsmede de jaarlijks geformuleerde speerpunten om invulling te geven aan deze strategische lijn [...] voldoende tot uiting komen in het bedrijfsplan’ (wijziging art. 22.1 - sturing via strategie en investeringsbeleid)^{35 36}.

Overige punten waaruit strategische aansturing blijkt:

- De AvA stelt, conform de statuten, de jaarrekening vast (sturing via de jaarrekening)
- Goedkeuring van (des)investerings waarmee 5 miljoen of meer is gemoeid voorzover deze niet zijn opgenomen in het jaarlijkse bedrijfsplan (art. 14.d) dat is goedgekeurd door de AvA (sturing op investeringsvoorstellen – actieve toetsing)
- Afvalzorg past op vrijwillige basis de bepalingen van de Nederlandse Corporate Governance Code toe. Niet alle bepalingen van de code zijn op Afvalzorg van toepassing of worden door Afvalzorg toegepast³⁷ (sturing op governance beleid)
- Er is een door de AvA vastgesteld dividendbeleid (sturing op dividendbeleid en overige financiële aspecten)
- Sinds 2009 heeft Afvalzorg een CO2-emissiereductie programma³⁸ en binnen de pilots van het project ‘Introductie Duurzaam Stortbeheer (iDS) wordt door het inzetten van innovatieve technologie reductie van CO2 nagestreefd en gerealiseerd. Daarnaast heeft Afvalzorg een MVO-beleidsplan dat zich richt op een achttal ontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties (SDG’s). Wat betreft diversiteit in het personeelsbestand wordt bij gelijke geschiktheid van kandidaten voor een vacature secundair rekening gehouden met aspecten van diversiteit.³⁹ (sturing op duurzaamheid, diversiteit en eerlijke arbeidsvoorwaarden)

³³ Kadernota Verbonden Partijen, Provincie Noord-Holland, 14 september 2020: p.12, p. 15-16.

³⁴ Statuten N.V. Afvalzorg Holding, 11 januari 2021: p. 1.

³⁵ Statuten N.V. Afvalzorg Holding, 11 januari 2021: p. 19.

Het is aan de deelneming wat ze doet met het oordeel van de aandeelhouder.

³⁶ In de statuten is, sinds 2021, formeel vastgelegd dat jaarlijks een vergadering plaatsvindt waarin de beoordeling van de langjarige strategische lijn in relatie tot het bedrijfsplan plaatsvindt. In 2024 heeft deze sessie niet plaatsgevonden doordat Afvalzorg aan de slag ging met de herijking van de strategie.

Voor de wijziging van de statuten in 2021 verzorgde Afvalzorg ook een jaarlijkse (separate) strategiesessie waarin Afvalzorg, de RvC en de aandeelhouders de strategie bespraken.

³⁷ Jaarstukken 2023, N.V. Afvalzorg Holding: p. 17.

³⁸ ‘CO2 Reductieplan 2020-2030 Afvalzorg’

³⁹ Jaarstukken 2023, N.V. Afvalzorg Holding: p.6, p. 14 en p. 27.

De vaste vertegenwoordiger in de AvA is de portefeuillehouder Financiën, die namens het college stemrecht uitoefent in de vergadering.

Er zijn aandachtspunten bij het toepassen van de strategie voor aansturing. De provincie kan in theorie sturen op de invulling van de langjarige strategische lijn. Dit kan in de interne organisatie wel beter geborgd worden. Op dit moment lopen er verschillende lijnen vanuit de verschillende rollen (aandeelhouder, bevoegd gezag, opdrachtgever) en vindt hier beperkt coördinatie op plaats, waardoor de sturing op strategische onderwerpen wat gefragmenteerd blijft. Zoals eerder genoemd ontbreekt ook een expliciet beleidskader, met name inzake circulaire economie, waaraan getoetst kan worden. Daarbij speelt ook dat er soms weinig tijd is om de ambtelijke voorbereiding van AvA's te organiseren, vanwege de aanlevertermijn van stukken vanuit de vennootschap.

Governance optimaal

Afvalzorg is een verplichte structuurvennootschap en kent daarmee wettelijk vastgelegde aspecten van de governance. Betrokkenen ervaren de governance als optimaal of ervaren geen signalen dat de governance niet voldoet bij deze (verplichte) inrichting daarvan. Bij verbonden partijen is er altijd sprake van sturing op afstand. Betrokken geven aan dat Afvalzorg een zodanig complex bedrijf is dat een RvC ook zeer wenselijk is; niet alleen bevoegdheden liggen bij de RvC, maar ook de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid. Gezien wat hiervoor opgemerkt is over de beleidsonderbouwing en het verlengde daarvan de (strategie voor) sturing is het de vraag of de provincie het maximale uit het governance model haalt met het oog op beleidsdoelstelling/inzet als beleidsinstrument.

Verhouding risico's en mogelijkheden tot beheersen van deze risico's

Het door de provincie geplaatste kapitaal is €63 miljoen. Er is een vastgesteld jaarlijks dividend en de optie om eens in de 4 jaar incidenteel dividend te laten uitkeren⁴⁰. Bij een faillissement van Afvalzorg verliest de provincie het geplaatst kapitaal/ de waarde van de aandelen en de dividenduitkering. Daarnaast wordt de provincie direct verantwoordelijk voor de (vroegtijdige sluiting van de) stortplaatsen en de nazorg, een deel van deze kosten is dan niet gedekt vanuit het Nazorgfonds en zal de provincie moeten aanvullen uit eigen algemene middelen.

De stortmarkt waarin Afvalzorg opereert brengt meerdere financiële risico's met zich mee die we hier kort willen benoemen. Door het moratorium op de stortcapaciteit is er een reële kans dat Afvalzorg geen afval meer kwijt kan op haar stortplaatsen en geen of minder aanverwante stortactiviteiten kan uitvoeren, of dat het storten door schaarste zo duur wordt dat Afvalzorg daaraan failliet gaat. De uitkomsten en de uitvoering van de maatregelen van het Werkprogramma Storten van het Rijk zijn hier van belang. Ook de discussie rondom de aanpassing van de rekenrente en de uitkomst daarvan kan gevolgen hebben voor de financiële bedrijfsvoering van Afvalzorg. De provincie Noord-Holland is voornemens de rekenrente per 1 januari 2026 aan te passen. Een definitief besluit hierover wordt eind 2025 door de Provinciale Staten genomen, waarbij momenteel rekening wordt gehouden met een bandbreedte tussen de 4,0% en 4,5%.

Afgezien van de financiële risico's zijn er bestuurlijke risico's rondom open en gesloten stortplaatsen en vervuilde locaties die in beheer zijn (geweest) van Afvalzorg. Wanneer op deze locaties, door wat voor reden dan ook, door de verontreiniging van bodem, water en/of lucht etc. risico's ontstaan voor de omgeving, zal de provincie hier betrokken bij worden. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de Omgevingsdienst en het toezicht dat zij op Afvalzorg voert, ligt bij de provincie.

Wat betreft de bovenstaande risico's en het beheersen van deze risico's, zover de provincie erover gaat, is dat in balans. Betrokkenen zien met betrekking tot risico's en beheersmaatregelen wel een aandachtspunt in het niet uit het oog verliezen van de financiële risico's, die niet te beheersen zijn met de governance van de verbonden partij, doordat dit wordt bepaald door een veranderende context, externe actoren. Dit vraagt inspanning en beheersmaatregelen op andere vlakken en met andere actoren zoals het Rijk. Een vitaal bedrijfsmodel voor Afvalzorg is mede afhankelijk van de regulatie van de stortmarkt. De beschikbaarheid en betaalbaarheid en de wet- en regelgeving daaromtrent bepaalt het Rijk, maar raken direct aan de bedrijfsvoering van Afvalzorg. Ontwikkelingen bij het Rijk worden gevolgd.

⁴⁰ Bijlage bij nota GS met kenmerk 1966758, betreft 'Algemene vergadering van aandeelhouders N.V. Afvalzorg Holding 1 juni 2023, 30 mei 2023.

Hoofdstuk 4 – Alliander N.V.

4.1 Profielschets

Ontstaansgeschiedenis

De provinciale betrokkenheid bij de productie en distributie van elektriciteit kent een lange geschiedenis. Vanaf begin 20e eeuw begonnen regionale overheden met het aankopen van energiebedrijven en netwerken en werd ook energieopwekking en distributie gezien als een nutsvoorziening. Hiervoor was dit in particuliere handen. In het begin bestonden veel regionale bedrijven die nog apart opereerden. In Noord-Holland kreeg de provincie in 1914 door de overname van aandelen de meerderheid bij de Kennemer Elektriciteitsmaatschappij (K.E.M.) en het Gooische deel van de Hollandsche Elektriciteitsmaatschappij (H.E.M.). Uit deze twee bedrijven ontstond P.E.N. (Provinciaal Elektriciteitsbedrijf Noord-Holland). De provincie was hiermee verantwoordelijk voor de elektriciteitsvoorziening in de hele provincie met uitzondering van de gemeente Amsterdam.

Als gevolg van fusies en overnames nam het aantal bedrijven in de loop van de twintigste eeuw af. Het hoogtepunt hiervan lag in de jaren negentig met het ontstaan van Nuon, Eneco en Essent. Door het historisch opgebouwde bezit werd de provincie aandeelhouder van Nuon. In 2007 werd de Wet Onafhankelijk Netbeheer (WON) ingevoerd, die energiebedrijven verplicht tot een volledige splitsing van hun netwerkbedrijf en het productie- en leveringsbedrijf. Als gevolg van deze wet ontstond op 1 juli 2009 netwerkbeheerder Alliander N.V. (hierna Alliander), als afsplitsing van Nuon. Nuon bleef tot 2015 ook nog een deelneming van de provincie, maar de aandelen van Nuon zijn na de afsplitsing van Alliander in 2009 voor 49% verkocht aan Vattenfall. De resterende aandelen zijn in drie tranches (in 2011, 2013 en 2015) verkocht aan Vattenfall.

Bedrijfsprofiel

Alliander is een netwerkbedrijf dat de distributie verzorgt van gas en elektriciteit in de provincies Gelderland, Noord-Holland, Friesland, Flevoland en een deel van Zuid-Holland. Hiermee bedient het bedrijf ongeveer een derde van de Nederlandse markt (ruim 3 miljoen huishoudens). Bij het bedrijf werken circa 9.900 medewerkers (9.400 fte), inclusief inhuur. Conform de energiewet zijn alle aandelen van Alliander berust bij overheden, met als grootste aandeelhouders de provincies Gelderland (44,68%), Friesland (12,65%) en Noord-Holland (9,16%) en de gemeente Amsterdam (9,16%). De rest van de aandelen is in bezit van 69 andere gemeenten en de provincie Flevoland, die ieder minder dan 3% van de aandelen houden.

Alliander kenmerkt zich als centrale houdstermaatschappij van meerdere dochterondernemingen, waarvan het overgrote deel van de activiteiten, het netbeheer, wordt uitgevoerd door dochteronderneming Liander. Daarnaast verricht Alliander via diverse andere dochternemingen⁴¹ activiteiten zoals de aanleg en onderhoud van complexe energie-infrastructuren (Qirion), slimme energie-oplossingen voor gebouwen, gebieden en gemeenten (Firan) en datacommunicatie (Alliander Telecom en Entrnce). Paragraaf 4.2 gaat dieper in op de governance van Alliander.

Statutair doel

In de statuten van Alliander zijn de volgende doelen opgenomen:

- voorzien in de behoefte aan energie door het transporteren en distribueren van energie;
- het doen beheren en exploiteren van energienetwerken⁴²;
- het (doen) voorzien in andere producten en diensten verband houdende met energie, water en milieu;
- het (doen) voorzien in informatiediensten samenhangende met bovengenoemde activiteiten; het (doen) verrichten van andere activiteiten die met de hiervoor omschreven doeleinden in de ruimste zin verband houden.

Overige betrokkenheid bij Alliander

Naast aandeelhouder komt de provincie ook in andere rollen in aanraking met Alliander. Zo treedt de provincie ook als partner op bij Energiebeleid en ander sectoraal beleid van de provincie (zoals

⁴¹ Per 31 december 2023 had Alliander 32 geconsolideerde dochterondernemingen en 13 overige deelnemingen (inclusief joint operations en joint ventures).

⁴² Vóór de statutenwijziging van 2021: "het doen beheren en exploiteren van elektriciteitsnetten en van gasnetten".

de Taskforce Energie-Infrastructuur Noord-Holland en de Energyboard), en bij projecten die door de provincie worden uitgevoerd (bijv. infrastructurele projecten), en is de provincie klant van Alliander, voor de energievoorziening van (vastgoed)objecten in eigendom van de provincie.

Ontwikkelingen sinds vorige evaluatie (2014)

Alliander maakte in 2014 voor het laatst deel uit van de Evaluatie Verbonden Partijen van de provincie Noord-Holland. Sindsdien hebben zich diverse belangrijke ontwikkelingen voorgedaan bij Alliander en op het gebied van energie(transport) in het algemeen. In de evaluatie van 2014 werd geconcludeerd dat Alliander een belangrijke rol heeft bij het mogelijk maken van de energietransitie. Afgelopen 10 jaar is die energietransitie in verdere versnelling geraakt, waardoor het maatschappelijk belang en vooral het publiek belang van Alliander evidentier is geworden (zie ook paragraaf 4.1).

Versnelling energietransitie en netcongestie

In recente jaren is, als gevolg van de versnelling op de energietransitie, netcongestie een groeiende uitdaging geworden voor Alliander. In 2021 heeft Alliander een reorganisatie doorgevoerd vanwege de grote investeringen in het elektriciteitsnet die nodig zijn voor een overgang naar een duurzame energievoorziening. In mei 2021 volgde daarop een verzoek van Alliander aan haar aandeelhouders voor aanvullende financiering om de kapitaalstructuur van Alliander te versterken: € 600 miljoen euro extra eigen vermogen voor de komende 7 tot 8 jaar. Voor de jaren daarna wordt gerekend op een aanpassing van de prijsvorming en/of verrekensystematiek, en op additionele financiering vanuit het Rijk⁴³.

De kapitaaluitbreiding wordt uiteindelijk vormgegeven door een lening met de aandeelhouders aan te gaan, waarop een rente van ca. 2% per jaar wordt vergoed, waarbij aflossing plaatsvindt in de vorm van extra aandelenkapitaal. Noord-Holland stemt, net als de andere aandeelhouders, eind 2021 in met de lening, die voor de provincie neerkomt op circa € 55 miljoen (9,16% van € 600 miljoen). In november 2022 hebben netwerkbedrijven Alliander, Enexis en Stedin met de Staat een 'Afsprakenkader kapitaalbehoefte regionale netwerkbedrijven' opgesteld waarin voorwaarden en condities van een mogelijke toekomstige aandelenparticipatie door de Staat in de vennootschappen zijn opgenomen. Wanneer er in de toekomst een additionele kapitaalbehoefte is bij Alliander, zullen onderhandelingen met de Staat worden gestart over een participatieovereenkomst, waarin de condities van een Staatsparticipatie verder worden uitgewerkt en opnieuw aan de aandeelhouders worden voorgelegd voor goedkeuring. Vooralsnog is een toetreding van de Staat als aandeelhouder in Alliander niet aan de orde.

In 2023 en 2024 bleef de druk op het energienet toenemen, waardoor Alliander deze jaren met grote maatregelpakketten heeft ingezet op uitbreiding van het net, maar ook op andere oplossingen zoals het bestaande net efficiënter gebruiken, netbewust laden van elektrische voertuigen, nieuwbouwwoningen die minder stroom verbruiken en de keuze voor hybride warmtepompen in bestaande woningbouw. Alliander rondde voor het verzwaren van het elektriciteitsnet in juli 2024 een aanbesteding af met een omvang van ruim € 2 miljard, en kondigde voor 2025 een nieuwe aanbesteding met een omvang van € 1,6 miljard voor het verder uitbreiden van het midden- en laagspanningsnet.

Invoering wet VET

Een andere ontwikkeling in de afgelopen 10 jaar is de inwerkingtreding van Wetsvoorstel Voortgang Energietransitie (VET) in 2018. Door de Wet VET worden onder andere de (neven)activiteiten van netwerkbedrijven ingeperkt. De wet is in april 2018 door de eerste kamer aangenomen en trad 1 juli 2018 in werking. Deze wetgeving heeft (mede) geleid tot de verkoop van Allego, dat zich richt op laadpalen voor elektrische voertuigen, in 2018 en de verkoop van meetbedrijf Kenter in 2024. De invoering van de wet VET regelt ook dat de ACM met ingang van 2020 elke twee jaar investeringsplannen van de netbeheerders ontvangt en toets. In de investeringsplannen beschrijven en onderbouwen de netbeheerders alle uitbreidings- en vervangingsinvesteringen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van hun wettelijke taken. De ACM toetst vervolgens of deze investeringen noodzakelijk zijn, omdat de investeringen gevolgen hebben voor de hoogte van de tarieven die netbeheerders in rekening brengen bij de consument.

⁴³ In maart 2025 zijn de uitkomsten van een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar de bekostiging van de elektriciteitsinfrastructuur gepubliceerd. Het kabinet hier wel een reactie op gegeven, maar daarin nog geen expliciete besluiten aangekondigd voor de regionale netbeheerders.

Beloningsbeleid Alliander

In 2013 trad de Wet Normering Topinkomens (WNT) in werking, waarin bezoldigingen en ontslagvergoedingen van topfunctionarissen bij instellingen in de (semi)publieke sector worden genormeerd. Alliander past de wet toe op dochteronderneming Liander, maar niet op Alliander zelf. Wel voert Alliander op eigen initiatief de WNT1-norm (130% van de bezoldiging van een minister) in als beloningsgrens voor de gehele onderneming. Het beloningsbeleid, dat nog stamt uit de Nuon-tijd, wordt niet aangepast. De provincie Noord-Holland verzoekt sindsdien jaarlijks om dit wel alsnog te doen. Bovendien hanteert de provincie Noord-Holland sinds de invoering van de WNT het beleid om voor alle verbonden partijen het WNT-criterium van maximaal 100% van de bezoldiging van een minister toe te passen, met uitzondering van vennootschappen die opereren op een commerciële markt.

In 2023 stelt de RvC van Alliander uiteindelijk voor het beloningsbeleid van de Raad van Bestuur te wijzigen, waarbij de bezoldigingsgrens van maximaal 130% van de Wet Normering Topinkomens wordt toegevoegd. Provincie Noord-Holland wenst een grens van 100% en stemt tegen het voorstel, maar een meerderheid van de aandeelhouders (Provincie Gelderland en een aantal Gelderse gemeenten) stemt voor.

4.2 Beleidsontwikkeling

Aannemelijkheid bijdrage aan maatschappelijk belang

Het maatschappelijk belang van Alliander komt duidelijk naar voren in de statuten: het voorzien in de behoefte aan energie door het transporteren en distribueren van energie, en het beheren en exploiteren van energienetten. Met name op het elektriciteitsnet is het maatschappelijk belang afgelopen jaren urgenter geworden: door de sterk toenemende vraag naar elektriciteit als gevolg van de energietransitie, ontstaat er steeds meer congestie op het net, met toenemende maatschappelijke gevolgen. Het maatschappelijke belang van Alliander wordt daardoor ook door alle betrokken partijen onderschreven. Uit gesprekken blijkt dat de samenwerking tussen de provincie en Alliander goed is, en dat er via (informele) overlegstructuren veel afstemming plaatsvindt om gezamenlijk de energietransitie verder te brengen.

Onderbouwing provinciaal belang en actualiteit

De Energiewet (art. 3.14 lid 2) schrijft voor dat alleen overheden kunnen deelnemen in netwerkbedrijven als Alliander. Daarmee is het publiek belang onderbouwd. De betrokkenheid van de provincie bij Alliander is historisch gegroeid door deelneming in plaatselijke energiebedrijven en later Nuon, waaruit Alliander is voortgekomen. Het provinciaal belang is daarmee navolgbaar. Het publieke belang is ook actueel: sinds de afsplitsing is die energietransitie in verdere versnelling geraakt. Er heeft een geleidelijke overgang plaatsgevonden van nutsbedrijf met afgebakende functie en relatief klein raakvlak met het beleid van de provincie, naar samenwerkingspartner in complexe (transitie)opgaven met cruciale rol op met name kritieke infrastructuur. Door de netcongestie is het publiek belang van Alliander nog actueler geworden. De invoering van de Wet VET in 2018 helpt bovendien het publieke belang van Alliander verder te borgen, door strakkere kaders te stellen voor de activiteiten van netwerkbedrijven.

Navolgbare instrumentenafweging

Het aandeelhouderschap van Alliander is historisch voortgekomen uit het aandeelhouderschap Nuon, en daarvoor het aandeelhouderschap in Provinciaal Elektriciteitsbedrijf Noord-Holland (PEN). PEN werd als overheidsbedrijf opgericht door de provincie om de energievoorziening in handen te nemen met leveringszekerheid als belangrijkste motief, maar het is aannemelijk dat er destijds geen uitvoerige instrumentenafweging heeft plaatsgevonden (in tegenstelling tot hoe dat nu wel is vastgelegd volgens de Nota Verbonden Partijen).

Aansluiting activiteiten bij maatschappelijk belang

De activiteiten van Alliander sluiten aan bij het maatschappelijke belang van energielevering. Het overgrote deel van de activiteiten van Alliander bestaat uit het beheer van het energienet, uitgevoerd door dochteronderneming Liander. Ook activiteiten van andere dochterondernemingen, waaronder slimme energie-oplossingen, datacommunicatie en verschillende lokale warmtenetten, dragen bij aan de kerntaken van Alliander. In 2018 is bovendien de Wet VET in werking getreden, die onder andere de (neven)activiteiten van netwerkbedrijven inperkt. Mede daardoor heeft Alliander in de afgelopen jaren enkele dochterondernemingen afgestoten, zoals Allego (een bedrijf dat zich richt op laadpalen voor elektrische voertuigen) in 2018 en meetbedrijf Kenter in 2024.

4.3 Borging publiek belang, governance en risico's

Beschrijving governance

Alliander is een structuurvennootschap⁴⁴, waarin de provincie Noord-Holland met 9,16% een minderheidsaandeel heeft. Sinds de vorige evaluatie zijn de statuten van Alliander een keer gewijzigd (in 2021), met als belangrijkste doel de statuten in lijn te brengen met de Corporate Governance Code 2016 en huidige wetgeving. In de statuten zijn onder meer de volgende bevoegdheden opgenomen voor de aandeelhouders en de Raad van Commissarissen (RvC):

Tabel 5. Bevoegdheden AvA en RvC bij Alliander N.V.

Soort bevoegdheid	AvA	RvC
Benoeming, schorsen en ontslag	Benoemen, schorsen en ontslag van leden van de Raad van Commissarissen.	• Benoemen, schorsen en ontslag van leden van de Raad van Bestuur (RvB). • Benoemen van commissarissen bij dochterondernemingen.
Voortbestaan onderneming	Overdracht van de onderneming of vrijwel de gehele onderneming aan een derde	Voorstel tot ontbinding, fusie of splitsing van de vennootschap
Vaststellen bezoldiging en bezoldigingsbeleid	Vaststellen bezoldigingsbeleid RvB, vaststellen van de bezoldiging van de RvC	Voorstel bezoldigingsbeleid RvB, vaststellen van de bezoldiging van de RvB
Goedkeuring van de jaarrekening en dividenduitkeringen	Vaststellen van de jaarrekening en het dividend	Opstellen van een RvC-verslag bij de jaarrekening en het ondertekenen van de jaarrekening.
Beslissingen over statutenwijzigingen	Vaststellen van wijziging van de statuten	Voorstel tot wijziging van de statuten
Beslissingen over investeringen	(des)investeringen van minimaal € 50 mln.	(des)investeringen van minimaal € 50 mln.
Beslissingen over overige strategische keuzes	Het nemen of afstoten van een deelneming ter waarde van minimaal € 100 mln.	• Het nemen of afstoten van een deelneming ter waarde van minimaal € 25 mln. • Jaarlijks vaststellen van het ondernemingsplan • Beëindiging van de arbeidsovereenkomst of ingrijpende wijziging in de arbeidsomstandigheden van een aanmerkelijk aantal werknemers

Inzicht in bijdrage maatschappelijk belang

Er vinden geen evaluatiegesprekken plaats met Alliander over de manier waarop de deelnemingsrelatie bijdraagt aan het maatschappelijk belang. De beleidsrelevantie wordt intern ook niet op structurele wijze gemonitord. Mogelijkheden om als provincie de bijdrage aan het maatschappelijk belang van een deelneming te borgen zijn onder ander door beleidsinhoudelijk te reageren op de strategie van de deelneming en op investeringsplannen.⁴⁵ De mate waarin dat bij Alliander gebeurt hangt af van hoe de accounthouder Financiën en de beleidsinhoudelijke accounthouder dit samen invullen. Voor Alliander geldt dat het accounthouderschap Beleid in de afgelopen jaren een aantal keer gewisseld is, waardoor het beoordelen van de prestaties in het licht van het geformuleerde maatschappelijk belang niet structureel plaatsgevonden heeft.

Strategische aansturing

Mede doordat formele bevoegdheden van de provincie beperkt zijn tot bevoegdheden in de AvA, waarin Noord-Holland bovendien minderheidsaandeelhouder is, vindt veel afstemming met Alliander plaats via informele overlegstructuren. De sturingsmogelijkheden, en de manier waarop deze worden benut, zijn niet bij alle betrokkenen van de provincie duidelijk. Uit de gesprekken blijkt dat er vanuit de verschillende rollen vrij onafhankelijk van elkaar een relatie is met Alliander. De verschillende rollen komen dus beperkt bij elkaar.

De nota Verbonden Partijen onderscheidt zeven manieren om actief aandeelhouderschap uit te oefenen, en daarmee te bevorderen dat de publieke doelen door de betreffende deelneming zo

⁴⁴ Vanwege de omvang van Alliander is het structuurregime verplicht, zie paragraaf 2.1.

⁴⁵ Deze twee mogelijkheden om invloed uit te oefenen op een deelneming worden in de Nota Verbonden Partijen expliciet genoemd onder de noemer van actief aandeelhouderschap, naast een vijftal andere mogelijkheden die geen beleidsinhoudelijke component bevatten, zoals de benoeming van directieleden en commissarissen.

optimaal mogelijk worden gerealiseerd. Bij de eerste twee hiervan, strategie van de deelneming en toetsing van investeringsvoorstellen (boven een bepaalde omvang), is een beleidsinhoudelijke rol denkbaar die nu beperkt wordt ingevuld: de provincie kan door beleidsinhoudelijk te reageren op de strategie van de deelneming en op investeringsplannen sturing geven aan hoe de deelneming bijdraagt aan het zo optimaal mogelijk realiseren van maatschappelijke en publieke belangen. Voor de casus Alliander geldt daarnaast dat er wisselingen zijn geweest in de ambtelijke bezetting vanuit de beleidsinhoudelijke kant.

De overige aansturingswijzen die in de nota verbonden partijen worden genoemd, vergen minder afstemming tussen de accounthouder Beleid en de casushouder Financiën, en lijken goed te zijn ingezet bij Alliander. Zo heeft de provincie in de afgelopen tien jaar meermaals gereageerd op voorgenomen benoemingen van commissarissen en het beloningsbeleid (punt 3 en 4 uit de nota), en is in de laatste jaren actief met Alliander gesproken over de vermogensstructuur, in het kader van de verstrekte lening in 2022, en het dividendbeleid (punt 7 uit de nota). Tot slot wordt in de nota Verbonden Partijen het toezien op de duurzaamheid, diversiteit en eerlijke arbeidsvoorwaarden (punt 5), en op de corporate governance (punt 6) genoemd. Over deze onderwerpen rapporteert Alliander uitvoerig in haar jaarverslag. Uit de interviews blijkt dat de provincie hier met name het informele gesprek over aangaat met Alliander.

Optimale governance

De formele bevoegdheden van de provincie zijn in een structuurvennootschap strak afgebakend doordat het verplicht is te werken met een RvC met een aantal bevoegdheden. Binnen de wettelijke kaders is er beperkt ruimte om de invloed van de aandeelhouders eventueel te vergroten. Een groot deel van de governance vindt daarom plaats via informele overlegstructuren. Betrokkenen ervaren de governance als optimaal of ervaren geen signalen dat de formele en informele governance niet voldoet.

Verhouding risico's en mogelijkheden tot beheersen van deze risico's

Van alle deelnemingen van de provincie kent Alliander de grootste financiële betrokkenheid. Het geplaatste kapitaal bedraagt € 62,7 miljoen, en de provincie ontvangt jaarlijks dividend: 45 procent⁴⁶ van de nettowinst wordt uitgekeerd aan de aandeelhouders, wat voor Noord-Holland in 2023 (mede door een eenmalige uitkering ten gevolge van de verkoop van Kenter) neerkwam op € 11 miljoen. Desondanks zijn de financiële risico's niet groot: de kans op een faillissement is klein, gezien het grote maatschappelijke en publieke belang van Alliander.

Sturingsmogelijkheden op de (financiële) risico's zijn, doordat Alliander een structuurvennootschap is, echter ook beperkt. In 2022 heeft de provincie op verzoek van Alliander samen met andere aandeelhouders een lening verstrekt om Alliander investeringsmogelijkheden te geven zonder de kapitaalstructuur te verzwakken. Aandeelhouders lopen bij dergelijke verzoeken, gezien het grote maatschappelijk belang van Alliander, het risico niet anders te kunnen dan hieraan te voldoen, omdat de maatschappelijk gevolgen bij een faillissement van Alliander te groot zouden zijn ('too big to fail'). Het afsprakenkader tussen Alliander, Enexis en Stedin en het Rijk voor toekomstige financiering neemt dit risico weg voor de provincie.

Bestuurlijke risico's zijn bij een deelneming relatief beperkt: door het (bewust) op afstand zetten van taken door participatie in een kapitaalvennootschap, is de mogelijkheid om bestuurlijk of politiek te sturen beperkt. De beperkte mogelijkheden om bestuurlijk te sturen zijn voor de buitenwereld echter niet altijd duidelijk, waardoor de provincie wel communicatierisico's kan lopen: de provincie kan door het publiek verantwoordelijk worden gehouden voor zaken die spelen bij een verbonden partij. Door het relatief kleine aandeel van Noord-Holland in Alliander is ook dit risico beperkt.

⁴⁶ In februari 2025 is door de RvC van Alliander besloten om met ingang van het boekjaar 2024 een dividendplafond in te stellen van € 100 mln. Dit plafond wordt vanaf boekjaar 2026 jaarlijks geïndexeerd.

Hoofdstuk 5 – N.V. PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland

5.1 Profielschets

Ontstaansgeschiedenis

Periode 1919-1990

In de tweede helft van de negentiende eeuw worden er verschillende drinkwaterbedrijven in de provincie opgericht.⁴⁷ De meeste drinkwaterbedrijven die ontstaan, zijn van particulieren die er geld aan willen verdienen, of van gemeenten die vooral hun eigen inwoners van water willen voorzien. In 1919 stelt de provincie voor om een provinciaal waterleidingbedrijf op te richten. PWN is daarmee een feit. Het doel is om de hele provincie, inclusief het platteland, van schoon drinkwater te voorzien. In de jaren daarna wordt een aantal particuliere waterbedrijven overgenomen. De provincie koopt in deze periode stukken duingebied aan en zo ontstaat het huidige Noordhollands Duinreservaat. In 1934 wordt het beheer van het gebied overgedragen aan PWN.

Om de verdroging en verzilting van het duingebied tegen te gaan besluiten PWN en de gemeente Amsterdam water uit de rivier de Lek te infiltreren in het duingebied. Om de benodigde infrastructuur aan te leggen en te beheren, richten zij N.V. Watertransportmaatschappij Rijn-Kennemerland (W.R.K.) op. Er wordt een pijpleiding aangelegd om het water van een innamepunt aan het Lekkanaal bij Nieuwegein naar het duingebied te transporteren. Het water wordt voorgezuiverd en het water wordt in het duin geïnfilteerd in twee infiltratiegebieden in het Noordhollands Duinreservaat.

In 1960 wordt een tweede transportleiding aangelegd (WRK-II) om te kunnen voorzien in de toename in vraag naar drinkwater. In 1968 volgt een nieuw drinkwaterpompstation in Andijk. Hier wordt oppervlaktewater direct gezuiverd tot drinkwater. In 1981 wordt een nieuw waterwinstation gebouwd naast het bestaande station in Andijk, met bijbehorende dubbele transportleiding (WRK-III). Het water is bestemd voor infiltratie en voor de levering aan de industrie.

Verzelfstandiging

Van 1919 tot 1990 vormt PWN een dienstonderdeel van de Provincie met aparte begroting. In 1990 kiest de provincie ervoor om PWN te verzelfstandigen.⁴⁸ De vennootschap krijgt de naam N.V. PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland (hierna weer PWN genoemd). De rechtsvorm wordt een naamloze vennootschap waarvan de aandelen voor 100% in provinciale handen zijn. In dat jaar wordt ook een beheerovereenkomst met PWN afgesloten voor de duur van 50 jaar voor het beheer van het Noordhollands Duinreservaat, de Kennemerduinen en andere natuurgebieden in de provincie. Daarin is ook afgesproken dat PWN elke tien jaar haar beleid voorlegt aan het provinciebestuur.

De taken die PWN in de beheerovereenkomst opgedragen heeft gekregen zijn een voortzetting van eerdere taken. Dit houdt in de zorg en de instandhouding van de drinkwatervoorziening met inachtneming van een verantwoord beheer van het aan de zorgen van de vennootschap toevertrouwde Noordhollands Duinreservaat en andere daartoe aangewezen terreinen en het beheer en bescherming van natuur en landschap, inclusief passende vormen van recreatie in het Noordhollands Duinreservaat en de Kennemerduinen met inachtneming van de eisen van een verantwoorde drinkwatervoorziening in haar distributiegebied.

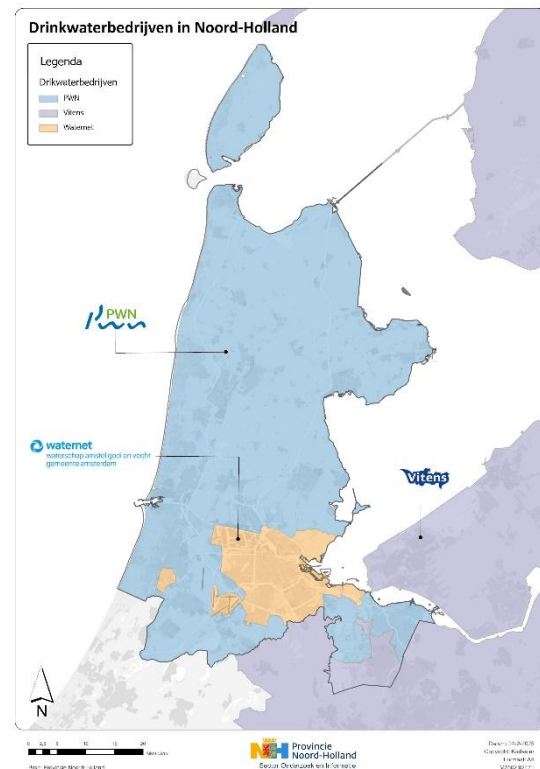
⁴⁷ <https://www.pwn.nl/de-geschiedenis-van-ons-drinkwater> (geraadpleegd op 13 januari 2025)

⁴⁸ Evaluatie Verbonden Partijen 2012-2014, Provincie Noord-Holland.

Bedrijfsprofiel

PWN is een naamloze vennootschap. PWN is een drinkwaterbedrijf. Per jaar zuivert het 24 miljoen m³ water uit het IJsselmeer tot drinkwater. Nog eens ruim 45 miljoen m³ IJsselmeewater wordt in Andijk sterk voorgezuiverd en via de leidingen van de W.R.K. naar de duinen getransporteerd, waar het geïnfiltreerd wordt en uiteindelijk wordt opgepompt voor een laatste zuivering. Ten slotte wint PWN jaarlijks ook nog 4,8 miljoen m³ grondwater in Huizen en Laarderhoogt in het Gooi.

PWN distribueert dit water naar ruim 804.160 huishoudens, bedrijven en instellingen in de provincie in het verzorgingsgebied weergegeven in Figuur 2. Daarnaast heeft PWN taken als duinbeheerder, en dochterondernemingen, die zich richten op ontwikkelingssamenwerkingen (Aquanet B.V. - 100% aandeelhouder) en op gastheerschap in de dungebieden van PWN (de Kennemer Duincampings B.V. - 100% aandeelhouder), watertransport (N.V. Watertransportmaatschappij Rijk-Kennemerland (W.R.K.) - 50% aandeelhouder) en industriële waterprojecten (NH Water B.V. - joint venture met Evides Industrierwater B.V. - 50% aandeelhouder). PWN heeft samen met haar dochterentiteiten ongeveer 685 fte in dienst (2023)⁴⁹



Figuur 2. Verzorgingsgebieden van de drinkwaterbedrijven in Noord-Holland

Statutair doel

De vennootschap heeft ten doel de zorg voor en de instandhouding van de drinkwatervoorziening in haar distributiegebied en, ten dienste van voornoemde drinkwatervoorziening, met inachtneming van de eisen van een verantwoord beheer, de zorg voor de aan haar toevertrouwde en de voor haar benodigde gebieden, daar onder mede begrepen het Noordhollands Duinreservaat, zulks overeenkomstig hun bestemming. Tot dit doel behoort:

- het (doen) voorzien in de behoeften aan drinkwater in het distributiegebied;
- het (doen) voorzien in de behoeften aan (drink)water en gros (waaronder wordt verstaan: levering van water aan een ander drinkwaterbedrijf) en de levering van nooddrinkwater aan consumenten of andere afnemers buiten het distributiegebied;
- het (doen) voorzien in de behoeften aan industriewater;
- het beheer en de bescherming van natuur en landschap, inclusief passende vormen van recreatie binnen de aan de vennootschap toevertrouwde en de voor haar benodigde gebieden alles met inachtneming van de eisen van verantwoorde waterwinning, de eisen van verantwoord natuurbeheer en de zorg voor een goede fysieke leefomgeving.

Het distributiegebied van de vennootschap betreft het met toepassing van de Drinkwaterwet voor het drinkwaterbedrijf van de vennootschap vastgestelde distributiegebied.⁵⁰

Overige betrokkenheid bij PWN

- Wettelijke zorgplicht. Onafhankelijk van het aandeelhouderschap valt PWN (net zoals Waternet en Vitens voor zover dit bedrijf aan inwoners van Noord-Holland levert) binnen de wettelijke zorgplicht van de provincie⁵¹;
- De provincie is bevoegd gezag voor grondwateronttrekking en -infiltratie én voor bescherming grondwater (de Omgevingsdienst verleent de vergunning en voert de handhaving uit);

⁴⁹ Jaarverslag 2023

⁵⁰ Statuten PWN

⁵¹ Drinkwaterwet. Artikel 2. Bestuursorganen dragen zorg voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening. Bij de uitoefening van bevoegdheden en toepassing van wettelijke voorschriften door bestuursorganen geldt de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening als een dwingende reden van groot openbaar belang. (Geraadpleegd op 27 maart 2025).

- De provincie is bevoegd gezag voor natuurvergunningen (inclusief stikstof - de Omgevingsdienst verleent de vergunning en voert de handhaving uit);
- De provincie en PWN komen elkaar tegen als projectpartner bij provinciale infrastructurele werken, bijvoorbeeld als er waterleidingen moeten worden verlegd;
- De provincie (GS) is conform de omgevingswet verantwoordelijk voor het vaststellen van Natura 2000 beheerplannen en het nemen van benodigde instandhoudingsmaatregelen.
- De provincie stelt het natuurbeheerplan vast en werkt in de binnenduinrand aan de afronding van het NNN, in nauwe afstemming met PWN. De provincie verleent daartoe subsidies voor natuurherstelmaatregelen aan PWN;
- Er is ook nog een klantrelatie. De provincie neemt drinkwater af en is daarmee klant van PWN.

Ontwikkelingen sinds vorige evaluatie (2014)

Afscheid directeur PWN

In 2020 besluiten de provincie en de Raad van Commissarissen gezamenlijk om afscheid te nemen van de directeur van PWN na aanhoudende zorgen over de aansturing van het bedrijf.⁵² Er wordt door de Raad van Commissarissen een interim-directeur gekozen. In 2021 treedt de nieuw directeur van PWN aan.

Verkoop dochterondernemingen

In 2022 wordt commerciële dochteronderneming PWN-T verkocht. PWN-T was opgericht met als doel de innovaties van het drinkwaterbedrijf op het gebied van waterbehandeling wereldwijd beschikbaar te maken. Om aan de toenemende vraag te voldoen wilde PWN-T internationaal verder bouwen en zich nog meer richten op de ontwikkeling en het vermarkten van haar kennis en technologie. De aard van die activiteiten pasten steeds minder goed bij PWN als moederbedrijf.⁵³ In 2023 besluiten PWN en PNH tot de verkoop van de aandelen in Aquavirunga LTD aan Aquanet B.V., een andere dochtermaatschappij van PWN.

Statutenwijziging.

In 2020 was overeenstemming over een statutenwijziging. Het wijzigen van de statuten van PWN behoeft goedkeuring van veel betrokken gremia en partijen. De directie, ondernemingsraad, raad van commissarissen, de Inspectie voor Leefomgeving en Transport (namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat) als mede banken die op grond van kredietovereenkomsten goedkeuring dienden te verlenen aan een statutenwijziging hebben allemaal hun goedkeuring moeten verlenen. In de periode 2020-2024 wordt er daarom al gehandeld alsof de statutenwijziging al een feit was.⁵⁴ De aandeelhoudersvergadering stelt voortaan de strategie van de deelneming vast. De provincie kan als aandeelhouder ook zelf een vergadering bijeenroepen. Ook zijn de laatste wetswijzigingen verwerkt. Er was behoefte aan meer controle vanuit de provincie in de rol van aandeelhouder. De statuten breiden de besluiten die goedkeuring behoeven van de provincie als aandeelhouder uit. De duur van de benoeming van directeur wordt ingeperkt naar een periode van 4 jaar. Ook is er de bevoegdheid voor de aandeelhoudersvergadering opgenomen tot het geven van een aanwijzing aan de directie (dit is met name vanuit de gedachte dat er ingegrepen kan worden als de leveringszekerheid van water in het geding is).

Beheernota PWN

In september 2024 wordt de Beheernota PWN 2025-2035 vastgesteld. De provincie heeft zoals hiervoor al genoemd als grondeigenaar een beheerovereenkomst met PWN om betrouwbaar en veilig drinkwater te leveren, de bijbehorende natuur te beheren én voor passende recreatiemogelijkheden te zorgen. Daarin is ook afgesproken dat PWN elke tien jaar haar beleid voorlegt aan het provinciebestuur. Deze 'Beheernota 2025-2035' bevat de visie van PWN en beleidskeuzes voor natuur- en recreatiebeheer voor een nieuwe periode van tien jaar. De provinciale beleidsdoelstellingen op het gebied van natuurbeheer, recreatie en drinkwater van de provincie zijn verwerkt in de beheernota.

⁵² Brief Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten betreft: Stand van zaken strategische ontwikkelingen PWN 2020, 12 november 2020.

⁵³ Persbericht PWN, 17 januari 2022, "Nijhuis Saur Industries acquireert PWN-T"

⁵⁴ GS nota met kenmerk 2163529, betreft 'aandeelhoudersbesluit statutenwijziging', 16 juli 2024.

5.2 Beleidsonderbouwing

Aannemelijkheid bijdrage aan maatschappelijk belang

Het maatschappelijk belang is gelegen in de zorg voor en de instandhouding van de drinkwatervoorziening in het distributiegebied. Ten dienste van de drinkwatervoorziening draagt de deelneming ook zorg voor aan haar toevertrouwde en voor de drinkwatervoorziening benodigde gebieden, waaronder het Noordhollands Duinreservaat. Om te waarborgen dat drinkwatervoorziening niet ten koste gaat van andere maatschappelijke belangen, stelt de provincie kaders en doelstellingen voor natuur- en landschapsbeheer (zie ook overige betrokkenheid). PWN is een van de terreinbeherende organisaties binnen de provincie. Naast een maatschappelijk belang met betrekking tot de drinkwatervoorziening is er dus een (gekoppeld) maatschappelijk belang gericht op natuurbeheer. Het maatschappelijk belang is duidelijk en herkenbaar in het statutair doel van de vennootschap. Het is aannemelijk dat PWN bijdraagt aan het publiek belang van de zorg voor en de instandhouding van de drinkwatervoorziening en natuurbeheer van de gebieden in zijn beheer. Van de nevenactiviteiten gericht op ontwikkelingssamenwerking en gastheerschap in de duinen is het minder plausibel dat ze direct bijdragen aan het maatschappelijk belang.

Onderbouwing provinciaal belang en actualiteit

In de Drinkwaterwet is vastgelegd dat drinkwaterbedrijven eigendom zijn van de overheid (zijnde de Staat, een provincie, gemeente, waterschap of gemeenschappelijke regeling in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen of een N.V. waarvan alle aandelen door een overheid worden gehouden) en niet geprivatiseerd mogen worden. Daarmee is het publiek belang onderbouwd. De betrokkenheid van de provincie bij PWN is historisch gegroeid; PWN was een zelfstandig dienstonderdeel van de provincie en is in 1990 verzelfstandigd. Het provinciaal belang is daarmee historisch gegroeid en navolgbaar.

Het belang van drinkwatervoorziening wordt door betrokkenen als actueel ervaren. Drinkwater is een eerste levensbehoefte. Een goede drinkwatervoorziening is noodzakelijk voor volksgezondheid, welzijn en welvaart van de samenleving. Daarmee is het een vitale publieke dienst van groot algemeen belang. De toenemende vraag naar drinkwater, de schaarste aan bronnen van goede kwaliteit, de vervuiling van bestaande bronnen en de rol van klimaatverandering hierbij, hebben recent de aandacht voor de ooit zo vanzelfsprekende beschikbaarheid van drinkwater flink verhoogd. Verontreinigd drinkwater zorgt voor gezondheidsschade en economische schade en leidt tot maatschappelijke onrust. Uitval van levering van drinkwater leidt ook tot maatschappelijke onrust en bij langdurige uitval zelfs tot maatschappelijke ontwrichting. Om die redenen zijn de leveringszekerheid en betrouwbaarheid van drinkwater gewaarborgd en tarieven gereguleerd. De aandeelhouder stelt de tarieven vast. Dat gebeurt op voorstel van PWN, die daarbij wettelijke kaders hanteert.

Ook het belang van natuurbeheer is actueel. Er zijn Europese, landelijke en provinciale kaders en doelen voor natuurbeheer. De provincie baseert haar Natuurbeheerplan op Europese, landelijke en provinciale. De natuurbeheertaken die PWN uitvoert worden binnen de kaders en vanuit de doelstellingen van het Natuurbeheerplan uitgevoerd. Voor de Natura 2000 gebieden stelt de provincie Natura 2000 beheerplannen op die gericht zijn op het halen van de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied. De provincie voert een programma natuurherstel uit, gericht op de uitvoering van de maatregelen die in de beheerplannen zijn onderbouwd.

Navolgbare instrumentenafweging

PWN is in 1990 verzelfstandigd en was daarvoor een zelfstandige dienst binnen de provincie. Vrijwel alle waterbedrijven in Nederland zijn naamloze vennootschappen. We gaan er daarom vanuit dat een instrumentenafweging waarbij meerdere rechtsvormen overwogen waren niet mogelijk was. Er is tijdens het onderzoek ook geen documentatie van een instrumentkeuze en -afweging aangetroffen. De verzelfstandiging valt in lijn met het verzelfstandigings- en privatiseringsbeleid van de nationale overheid vanaf de jaren tachtig, waarbij overheidsdiensten meer op afstand werden gezet.⁵⁵

⁵⁵ In de jaren tachtig werd er veel werk van gemaakt om de overheid af te slanken, maar het verzelfstandigen van overheidsorganisaties werd hierbij niet gezien als wenselijk einddoel maar eerder als noodzakelijke tussenstap in de richting van volledige afstoting. Hoewel er dus veel organisaties werden verzelfstandigd, zat hier niet een beleidsfilosofie achter die de wenselijkheid hiervan uitdroeg. Begin jaren negentig werd verzelfstandigen wel als wenselijke beleidsoptie gepresenteerd en werden veel meer organisaties verzelfstandigd. Verwachtingen die hierbij een rol speelden: meer efficiëntie bij de verzelfstandigde organisatie, betere kwaliteit van de dienstverlening, en een

Aansluiting activiteiten bij maatschappelijk belang

De activiteiten sluiten aan bij het maatschappelijk belang. PWN zuivert oppervlaktewater en grondwater tot drinkwater en distribueert dit water. Dit sluit aan bij het maatschappelijk belang van de zorg voor en de instandhouding van de drinkwatervoorziening. Verder is PWN aandeelhouder van een watertransportmaatschappij, noodzakelijk voor de drinkwatervoorziening. De taken als duinbeheerder ondersteunen die belang en dragen daarnaast ook bij aan het maatschappelijk belang van natuurbeheer. De joint venture gericht op industriewaterprojecten (NH Water B.V. - joint venture met Evides Industriewater B.V.) is niet noodzakelijk voor het maatschappelijk belang, maar wordt door betrokkenen als passend gezien. De activiteiten gericht op gastheerschap en recreatie (de Kennemerduin Campings B.V.) en ontwikkelingssamenwerking (Aquanet B.V.) zijn niet noodzakelijk voor het maatschappelijk belang, maar ze zijn hier ook niet strijdig mee.

5.3 Borging publiek belang, governance en risico's

Beschrijving governance

In onderstaande tabel worden de bevoegdheden van de AvA en RvC samengevat.

Tabel 6. Bevoegdheden AvA en RvC bij N.V. PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland

Bevoegdheden	AvA	RvC
Benoeming, schorsen en ontslag	Benoemen (termijn 4 jaar), schorsen, ontslag directieleden Benoemen (termijn 4 jaar) commissarissen, kan verzoek tot ontslag wegens verwaarlozing van taak indienen bij de Ondernemingskamer	Schorsen directieleden en commissaris Kan verzoek tot ontslag wegens verwaarlozing van taak indienen bij de Ondernemingskamer
Voortbestaan deelneming	Besluiten tot juridische fusie, splitsing of ontbinding.	Goedkeuring verlenen aan een voorstel van de directie tot juridische fusie of splitsing
Vaststellen bezoldiging en bezoldigingsbeleid	Vaststellen bezoldigingsbeleid directie, vaststellen van de bezoldiging van de RvC	Vaststellen van de bezoldiging van de directie met in achtneming van het door de AvA vastgestelde bezoldigingsbeleid
Goedkeuren van de jaarrekening en dividenduitkeringen	Vaststellen van de jaarrekening en het dividend.	Ondertekenen van de jaarrekening
Beslissingen over statutenwijziging	Vaststellen van wijziging van de statuten.	Goedkeuring verlenen aan een voorstel tot statutenwijziging door de directie.
Beslissingen over investeringen	De drempelwaarde voor investeringen waarbij goedkeuring door de aandeelhouder nodig is kan door aandeelhouder worden bepaald.	Voor de volgende strategische keuzes moet de RvC goedkeuring verlenen: • Het doen van investeringen van meer dan €5 miljoen • Het nemen van een deelneming ter waarde van ten minste een vierde van het geplaatste kapitaal
Beslissingen over overige strategische keuzes	De aandeelhouder moet goedkeuring verlenen aan: • Beslissingen omtrent een belangrijke verandering van identiteit en karakter • De vaststelling en wijziging van de tarieven en voorwaden van distributie • Het vaststellen van jaarlijkse beleidsplan • Beslissingen omtrent het uitoefenen van een aantal strategische aandeelhoudersrechten in dochtermaatschappijen	Groot aantal type besluiten van de directie moeten worden voorgelegd aan de RvC. De RvC moet daarbij ook het beleidsplan en het treasury jaarplan goedkeuren. Daarnaast is goedkeuring van de RvC nodig voor: • het aangaan en het verstrekken van geldleningen van € 500.000 • het aangaan van financiële verplichtingen aan derden van meer dan €500.000 of het verwerven, vervreemden of bezwaren van onroerende goederen van meer dan €500.000

betere overheid die zich op haar kerntaken kon richten. Uit: WRR rapport -Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking. 2012. Amsterdam University Press.

Inzicht in bijdrage maatschappelijk belang

De provincie beoordeelt de prestaties in het licht van het geformuleerde maatschappelijk belang. De AvA-stukken worden momenteel vanuit financieel en beleidsmatig perspectief beoordeeld, er wordt in overleg door meerdere betrokkenen op gereflecteerd waarbij er dwarsverbanden worden gelegd als dat nodig is. Gezien het groot maatschappelijk belang van drinkwatervoorziening en de sturingsmogelijkheden die recentelijk zijn uitgebreid is het zinvol om te verkennen hoe de prestaties op nog structurelere manier kunnen worden gemonitord of geëvalueerd. Het maatschappelijk belang van natuurbeheer wordt gemonitord. Maar er vinden geen evaluatiegesprekken plaats met PWN over dit onderwerp, omdat er geen subsidierelatie is met PWN. De evaluatiegesprekken zijn onderdeel van de subsidiesystematiek. En vanuit die systematiek worden wel gesprekken gevoerd met terreinbeherende organisaties die subsidie ontvangen in het kader van het subsidiestelsel natuur en landschap (SNL).

Strategische aansturing

De Kadernota Verbonden Partijen uit 2020 bevat de uitgangspunten voor de aansturing van deelnemingen en actief aandeelhouderschap (voor toelichting, zie pagina 28-29). De provincie stelt zich bij PWN op als actief aandeelhouder. Met de recente statutenwijziging zijn een aantal van deze uitgangspunten ook doorgevoerd in de statuten. Enkele voorbeelden hiervan zijn het toevoegen van:

- de bevoegdheid van de AvA om aanwijzingen te geven voor het financiële, sociale en economische beleid ten aanzien van de drinkwatervoorziening en het natuurbehoud (invloed op strategie);
- een vereiste om bepaalde besluiten van de directie door de AvA goed te keuren, bijvoorbeeld:
 - besluiten omtrent een belangrijke verandering van identiteit van de vennootschap (invloed op strategie)
 - het besluit het jaarlijkse beleidsplan vast te stellen (invloed op strategie)
 - investeringen boven een door de AvA te bepalen bedrag (invloed op investeringsvoorstellen);
- de bepaling dat directeuren door de AvA worden benoemd aan de hand van een profielschets die wordt vastgesteld in overleg met de ondernemingsraad en de raad van commissarissen (invloed op benoeming bestuur en commissarissen);
- Bepalingen met betrekking tot spelregels rondom het benoemen van commissarissen (invloed op benoeming bestuur en commissarissen)
- Een bepaling waarin de Wet normering topinkomens van toepassing wordt verklaard op de werkzaamheden van de leden van de raad van commissarissen en op de arbeidsvoorwaarden van alle medewerkers (invloed op beloningsbeleid directie en raad van commissarissen).

Overige punten waaruit strategische aansturing blijkt:

- Conform statuten stelt de AvA de jaarrekening vast (sturing via de jaarrekening).
- PWN vrijwillig de uitgangspunten toe van de Nederlandse Corporate Governance Code, voor zover deze niet expliciet voor beursgenoteerde ondernemingen zijn geschreven (sturing op governance beleid).

De vaste vertegenwoordiger in de AvA is de portefeuillehouder klimaat en energie, natuur en landschap, water en bodem en klimaatadaptatie, die namens het college stemrecht uitoefent in de vergadering.

Governance optimaal

Betrokkenen ervaren de governance als optimaal of ervaren geen signalen dat de formele en informele governance niet voldoet. PWN is een structuurvennootschap met verzwakt regime (zie paragraaf 2.1). De provincie is enig aandeelhouder. De Raad van Commissarissen bestaat uit vijf personen. Recentelijk is er een statutenwijziging doorgevoerd waardoor meer bevoegdheden bij de aandeelhouder zijn komen te liggen. Een aantal voorbeelden hiervan zijn het toevoegen van het de bevoegdheid van de AvA om:

- De omvang van de directie vast te stellen;
- De algemeen directeur een titel te verlenen en te ontnemen;

- In overleg met raad van commissarissen en de ondernemingsraad een profielschets voor een directeur vast te stellen.
- Directeuren voor maximaal vier jaar te benoemen en daaropvolgende telkens voor maximaal vier jaar herbenoemen

Verhouding risico's en mogelijkheden tot beheersen van deze risico's

Het financiële risico van PWN is relatief beperkt. Het geplaatste kapitaal bedraagt € 6.795.000. In 2021 is er voor PWN een nieuw dividendbeleid vastgesteld. Hierin is opgenomen dat er een uitkeringstoets wordt gedaan en vervolgens een advies gegeven wordt aan de AvA om wel of geen dividend uit te keren. Hierbij wordt gekeken naar de ratio's waaraan PWN dient te voldoen en de investeringsopgave van PWN. Over de jaren 2022-2023 is geen dividend uitgekeerd. Het positieve resultaat is direct gebruikt ter versterking van het eigen vermogen, dit om de solvabiliteit te versterken en ook in de toekomst drinkwaterlevering en behoud van kwaliteit te garanderen.

Interne betrokkenen geven aan dat formele en informele governance toereikend is en zien geen grote financiële risico's. Een inhoudelijk risico is de leveringszekerheid van drinkwater en de eventuele doorwerking hiervan op drinkwatertarieven. Met de statutenwijziging in 2024 zijn meer aanvullende bevoegdheden bij de AvA komen te liggen om vanuit dit belang te kunnen sturen op de strategie van de deelneming.

Er wordt een bestuurlijk risico gezien door betrokkenen dat we worden aangesproken op situaties en activiteiten waar we als aandeelhouder niet over gaan. Hoewel er met de gekozen governance altijd een balans gevonden wordt tussen iets op afstand zetten sturing houden. De basis van die sturing zit wel op de lange termijn strategische lijnen en niet op de dagdagelijkse operationele. De provincie is enkelvoudig aandeelhouder van PWN en dit enkelvoudig aandeelhouderschap kan een beeld oproepen dat de provincie zeggenschap heeft over al het beleid van PWN. De provincie staat echter, zoals gezegd, op afstand en stuurt daarmee op de lijnen van bedrijfsvoering (lange termijn) en de strategie. De provincie gaat niet over de dagelijkse praktijk, die door betrokkenen soms wel als urgent wordt ervaren zoals bijvoorbeeld wateroverlast in de duinen. Betrokkenen geven aan dat er door de recente statutenwijziging maximaal mogelijke sturing op die lange termijn is doorgevoerd.

Hoofdstuk 6 – Innovatiefonds Noord-Holland B.V.

6.1 Profielschets

Ontstaansgeschiedenis

De oprichting van Innovatiefonds Noord-Holland B.V. (hierna: Innovatiefonds) is terug te voeren tot mei 2015. Toen is in het coalitieakkoord voor 2015-2019 de oprichting van een MKB-innovatiefonds afgesproken, ingegeven door een behoefte aan een laagdrempelig en toegankelijk fonds dat administratieve lasten voor ondernemers minimaliseert en hen zou helpen bij innovatieve projecten. Gepland was om € 18 miljoen te investeren, waarvan € 8 miljoen voor algemene innovatie en € 10 miljoen voor duurzame energie-innovaties.

In mei 2016 stelden GS de uitgangspunten vast voor de oprichting van twee aparte innovatiefondsen gericht op brede en duurzame innovaties. In september van dat jaar stemde GS in met de uitwerking van vier instrumenten die, in aanvulling op elkaar en samen met de cofinanciering voor de MIT-regeling van het Rijk, invulling geven aan de ambities uit het coalitieakkoord en de daaraan gekoppelde € 18 miljoen. Voorgesteld werd om € 8,2 miljoen daarvan te reserveren voor *proof-of-concept*-financiering.

Kort daarna ontstaat er vanuit de Universiteit van Amsterdam (UvA) interesse om samen met de provincie op te trekken bij de oprichting van een Proof-of-Conceptfonds (PoC-fonds). Dit leidde in februari 2017 tot de verkenning van een gezamenlijk PoC-fonds. In de loop van 2017 werden vervolgens verder stappen gezet in de richting van de oprichting van het PoC-fonds: beide partijen committeerden zich om elk circa €8 miljoen in te brengen, waarmee het fonds in totaal op een startbedrag van €16 miljoen kwam. Om het fondsvolume verder te verhogen, werd ook een aanvraag voorbereid voor middelen uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), dat een aanvullende €5 miljoen zou kunnen bieden, waarmee het totale fondsvolume uit zou komen op € 21 mln.

Eén van de randvoorwaarden voor een EFRO-subsidie was dat het PoC-fonds zou worden beheerd door een deskundig en professioneel fondsmanagement, bij voorkeur door het Innovatiefonds onder te brengen in een externe entiteit. Op basis van een afweging van verschillende varianten aan de hand van de Nota verbonden partijen is besloten om het oprichten van een gezamenlijke vennootschap uit te werken als voorkeursvariant. In de tweede helft van 2017 zijn een fondsplan, investeringsplan en statuten opgesteld. De oprichting van die gezamenlijke vennootschap vond vervolgens plaats op 10 april 2018: Innovatiefonds Noord-Holland B.V. Het fondsvermogen is opgesplitst in twee delen om te voldoen aan de EFRO-eis dat de middelen waarvoor cofinanciering is ontvangen uiterlijk in 2023 moeten zijn uitgezet. Om hieraan te voldoen, is een 'fondsdeel 1' gecreëerd met EFRO-cofinanciering ter waarde van € 14,1 miljoen, dat als eerste is aangewend. De overige middelen, dus zonder EFRO-cofinanciering⁵⁶, is in 'fondsdeel 2' geplaatst om aan te wenden nadat fondsdeel 1 volledig is uitgezet.

Bedrijfsprofiel

Innovatiefonds Noord-Holland B.V. is een besloten vennootschap die wordt bestuurd door een fondsmanager, en heeft daarnaast drie investment managers en een *investment analyst* in dienst. Daarnaast is er een driekoppige adviescommissie die advies uitbrengt aan het bestuur ten aanzien van het nemen van besluiten op voorgenomen investeringen. De aandelen van het Innovatiefonds zijn in handen van de provincie Noord-Holland (50%), UvA Ventures Holding (25%), HvA Ventures Holding (6,25%), Amsterdam UMC Ventures Holding (6,25%), Sanquin Innovatie BV (6,25%) en VU Holding BV (6,25%). Hiervan waren Sanquin en de VU niet bij de oprichting betrokken, maar in respectievelijk 2018 en 2022 toegetreden.

Het Innovatiefonds richt zich specifiek op de financiering van Noord-Hollandse MKB-ondernemingen met als doel innovatieve projecten te stimuleren. Deze projecten moeten zich in

⁵⁶ Overigens is voor dit fondsdeel in een latere financieringsronde opnieuw EFRO-cofinanciering aangetrokken.

de proof-of-conceptfase bevinden (TRL 3 t/m 5)⁵⁷. De verstrekte financiering is in de vorm van converteerbare lening⁵⁸, met een omvang van € 50.000 tot € 350.000, en is uitsluitend bedoeld voor de realisatie van het betreffende project. Leningen in de proof-of-conceptfase zijn inherent risicovol: niet alle projecten waaraan financiering is verstrekt worden succesvol, waardoor het Innovatiefonds, en daarmee ook de aandeelhouders, op een deel van de verstrekte middelen verlies neemt. Aandeelhouders ontvangen dan ook geen dividend van het Innovatiefonds.⁵⁹

Financiering aan een onderneming wordt alleen verstrekt als uit een ingediend projectplan blijkt dat het project in potentie (bij succesvolle doorontwikkeling) financieel en maatschappelijk rendement oplevert binnen Noord-Holland, het project in de juiste fase verkeert en bijdraagt aan innovaties in de RIS-3 sectoren⁶⁰. De adviescommissie toetst de financieringsaanvragen (naast bovenstaande punten) op de positieve impact van het project op mens of milieu (volgens MVO-richtlijnen), de haalbaarheid van de business case en of er eventuele integriteitsproblemen zijn.

De provincie Noord-Holland beschikt over meerdere innovatie- en financieringsinstrumenten voor het mkb, die een samenhangend 'ecosysteem' vormen. Ondernemers kunnen op verschillende momenten in hun innovatieproces, van idee tot en met opschaling, gebruikmaken van deze instrumenten. Zo zijn er naast de vroege-fase financiering van het Innovatiefonds ook subsidies voor haalbaarheid en R&D (MIT-regeling), groeiprogramma's en accelerators (GO!-NH en PIM), en investeringen voor opschaling via fondsen van ROM InWest. Deze instrumenten vullen elkaar aan en verwijzen ondernemers, waar mogelijk, naar elkaar door om ondernemers zo goed mogelijk toegang te bieden tot financieringsmogelijkheden en begeleiding.

Naast het Innovatiefonds is in deze evaluatie ook ROM InWest B.V. als verbonden partij onderzocht (zie hoofdstuk 7). Deze twee instrumenten vullen elkaar aan binnen het innovatief mkb-ecosysteem, maar bedienen verschillende fasen van ontwikkeling. Het Innovatiefonds richt zich vooral op startups en jonge innovatieve bedrijven in de vroege fase (proof-of-concept-fase), door middel van converteerbare leningen die innovatie van idee naar eerste toepassing brengen. ROM InWest ondersteunt bedrijven in de verdere groei- en opschalingsfase via directe investeringen uit het MKB-fonds en het Transitiefonds, en biedt daarnaast advies en netwerkbegeleiding. Waar het Innovatiefonds helpt de eerste stappen te zetten, zorgt ROM InWest dat kansrijke bedrijven daadwerkelijk kunnen opschalen en hun innovatie marktrijp kunnen maken. Ondernemers kunnen dan bijvoorbeeld vanuit het Innovatiefonds begeleid worden richting vervolfinanciering.

Statutair doel

In de statuten van het Innovatiefonds zijn de volgende doelen opgenomen:

- a) het beschikbaar stellen van financiering aan KMO⁶¹-ondernemingen teneinde (innovatieve) projecten te stimuleren die
 - i. zich bevinden in de proof-of-conceptfase (althans in een fase die gelijk is aan level 3, 4 of 5 van de 'technology readiness levels') waarbij direct wordt bijgedragen aan de realisatie van innovaties én die
 - ii. uitgevoerd worden door KMO-ondernemingen actief binnen het grondgebied van de provincie Noord-Holland,

⁵⁷ Technology Readiness Level, een schaal van negen niveaus voor het ontwikkelingsstadium van nieuwe technologieën, waarbij TRL 1 het beginstadium is van basisonderzoek en TRL 9 het stadium waarin de technologie volledig is ontwikkeld en gereed voor de markt. TRL 3 t/m 5 betreffen het experimenteel bevestigen van het concept (TRL 3), testen van een prototype in een laboratoriumomgeving (TRL 4), en het valideren in een relevante operationele omgeving (TRL 5).

⁵⁸ Een lening die op een later moment (bij een eventuele volgende financieringsronde) kan worden omgezet in aandelen voor de investeerder (in dit geval het Innovatiefonds), in plaats van dat de lening wordt afgelost (schuldfinanciering) of dat er al direct aandelen hoeven te worden uitgegeven door de startup die financiering ontvangt (aandelenfinanciering).

⁵⁹ De mogelijkheid voor dividend is er wel, maar pas vanaf het verstrijken van de herinvesteringsperiode. Een van de voorwaarden voor EFRO-cofinanciering is dat er na de eerste volledige uitzetting van de middelen een zogenaamde herinvesteringsperiode is, waarbij alle terugvloeiende middelen opnieuw worden benut voor het verstrekken van converteerbare leningen. Na deze periode, die voor fondsdeel 1 in 2031 eindigt en voor fondsdeel 2 in 2037, zijn dividenduitkeringen in theorie mogelijk.

⁶⁰ Regionale Innovatie Slimme Specialisatie Strategie, een beleidskader van de Europese Unie dat regio's aanmoedigt om zich te specialiseren in gebieden waar ze sterke concurrentievoordelen hebben of kunnen ontwikkelen. In de uitwerking van deze strategie voor West-Nederland wordt de focus gelegd op vier thema's: (1) Energietransitie en Duurzaamheid, (2) Landbouw, Water en Voedsel, (3) Gezondheid en Zorg en (4) Veiligheid.

⁶¹ Kleine- en middelgrote ondernemingen, oftewel het mkb.

- b) het beheren van een of meerdere fondsen ter financiële ondersteuning van ondernemers en ondernemingen actief binnen het grondgebied van de provincie Noord-Holland.

Tevens is opgenomen dat de vennootschap bij het nastreven van het doel, binnen het kader van een evenwichtig beleid, rekening houden met de belangen van haar aandeelhouders.

Ontwikkelingen sinds oprichting

Aandeelhouders

Na het voorgenomen oprichtingsbesluit in december 2017 werd bekend dat naast UvA Ventures Holding (UVH) ook AMC Ventures Holding BV (AVH)⁶² en HvA Ventures Holding BV (HVH) meedoen met de oprichting, en toetreden tot de Aandeelhoudersovereenkomst, van het Innovatiefonds. Kort na oprichting treedt ook Sanquin Innovatie BV toe tot de aandeelhoudersovereenkomst van het Innovatiefonds. Bij toetreding van deze kennisinstellingen als aandeelhouder worden de bijdrage en de aandelen van UVH met die kennisinstellingen onderling herverdeeld.

COL-NH

Begin 2020 brak de COVID-19-pandemie uit. Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) heeft vervolgens de 'Corona - Overbruggingslening' (COL) in het leven geroepen, een fonds voor overbruggingsfinanciering om onder andere innovatieve bedrijven te ondersteunen. De uitvoering van de COL, in Noord-Holland (COL-NH), wordt bij gebrek aan een Regionale Ontwikkelingsmaatschappij (ROM), belegd bij het Innovatiefonds. Door de toevoeging van COL-NH aan het Innovatiefonds verachtvoudigt het (maximale) fondsvermogen dat de fondsmanager en zijn team beheren. De AvA besluit daarop, en omdat de aandeelhouders tevreden zijn over het functioneren de fondsmanager, om zijn salaris met 9% te verhogen per 1-1-2021 en per 1-1-2022 structureel een 13de maand toe te voegen aan de arbeidsvoorwaarden⁶³.

Structuurwijzigingen

In 2022 vinden enkele structuurwijzigingen plaats bij het Innovatiefonds. In voorbereiding op het overdragen van het beheer van de COL-NH naar ROM InWest B.V. (in oktober 2021 opgericht), vond in mei 2022 een splitsing binnen het fonds plaats met de afsplitsing van de COL naar een eigen B.V. binnen het Innovatiefonds. Per 2 september 2022 heeft ROM InWest B.V. de entiteit COLNH B.V. en daarmee het beheer van het 'COL-fonds' van het Innovatiefonds overgenomen. Doordat fondsdeel 1 ook bijna volledig is uitgezet en er in de loop van 2023 een start wordt gemaakt met fondsdeel 2 (met een aparte boekhouding en een aparte audit), worden er eind 2022 twee aparte bv's (dochterondernemingen) onder Innovatiefonds Noord-Holland B.V. opgericht: INHPOC1 BV en INHPOC2 BV. Tot slot treedt in deze periode ook de VU toe als aandeelhouder. De VU neemt een belang van 6,25% in het Innovatiefonds ten koste van de aandelen van UVH.

Vroege-Fase-Financiering en nieuwe Europese middelen voor Fondsdeel 2

Gelijktijdig met de voorbereidingen voor het tweede fondsdeel, gaat het Innovatiefonds voor de provincie en het ministerie van EZK de Vroege-Fase-Financieringsregeling (VFF) in de Noord-Holland uitvoeren, waarvoor nog een derde dochteronderneming wordt opgericht: VFFRNH BV. De VFF is bedoeld voor ondernemers die geen relatie hebben met een aandeelhoudende kennisinstelling van het Innovatiefonds. Het fonds heeft een omvang van € 10 miljoen (€ 5 miljoen van de provincie Noord-Holland en € 5 miljoen van het Rijk) en wordt uitgezet in de periode 2023 t/m 2025. Het aantrekken van cofinanciering was een voorwaarde voor de andere aandeelhouders om door te gaan met het Innovatiefonds, alsmede voor de toetreding van de VU als aandeelhouder. Naast de uitvoering van de VFF is er ook opnieuw EFRO-financiering aangetrokken voor fondsdeel 2. Fondsdeel 2 krijgt daarmee een omvang van € 14,67 miljoen: € 4,25 miljoen van de provincie, € 4,25 van de andere aandeelhouders en € 5,67 miljoen EFRO-middelen.

Nieuwe fondsmanager

In de overeenkomst met de fondsmanager was opgenomen dat zijn contract eindigt na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd in maart 2024. Zowel de aandeelhouders als de fondsmanager wilden in de periode daarna echter graag door, waardoor in juni 2023 een principeovereenkomst wordt bereikt over een verlenging tot 1 april 2026. Op 1 april 2024 kwam er echter alsnog een nieuwe fondsmanager. Voor een ordentelijke overgang wordt het contract van de uittredende fondsmanager nog wel verlengd tot 30 april 2024.

⁶² Later: Amsterdam UMC Ventures Holding (na de fusie tussen het AMC en het VUmc).

⁶³ Dit gebeurde op voorwaarde van een goede beoordeling over 2021.

6.2 Beleidsonderbouwing

Aannemelijkheid bijdrage aan maatschappelijk belang

Het Innovatiefonds heeft als doel om financiering aan mkb-bedrijven beschikbaar te stellen die zich in de proof-of-conceptfase bevinden. Innovatieve startups en mkb-bedrijven hebben vaak moeite om voldoende financiering te vinden in deze vroege fase van ontwikkeling. Hierbij is sprake van marktfalen: banken en traditionele financiële instellingen zijn vaak terughoudend om te investeren in risicovolle, innovatieve projecten zonder bewezen verdienmodellen. Het fonds helpt deze kloof⁶⁴ te overbruggen door converteerbare leningen te verstrekken die anders moeilijk te verkrijgen zouden zijn. Door het ondersteunen van deze innovatieve startups, beoogt het fonds economische groei in de provincie Noord-Holland te stimuleren. Projecten die door het Innovatiefonds worden ondersteund, zijn er bovendien op gericht een bijdrage te leveren aan maatschappelijke opgaven, zoals de energietransitie, circulaire economie en verbeteringen van de gezondheidszorg.

Onderbouwing provinciaal belang en actualiteit

De onderbouwing van het provinciaal belang is bij oprichting navolgbaar omschreven. Een van de provinciale kerntaken is het versterken van de regionale economie. Door innovaties van het MKB te financieren die zich in een fase bevinden waarin de kans op succes onzeker en het risico hoog is, kunnen deze innovaties in potentie (als ze succesvol kunnen worden doorontwikkeld) een bijdrage leveren aan de economische groei in Noord-Holland. Daarnaast kunnen innovaties leiden tot een verbeterde concurrentiepositie van het MKB in Noord-Holland. Het stimuleren van innovaties is actueel en blijft belangrijk om economische groei en werkgelegenheid te stimuleren. Daarnaast zijn de projecten waaraan het Innovatiefonds leningen verstrekt, gericht op actuele maatschappelijke opgaven. Kanttekening is dat het fonds niet (volledig) revolverend is: niet alle projecten slagen, waardoor leningen slechts deels terugverdiend worden. Op dit moment is er geen zicht op nieuwe middelen voor het Innovatiefonds, waarmee het fonds op termijn in de beheerfase terecht komt en de maatschappelijke functie die het nu heeft (het overbruggen van een tekort aan financieringsmogelijkheden in de proof-of-conceptfase) weer zou komen te vervallen.

Navolgbare instrumentenafweging

Bij oprichting heeft er instrumentenafweging plaatsgevonden aan de hand van de nota verbonden partijen. Voor het ontvangen van EFRO-subsidie was deskundig fondsbeheer vereist, en een gezamenlijke vennootschap (BV) voldeed hier het beste aan. De provincie en de kennisinstellingen (in het begin met name UvA Holding) delen hiermee de verantwoordelijkheid en invloed, en door gebruik te maken van de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV) wordt ongeoorloofde staatsteun vermeden.

Andere opties die hiertegen zijn afgezet zijn het verstrekken van een subsidie of geldlening aan een PoC-fonds van de UvA (al dan niet samen met andere kennisinstellingen). In deze opties zou de provincie geen zeggenschap hebben in het bestuur en de organisatie van het PoC-fonds. Bovendien klevan er aan beide opties⁶⁵ risico's met betrekking tot ongeoorloofde staatssteun. Een andere optie die tegen het licht is gehouden is het onderbrengen van het fonds bij PDENH. Hoewel PDENH al bestaat als een vehikel voor fondsbeheer, zou het fundamentele verschil in doelstellingen en structuur tussen PDENH en het PoC-fonds leiden tot een 'wezenlijke wijziging' van de opdracht aan de fondsbeheerder van PDENH, met als gevolg de noodzaak voor een nieuwe aanbesteding voor die opdracht. Ook zou de UvA naar verwachting niet akkoord zijn gegaan met deze optie.

Aansluiting activiteiten bij maatschappelijk belang

De selectie van projecten gebeurt binnen de kaders van het investeringsreglement, waar een adviescommissie op toeziet. De rol van de adviescommissie is daar ook in vastgelegd. Als aandachtspunt noemen geïnterviewden de spreiding van de projecten over de provincie: veel investeringen vinden plaats in projecten in de regio Amsterdam, niet alleen omdat die regio een belangrijk centrum voor innovatie is, maar ook omdat er veel aanwas is van aanvragen vanuit de andere (Amsterdamse) aandeelhouders.

In 2021 is een midterm-review van het Innovatiefonds uitgevoerd door Lysias, waarin is aangegeven dat het fonds sinds oprichting goed heeft gefunctioneerd. Het tempo van uitgifte van leningen overtreft de verwachtingen vooraf, en er is een evenwichtige spreiding te zien over de doelsectoren.

⁶⁴ In (economische) literatuur beschreven als de "vallei des doods".

⁶⁵ Vanwege de beperkte revolverendheid van het fonds zou een geldlening (deels) als subsidie kunnen worden beschouwd.

De gefinancierde bedrijven komen relatief vaak uit de sectoren ICT, High Tech Systemen en Materialen, en Life Science & Health, wat verklaard kan worden uit aanwas vanuit de andere aandeelhouders (kennisinstellingen). Hoewel Lysias concludeert dat er geen doelsectoren achterblijven, blijkt uit gesprekken dat betrokkenen vanuit de provincie regelmatig aandacht vragen voor nieuwe projecten op het gebied van circulaire economie.

Ook de nevenactiviteiten sluiten aan bij het maatschappelijk belang. Met COL-NH heeft het fonds bedrijven geholpen om moeilijke periodes ten tijde van de COVID-19-pandemie te overbruggen, en droeg daarmee bij aan het behoud van werkgelegenheid en economisch herstel van de regionale economie. Met de uitvoering van de VFF richt het fonds zich, net als met de activiteiten in fondsdelen 1 en 2, op het bieden van financiële ondersteuning aan startende bedrijven en innovatieve projecten die anders mogelijk geen toegang tot kapitaal zouden krijgen.

6.3 Borging publiek belang, governance en risico's

Beschrijving governance

Het Innovatiefonds is een besloten vennootschap, waarin de provincie Noord-Holland een aandeel van 50 procent heeft. De statuten van het Innovatiefonds zijn voor het laatst gewijzigd in 2022. In de statuten zijn de volgende bevoegdheden opgenomen voor de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA):

- Vaststellen van wijziging van de statuten.
- Het benoemen van leden van het bestuur.
- Uitgifte van aandelen, het uitsluiten of beperken van voorkeursrechten, en juridische fusies of splitsingen (bij meerderheid van 75%)
- Vaststellen bezoldigingsbeleid het bestuur, het fondsmanagement en de RvC
- Vaststellen van de jaarrekening.
- Vaststellen van het investeringsreglement, het instellen en opheffen van de adviescommissie en het benoemen van leden van de adviescommissie.
- Instellen en opheffen van een RvC, en het benoemen, schorsen en ontslaan van leden van de RvC.

Het innovatiefonds kent geen Raad van Commissarissen (RvC), maar in de statuten is wel opgenomen dat een RvC kan worden ingesteld (en weer worden opgeheven) wanneer de AvA daartoe besluit. De statuten voorzien ook al in een beschrijving van de bevoegdheden die in dat geval bij de RvC komen te liggen, alhoewel die bevoegdheden zich in de statuten beperken tot met name toezicht op het bestuur in algemene zin. De bovengenoemde bevoegdheden die de AvA heeft (zoals het benoemen van leden van het bestuur en de Adviescommissie) blijven ook bij het instellen van een RvC in stand.

Inzicht in bijdrage maatschappelijk belang

De voortgang van het Innovatiefonds wordt uitvoerig gemonitord. Het Innovatiefonds informeert aandeelhouders elk kwartaal over de stand van zaken van de fondsen. Voor Europa en RVO stelt het fonds ook tweemaal per jaar verplichte voortgangsrapportages op. Maandelijks werkt de fondsmanager samen met de controller een standenregister bij als basis voor die rapportages.

Er vinden ook regelmatig formele en informele gesprekken plaats tussen de provincie en het Innovatiefonds over de voortgang. Tijdens de AvA's presenteert de fondsmanager een stand van zaken en een prognose van de portefeuille. Informeel is er eens per jaar een terugblik met de Adviescommissie op de toekenningen en afwijzingen van het afgelopen jaar, en over hoe het fondsmanagement verloopt. Vanuit de provincie neemt de accounthouder Beleid hier aan deel. Informele overlegmomenten over hoe het met het fonds gaat, of over specifieke zaken die op dat moment spelen, vinden ook regelmatig plaats binnen de provincie tussen de accounthouder Beleid en de accounthouder Financien.

De mid-term review van Lysias onderstreept dit beeld: de uitvoering van het investeringsbeleid wordt goed gemonitord. Tegelijkertijd beschrijft het rapport dat de uiteindelijke meerwaarde van het fonds ligt in de maatschappelijke impact (bijvoorbeeld in termen van economische groei, banen en/of duurzaamheidsdoelen). Een gesprek of reflectie hierop heeft nog niet plaatsgevonden, noch binnen de provincie zelf, noch samen met het Innovatiefonds en/of de andere aandeelhouders.

Strategische aansturing

De nota Verbonden Partijen onderscheidt zeven manieren om actief aandeelhouderschap uit te oefenen. Met het opstellen van het investeringsreglement heeft de provincie als aandeelhouder mede de strategie van de deelneming vastgelegd (punt 1 uit de nota Verbonden Partijen). Daarin is bovendien opgenomen dat gefinancierde projecten aantoonbaar gericht moeten zijn op activiteiten met een positieve impact op mens of milieu, uit het oogpunt van maatschappelijk verantwoord ondernemen, op het gebied van klimaatneutraliteit, circulariteit, inclusiviteit of eerlijke ketens (punt 5 uit de nota).

In de statuten is opgenomen dat het bestuur jaarlijks een businessplan voor het komende boekjaar opstelt, dat ter goedkeuring van de AvA wordt voorgelegd (punt 2), en dat de AvA besluit over het beloningsbeleid van het bestuur en van de Raad van Advies (punten 3 en 4). Het toezien op een kwalitatief hoogwaardig en transparant corporate governance (punt 6) is geborgd door de taken en rollen van het bestuur en van de aandeelhouders vast te leggen in de statuten. Ook de taken van een RvC, die nu niet is ingesteld, zijn hier al in beschreven.

Het toezien op een efficiënte bedrijfsvoering en een gezonde vermogensstructuur (punt 7) gebeurt via de regelmatige voortgangsrapportages van het fonds en gesprekken tussen de aandeelhouders, het bestuur en de adviescommissie. Van dividend is geen sprake vanwege de hoge risico van de leningen: bij aanvang is ingeschat dat circa 50% van de uitgeleende middelen worden terugbetaald. Afgesproken is dat de revolverende middelen volledig worden benut voor nieuwe investeringen en niet deels terugvloeien naar de aandeelhouders.

Governance optimaal

Betrokkenen ervaren de governance als optimaal of ervaren geen signalen dat de formele en informele governance niet voldoet. Het Innovatiefonds is een kleine organisatie zonder RvC, maar in de statuten is wel opgenomen dat een RvC kan worden ingesteld (en weer worden opgeheven) wanneer de AvA daartoe besluit. Betrokkenen zien geen redenen om daartoe over te gaan. Voor een relatief kleine onderneming vormt het instellen van een RvC een onevenredig grote bureaucratische en financiële belasting. Ook blijven zonder RvC de aandeelhouders nauwer betrokken bij de strategische beslissingen en de gang van zaken bij het fonds.

Verhouding risico's en mogelijkheden tot beheersen van deze risico's

Leningen in de proof-of-conceptfase zijn risicovol. Bij aanvang van het Innovatiefonds is ingeschat dat circa 50% van de uitgeleende middelen worden terugbetaald, maar vanwege de onzekerheid daarover is er een risicoreservering van 100% van de middelen gehanteerd. Deze reservering is in 2022 geactualiseerd naar 55%, wat betekent dat er vanaf dat moment uitgegaan wordt van minimaal 45% revolverendheid van het Innovatiefonds. De financiële ruimte die toen is ontstaan is aangewend ter cofinanciering van de VFF, met eveneens een risicoreservering van 55%.

Naast de financiële risico's is, zeker bij een relatief klein bemenste organisatie als het Innovatiefonds, het operationeel en strategisch functioneren van een verbonden partij een risico. Operationele risico's, zoals inefficiënties in fondsmanagement of beheer van het fonds, worden bij het Innovatiefonds opgevangen door in eerste instantie de juiste mensen aan te trekken voor de positie van fondsmanager en voor de adviescommissie. Om dit te waarborgen zijn aandeelhouders actief betrokken bij de sollicitatieprocedure, geven zij input op de functieprofielen en/of wordt een extern wervingsbureau ingeschakeld. Daarnaast spreken aandeelhouders regelmatig formeel en informeel met het Innovatiefonds over de operationele effectiviteit.

Met het op afstand zetten van investeringen loopt de provincie in theorie ook een strategisch risico. Er kan bijvoorbeeld een mismatch zijn tussen de strategische doelen van de provincie en het type investering van het fonds. Bovendien kunnen andere aandeelhouders andere strategische doelen hebben. Aan de voorkant zijn deze risico's beheerst door een investeringsreglement op te stellen waarin kaders voor het type investering zijn vastgelegd. Daarnaast wordt hier regelmatig het gesprek over gevoerd met het fonds en tussen de aandeelhouders. Betrokkenen geven aan dat de huidige koers van het innovatiefonds goed aansluit bij de strategische doelen van de provincie.

Bestuurlijke risico's zijn bij het Innovatiefonds relatief beperkt: door het (bewust) op afstand zetten van het fonds, is de mogelijkheid om bestuurlijk of politiek te sturen beperkt. Tot slot zijn er bij elke deelneming communicatierisico's: de relatief beperkte mogelijkheden om bestuurlijk te sturen zijn voor de buitenwereld niet altijd duidelijk. De provincie kan daardoor bijvoorbeeld te maken krijgen met negatieve publiciteit als het fonds betrokken raakt bij controversiële projecten of gefaalde ondernemingen.

Hoofdstuk 7 – ROM InWest

7.1 Profielschets

Ontstaansgeschiedenis

Voortraject en oprichting

De oprichting van ROM InWest kent een voorgeschiedenis waarbij een aantal ontwikkelingen samen komen. Naar aanleiding van de inzet van Invest-NL door het Rijk en diverse Europese financieringsmogelijkheden was er binnen de Provincie behoefte aan een regionale partij die kon aansluiten op deze (inter)nationale kapitaalstromen en programma's. Er vonden al gesprekken met regionale partners plaats om te kijken hoe aansluiting gevonden kon worden bij deze financieringsstromen. Het eigen fonds Participatiefonds Duurzame Economie Noord Holland B.V. (PDENH) liep daarnaast op zijn eind. Vanuit die beweging ontstond er een gesprek over een mogelijk vervolg. Ook was er een behoefte om het ecosysteem in het financieringslandschap te versterken en daarin een centraal loket aan te brengen. Er bestonden namelijk al diverse economische, innovatieve en duurzame fondsen in Noord-Holland en in de praktijk kwamen sommige aanvragen op meerder plaatsen binnen, waardoor er dubbel werk ontstond.

Toen de Rijksoverheid in de coronaperiode snel tijdelijke financieringssteun beschikbaar stelde voor startups, *scale-ups* en innovatieve MKB's (COL – De Corona Overbruggingslening), bleek dat Noord-Holland als enige provincie geen eigen Regionale Ontwikkelingsmaatschappij had om deze regelingen efficiënt uit te voeren. De uitvoering in Noord-Holland vond daarom (geïmproviseerd) plaats via het Innovatiefonds Noord-Holland (INH). Deze werkwijze bleek omslachtig omdat er geen gecentraliseerde structuur was. Het ministerie van Economische Zaken EZK en het Rijk in het algemeen hadden de nadrukkelijke wens dat Rijksregelingen worden uitgevoerd door een regionale ontwikkelingsmaatschappij.^{66,67} Bij de provincie ontstond een groeiend besef dat Rijksgeld voor regionale economische steun via ROM's loopt, ook al was dat historisch gezien voor Noord-Holland nooit een noodzaak zoals dat in andere regio's in het land wel is. De aansluiting die het Rijk zocht heeft een 'push' gegeven aan de oprichting van een ROM voor Noord-Holland.

Met de oprichting van ROM InWest kwamen al deze ontwikkelingen (transities aanjagen door innovatie, aansluiten bij financieringsstromen op dit gebied, en ecosysteemvorming⁶⁸) samen in een breder instrument waarmee onderliggende behoeften geadresseerd konden worden. ROM InWest werd in 2021 opgericht. ROM InWest ging van start met twee fondsen: het MKB-fonds van ongeveer €60 miljoen, primair bedoeld voor kleinschaliger investeringen in groei en innovatie van MKB en het Transitiefonds met een doelvermogen van €100 miljoen voor grootschalige investeringen in primair energietransitie en circulaire economie. Vanuit de provincie werd een kapitaalbijdrage van €40 miljoen gedaan.

Statutenwijziging en structuurwijziging

Bij oprichting vallen het MKB-fonds en het Transitiefonds onder twee aparte bedrijven (respectievelijk ROM InWest b.v. en InWest Regio b.v.) binnen ROM InWest. Voor deze structuur was gekozen om de gewenste betrokkenheden van overheden bij de verschillende fondsen te

⁶⁶ Bijlage bij nota GS met kenmerk 1763667/1864331, betreft 'Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) InWest Regio B.V. d.d. 20 juni 2022 en besluit buiten aandeelhoudersvergadering InWest Regio B.V., 14 juni 2022

⁶⁷ De Randstedelijke Rekenkamer beschrijft in haar recente evaluatie de context van de ontwikkeling van ROM's in Nederland. Het Rijk heeft vanaf de jaren zeventig regionale ontwikkelingsmaatschappijen opgericht, met als doel de economische groei te stimuleren in regio's met achterblijvende economische ontwikkeling of in regio's in transitie.1 In de beginjaren droeg het Rijk grotendeels de financiële verantwoordelijkheid voor de activiteiten en de bedrijfsvoering van de ROM's. Halverwege de jaren tachtig en negentig verschoof het beleid van het aanpakken van economische achterstanden naar het algemeen versterken van regionale economieën. De provincies werden meer betrokken als aandeelhouders en financiers van de ROM's, waarbij hun financiële bijdragen geleidelijk toenamen. Tegelijkertijd verlaagde het Rijk de exploitatiebijdrage. Deze verschuiving in beleid weerspiegelde een bredere trend in het regionaal-economisch beleid van Nederland: het streven naar 'regio's op eigen kracht'. De ROM's werden steeds meer gezien als instrumenten voor de provincies om hun regionale economische doelen te bereiken. Randstedelijke Rekenkamer. Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen. Aandachtspunten voor de vier Randstedelijke provincies. Juni 2025.

⁶⁸ ROM InWest is bij oprichting is een ROM die complementair is aan het dan bestaande 'ecosysteem' van economische instrumenten: bijvoorbeeld PDENH, Innovatiefonds NH, Akef, PIM Noord-Holland, Ontwikkelingsbedrijf NHN en Amsterdam Economic Board. Zij krijgt ook een opdracht mee om het ecosysteem te stroomlijnen. Bron: Document Uitgangspunten voor de inrichting van een Regionale Ontwikkelingsmaatschappij (ROM) voor Noord-Holland.

organiseren: de regionale aandeelhouders, inclusief de provincie namen samen deel in InWest Regio b.v. Het Transitiefonds was hieronder gepositioneerd. InWest Regio b.v. en het Rijk namen vervolgens samen weer deel in ROM InWest b.v. Het MKB-fonds werd hieronder gepositioneerd. In deze structuur waren de regionale overheden georganiseerd als één geheel met als doel om een stevige gesprekspartner bij het Rijk te kunnen zijn.⁶⁹ Daarbij kwam dat het vanuit het Rijk niet wenselijk werd geacht om direct met regionale aandeelhouders in een algemene vergadering deel te nemen.

Na oprichting bleek dat er op deze wijze geen fiscale eenheid gevormd kon worden, omdat er geen sprake was van een financieel, economische en bestuurlijke eenheid. Dit zou over een periode van 15 jaar leiden tot circa €5,3 miljoen aan extra btw-kosten. Ook bleek de besturing in de praktijk onnodig ingewikkeld; dezelfde directie moest voor meerdere vennootschappen beslissingen nemen. Ook bleek de besluitvorming bij de aandeelhouders door de getrapte constructie ingewikkeld. Daarom werd besloten tot een aanpassing waarbij de getrapte constructie eruit werd gehaald. De regionale aandeelhouders zijn ook direct aandeelhouder geworden in ROM InWest. Daarbij zijn de oorspronkelijke betrokkenheden en verhoudingen bij de fondsen gehandhaafd. De structuurwijziging is in 2024 doorgevoerd.

In 2022 heeft er een eerdere statutenwijziging plaats gevonden om een aantal kleine aanpassingen door te voeren. Het gaat om de bepaling dat bij elke AvA 100% van het kapitaal vertegenwoordigd moet zijn en de bepaling die de omvang van de investeringscommissies regelt.⁷⁰

Aanvullende opdrachten

Naast de kerntaken van investeren (MKB-fonds en Transitiefonds), ecosysteemontwikkeling en business development, voert ROM InWest aanvullende opdrachten uit. ROM InWest voert, zoals eerder genoemd, in opdracht van het ministerie van Economische Zaken het beheer van de landelijke Corona Overbruggingsregeling voor de regio Noord-Holland uit. Hiervoor is een aparte b.v. (COLNH b.v.) opgericht, initieel onder INH. Medio 2022 werd door de aandeelhouders ingestemd met de overheveling van COLNH naar ROM InWest.⁷¹ Zoals eerder genoemd speelde de uitvoering van deze regeling een belangrijke rol in de ontstaansgeschiedenis van ROM InWest. De provincie voert jaarlijks de grote MIT-regeling uit⁷², waarbij ongeveer € 9 miljoen wordt besteed. De ROM verzorgt, in opdracht van de provincie, de inhoudelijke beoordeling van alle aanvragen, met hulp van hun experts. In april 2024 werd het PDENH-fonds afgesloten voor nieuwe investeringen. Vervolg investeringen zijn nog wel mogelijk. De provincie heeft een quasi-inbesteding⁷³ gedaan van het beheer van het PDENH-fonds bij ROM InWest. Op dezelfde wijze – via een quasi-inbesteding – heeft de provincie recent de uitvoering vanaf 2026 van het provinciale programma PIM (Programma Investeringsgereed en Innovatief MKB) bij de ROM neergelegd. De redenering is dat deze verschillende extra taken bij dragen aan de overzichtelijkheid van de verschillende regelingen ('1-loket') en aan de doorontwikkeling van de ROM.

Bedrijfsprofiel

ROM InWest is de regionale ontwikkelingsmaatschappij voor de provincie Noord-Holland (samen met gemeenten en het Rijk als medeaandeelhouders). De organisatie richt zich op revoluerende investeringen in met name MKB-innovaties, energietransitie en circulariteit en op business development. Dat doet ROM InWest met twee fondsen: InWest MKB Fonds b.v. en met InWest Transitiefonds b.v. ROM InWest houdt zich ook bezig met business development. Dit alles wordt gedaan binnen een ecosysteem waarbinnen ROM InWest ook een rol aanneemt als 'loket' en verbinder gericht op nieuwe initiatieven en wegwijzer door het beter duidelijk en toegankelijk

⁶⁹ Bijlage bij GS nota met kenmerk 1529548/1634093, betreft 'Toelichting Provinciale deelname in Regionale Ontwikkelingsmaatschappij', 18 mei 2021.

⁷⁰ Toelichting op de GS nota met kenmerk 1763667/1925275, betreft 'Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA) InWest Regio B.V. d.d. 25 november 2022', 22 november 2022.

⁷¹ GS Besluit met kenmerk 1763667/10151, betreft 'Aandeelhoudervergadering InWest regio BV 20 juni 2022, 14 juni 2022.

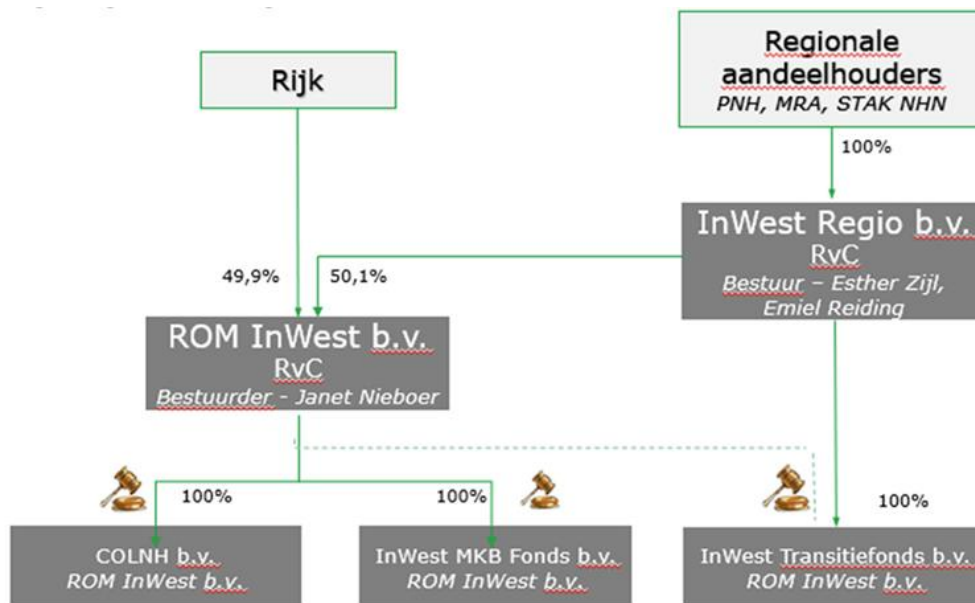
⁷² Het doel van de MIT-regeling is het stimuleren van innovatie binnen het midden- en kleinbedrijf, waarbij zij aansluiting zoeken op de innovatiedoelstellingen van de Nederlandse topsectoren. Het Ministerie van EZK en de Nederlandse provincies stellen jaarlijks een budget beschikbaar voor de MIT-regeling. Innovatieve mkb'ers kunnen vanaf april subsidie aanvragen. Mkb'ers kunnen via de MIT-regeling subsidie ontvangen voor innovatieactiviteiten die aansluiten op de doelstellingen van één of meerdere MKB-plannen topsectoren. Daarnaast moet het project bijdragen aan het vigerende regionale/provinciale beleid. De topsectoren hebben zogenaamde *roadmaps* opgesteld waarin de missie/visie en daaruit voortvloeiende doelstellingen en actiepunten zijn geformuleerd. Subsidiebureau Nederland kan onderzoeken of uw innovatieproject past binnen het beleid van de topsector.

⁷³ Quasi-inbesteding: het beheer wordt gedeeltelijk uitbesteed aan andere partijen.

maken en het uniformeren van het innovatie- en financieringsnetwerk in de regio.⁷⁴ In het kader op pagina 53 wordt meer uitleg gegeven over het ecosysteem.

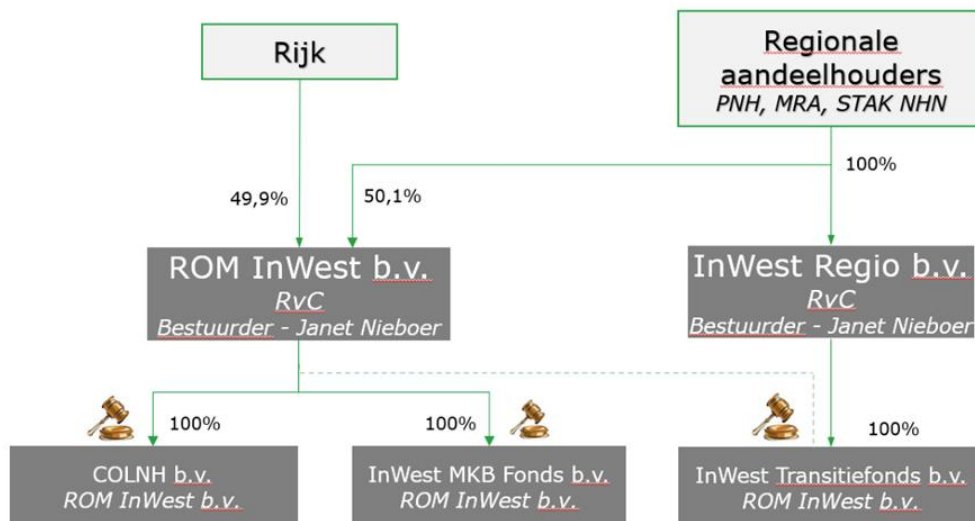
ROM InWest voert ook aanvullende opdrachten uit, zoals de Coronaoverbruggingslening en het beheer van PDENH. De beoogde maatschappelijke impact is gelegen in brede (regionale) economische ontwikkeling. De ambitie is om – met een groeiend portfolio – een gezaghebbende motor te worden voor economische ontwikkeling en maatschappelijke innovatie binnen Noord-Holland.

De aandeelhouders van ROM InWest zijn op verschillende manieren betrokken bij fondsen die ROM InWest beheert. Het Rijk is samen met de regionale aandeelhouders betrokken bij de activiteiten van InWest MKB Fonds B.V. en van COLNH B.V. (fonds t.b.v. de uitvoering van de Coronaoverbruggingslening). Alleen de regionale aandeelhouders zijn betrokken bij InWest Transitiefonds b.v. In onderstaande figuren wordt de betrokkenheid van de verschillende partners weergegeven vóór en na de structuurwijziging.



Figuur 3. Structuur van ROM InWest vóór structuurwijziging.

⁷⁴ ROM InWest houdt zich niet bezig met internationalisering, een activiteit die veel andere ROM's wel ontplooiën. Dit wordt binnen het Noord-Hollandse ecosysteem uitgevoerd door Amsterdam in Business.



Figuur 4. Structuur van ROM InWest na structuurwijziging.

De totale omvang van de twee fondsen (MKB-fonds en Transitiefonds) is circa 160 miljoen euro.

Investeringsfondsen

Bij start van de ROM beschikt de organisatie over twee fondsen. Het MKB-fonds is gericht op de economische prioriteiten van de regio: *high-tech* (inclusief AI en digitalisering), life sciences & health en agrifood.⁷⁵ Het richt zich op scale-ups, MKB-bedrijven en innovatieve groeiers. De betrokken partijen hebben afgesproken dit fonds overeind te houden als dat nodig is, bijvoorbeeld als het fonds minder revoluerend blijkt dan gedacht.⁷⁶ Het Transitiefonds is analoog aan Invest-NL.⁷⁷ Het Rijk is niet betrokken bij het Transitiefonds. In dit fonds zijn alleen de regionale aandeelhouders betrokken. Het richt zich specifiek op grote investeringen in energietransitie en circulariteit. Het fonds heeft een looptijd met einddatum. Op dat moment moet besloten worden of het fonds wordt voortgezet of dat het in de beheerfase overgaat.

Het investeringsreglement van MKB-fonds vormt het kader voor investeringen vanuit het fonds. Uit het investeringsreglement volgt dat in proposities het maatschappelijk rendement (bijdrage aan innovatie of werkgelegenheid) moet worden aangetoond en moet worden aangetoond dat een initiatief niet geheel financierbaar is uit private investeerders. Financiering kan worden verstrekt in de vorm van leningen of participaties. De criteria om in aanmerking te komen voor financiering zijn dat een bedrijf:⁷⁸

- Impact moet maken door maatschappelijk rendement en verduurzaming.
- Een innovatie bieden die op termijn rendabel is.
- Een marktklare propositie heeft, maar nog niet klaar is voor financiering door private investeerders.
- Gevestigd is in Noord-Holland.
- De financiering in de vorm van een lening of participatie valt binnen een range van € 300.000 tot € 5.000.000 en bedraagt maximaal 49,9% van het totale aandelenkapitaal/vreemd vermogen van een bedrijf.
- Minimaal 25% van het totale financieringsbedrag moet afkomstig zijn van een private investeerder.
- De looptijd van de financiering is maximaal 15 jaar.

⁷⁵ Document Uitgangspunten voor de inrichting van een Regionale Ontwikkelingsmaatschappij (ROM) voor Noord-Holland.

⁷⁶ Voordracht Provinciale Staten met kenmerk 8302988, betreft 'Regionale Ontwikkelingsmaatschappij', 18 mei 2021.

⁷⁷ Document Uitgangspunten voor de inrichting van een Regionale Ontwikkelingsmaatschappij (ROM) voor Noord-Holland.

⁷⁸ Schriftelijke vragen van Provinciale Staten nr. 72 van 22 augustus 2024 van de heer D.G. Heijnen MSc (CDA) over ROM InWest.

Een onafhankelijke investeringscommissie adviseert over voorstellen voor investeringen, alvorens deze door de directie kunnen worden goedgekeurd. De statuten en het vastgestelde investeringsreglement vormen het kader van het functioneren van de investeringscommissie.⁷⁹

De criteria voor het Transitiefonds zijn analoog aan die van het MKB-fonds, alleen wordt gevraagd dat proposities maatschappelijk rendement maken op het gebied van energietransitie en/of circulariteit, en is de looptijd van financieringen maximaal 25 jaar.

Bestuur en toezicht

ROM InWest heeft een directeur-bestuurder met een mandaat om investeringsbesluiten te nemen binnen de vooraf vastgestelde investeringsreglementen. Er is een Raad van Commissarissen die toezicht houdt op beleid en investeringsstrategie. Investeringscommissies adviseren de directie voorafgaand aan investeringsbeslissingen, binnen de regels van de aandeelhouders (een investeringsreglement per fonds).

Toekomst

ROM InWest is opgezet als een breed instrument gericht op het ondersteunen van transities die maatschappelijk wenselijk worden geacht. Het instrument is breed en biedt ruimte voor aanvullende activiteiten in de toekomst. Gesprekken over de mogelijkheden hiervoor vinden ook al plaats. Ook laat de structuur het toe dat er aanvullende fondsen geplaatst worden bij de organisatie.

⁷⁹ Bijlage bij GS nota met kenmerk 1751689/8777, betreft 'Toelichting op gevraagd aandeelhoudersbesluit door ROM InWest', 21 december 2021.

Statutair doel

ROM InWest B.V.

De vennootschap heeft ten doel het stimuleren van de economische ontwikkeling in de regio Noord-Holland en hiermee het versterken van de positie en de internationale concurrentiekracht van de regio Noord-Holland en Nederland door:

- a. het positioneren en profileren van de regio Noord-Holland, het uitvoeren van marktstrategieën en het bevorderen van het vestigingsklimaat ten behoeve van de regio Noord-Holland;
- b. het stimuleren en faciliteren van innovatie en het verbinden van partijen voor economische structuurversterking in de regio Noord-Holland;
- c. het op enigerlei wijze deelnemen in, financieren, besturen, toezicht houden op, adviseren en het begeleiden van ondernemingen in de regio Noord-Holland
- d. het structureren en organiseren van toegang tot financiering voor -startende en snelgroeïende ondernemingen, consortia van samenwerkende partijen en projecten van samenwerkende partijen-binnen het werkgebied;
- e. het verstrekken van kapitaal aan de hiervoor onder d. bedoelde—ondernemingen in de vorm van aandelenkapitaal en/of leningen;
- f. het uitvoeren van alle handelingen die wenselijk, nodig, gebruikelijk of verwant zijn met het vorenstaande doel, met inbegrip van maar niet beperkt tot alle handelingen die betrekking hebben op het beheer en/of het bestuur van, de samenwerking met, de deelneming in, de ---verwerving van of de fusie met andere ondernemingen of----vennootschappen in de regio Noord-Holland;
- g. het zowel binnen als buiten het werkgebied optreden als beheerder en/of bestuurder van een vennootschap of onderneming met als doel om door middel van het verstrekken van financiële ondersteuning bij te dragen aan het versterken van de desbetreffende regionale economie;
- h. het verbinden van de vennootschap en het bezwaren van activa van de vennootschap ten behoeve van ondernemingen en vennootschappen waarmee de vennootschap in een groep is verbonden en ten behoeve van derden, en;
- i. het verrichten van alle verdere handelingen, die met het vorenstaande in de ruimste zin verband houden of daartoe bevorderlijk kunnen zijn.

InWest Regio B.V.

De vennootschap heeft ten doel om binnen het werkgebied bij te dragen aan het versterken van de positie en de internationale concurrentiekracht van de regio Noord-Holland en Nederland en aan het realiseren van de transitieopgaven op energie en aan circulariteit door middel van onder meer het zelf of door middel van een dochtermaatschappij:

- a. het op enigerlei wijze deelnemen in, financieren, besturen, toezicht houden op, adviseren en het begeleiden van ondernemingen;
- b. het stimuleren en faciliteren van innovatie en het verbinden van partijen voor economische structuurversterking;
- c. het structureren en organiseren van toegang tot financiering voor startende en snelgroeïende ondernemingen, Consortia van samenwerkende partijen en projecten van samenwerkende partijen binnen (in ieder geval) het werkgebied;
- d. het verstrekken van kapitaal aan de hiervoor onder c. bedoelde ondernemingen in de vorm van aandelenkapitaal en/of garanties en/of leningen;
- e. het uitvoeren van alle handelingen die wenselijk, nodig, gebruikelijk of verwant zijn met het vorenstaande doel, met inbegrip van maar niet beperkt tot alle handelingen die betrekking hebben op het bestuur van, de samenwerking met, de deelneming in, de verwerving van of de fusie met andere ondernemingen of vennootschappen;
- f. het optreden als beheerder en/of bestuurder van een vennootschap of onderneming met als doel om door middel van het verstrekken Van financiële ondersteuning zowel binnen als buiten het werkgebied bij te dragen aan voormelde doelen;
- g. het verstrekken van garanties, het verbinden van de vennootschap en het bezwaren van activa van de vennootschap ten behoeve van ondernemingen en vennootschappen waarmee de vennootschap in een groep is verbonden en ten behoeve van derden;
- h. het verkrijgen, beheren, exploiteren en vervreemden van vermogenswaarden in het algemeen, en
- i. het verrichten van alle verdere handelingen, die met het vorenstaande in de ruimste zin verband houden of daartoe bevorderlijk kunnen zijn.

Overige betrokkenheid bij ROM InWest

Naast aandeelhouder is de provincie opdrachtgever voor het beheer van de door PDENH B.V. verstrekte leningen en de inhoudelijke beoordeling van MIT-aanvragen.

7.2 Beleidsonderbouwing

Aannemelijkheid bijdrage aan maatschappelijk belang

In de Statenvoordracht worden drie belangen onderkend:⁸⁰

- Vergroting van welvaart en welzijn door economische groei;
- Versnelling energietransitie;
- Kansen bieden aan het Noord-Hollandse bedrijfsleven om de eerste periode van innovatie door te komen;

In dezelfde statenvoordracht wordt het maatschappelijk belang als volgt beschreven:⁸¹ “ROM InWest draagt bij aan economische groei en welzijn door innovatie en ondernemerschap te stimuleren, met name binnen het MKB. ROM InWest draagt bij aan de versnelling van de energietransitie door gekoppeld aan het transitiefond Invest-NL in te springen bij het geconstateerd marktfalen bij de financiering van energietransitie en vergelijkbare maatschappelijke transitie. ROM InWest biedt kansen aan het Noord-Hollandse bedrijfsleven om de eerste periode van innovatie door te komen. Veel kostbare (duurzame) innovaties komen niet van de grond als er geen overheidssteun plaatsvindt in de startfase of als de risico's niet voldoende gedekt kunnen worden. Voor beide knelpunten zal de ROM gaan functioneren, via de business development en respectievelijk het mkb-fonds en het Transitiefonds.”

Het maatschappelijk belang is duidelijk. De onderbouwing van de inzet van het instrument is verankerd in beleid van het Rijk. De beleidsonderbouwing is gedocumenteerd en plausibel. Het is aannemelijk dat ROM InWest bijdraagt aan het versterken van de regionale economie met name door bedrijven te financieren die anders mogelijk helemaal niet aan financiering hadden kunnen komen. Het Rijk ziet de meerwaarde met name in de geïntegreerde aanpak van investeren, innoveren en internationaliseren.⁸² Een kanttekening die geplaatst kan worden is dat het lastig is om de doeltreffendheid (en ook de doelmatigheid) van de activiteiten van de ROM scherp kwantitatief te onderbouwen.⁸³

Zo wordt onder meer geconcludeerd dat de winstgevendheid van de bedrijven waar de ROM's in hebben geparticipeerd in vier jaar tijd veel harder gegroeid is dan die van bedrijven waar marktpartijen in participeren, maar zijn de effecten op middellange termijn niet statistisch significant. ROM's spelen met name een rol om de financieringskloof te overbruggen voor innovatieve en moeilijk te financieren bedrijven. Dat doen zij door durfkapitaal te verstrekken, zodat cofinanciers uit de private markt alsnog mee kunnen doen. Dit wijst op financiële additionaliteit: er worden bedrijven gefinancierd die anders mogelijk helemaal niet aan financiering hadden kunnen komen. Het blijft nodig om in de toekomst onderzoek te doen naar de bijdrage van ROM's aan de economie en het realiseren van transitieopgaven.

Onderbouwing provinciaal belang en actualiteit

Het publieke belang van de ROM is nog altijd actueel, omdat de economische en maatschappelijke vraagstukken rond innovatie en verduurzaming onverminderd urgent zijn. De ROM heeft een functie als schakel in het regionale ecosysteem en heeft daarnaast de opdracht om het ecosysteem uit te lijnen. Bij het ontstaan van de ROM InWest is er sprake van een aantal meer extern gelegen factoren die het ontstaan van een ROM in Noord-Holland hebben bespoedigd. Het Rijk hechtte veel waarde aan de aanwezigheid van een volwaardige ROM in Noord-Holland (daarmee ontstond een landsdekkend beeld) en maakt financiële stromen beschikbaar via de ROM's.

Tot slot blijkt dat in sommige gevallen de afweging voor het instrument verbonden partij in de praktijk niet altijd een bewuste keuze is, of puur van onderop tot stand komt. In sommige gevallen

⁸⁰ Voordracht Provinciale Staten met kenmerk 8302988, betreft 'Regionale Ontwikkelingsmaatschappij', 18 mei 2021.

⁸¹ Voordracht Provinciale Staten met kenmerk 8302988, betreft 'Regionale Ontwikkelingsmaatschappij', 18 mei 2021.

⁸² Randstedelijke Rekenkamer. Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen. Aandachtspunten voor de vier Randstedelijke provincies. Juni 2025.

⁸³ Randstedelijke Rekenkamer. Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen. Aandachtspunten voor de vier Randstedelijke provincies. Juni 2025.

is de deelname aan een verbonden partij historisch gegroeid, zoals bij Alliander. Ook kan het bij 'nieuwere' verbonden partijen voorkomen dat de provincie te maken heeft met bijvoorbeeld externe ontwikkelingen en wensen van andere partijen die de provincie in de richting van dit beleidsinstrument duwen, zoals uit de casus ROM InWest b.v. blijkt. Dergelijke ontwikkelingen in de context beïnvloeden de instrumentenafweging van de provincie, of beperken de keuze voor andere beleidsinstrumenten. Dit kan het beleidsvormingsproces rondom de oprichting van een verbonden partij soms minder transparant of herleidbaar maken.

Navolgbare instrumentenafweging.

De instrumentafweging is navolgbaar en expliciet gemaakt in de voordracht aan Provinciale Staten. In deze voordracht is geconcludeerd dat een gezamenlijke deelneming in een ROM meerwaarde biedt boven subsidies of leningen. Ten eerste geeft het aandelenbezit de provincie en andere overheden blijvende invloed op de richting en uitvoering van het beleid, terwijl dat bij subsidies of leningen minder vanzelfsprekend is. Daarnaast vallen risicokapitaalverstrekking en de samenwerking met partijen als Invest-NL onder ruimere staatssteunkaders, waardoor de ROM-constructie goed passend is voor lange termijninvesteringen. Omdat er duurzame afspraken worden gemaakt met gemeenten en het Rijk over de inzet van middelen en de gewenste resultaten, biedt een deelneming bovendien een stabiel kader dan een eenmalige, projectmatige bijdrage.

Tegelijkertijd heeft deze instrumentafweging deels plaatsgevonden in een beweging die al gaande was. We zien bij ROM InWest een 'externe push' vanuit het Rijk, omdat het Rijk het wenselijk acht om ROM's in te zetten voor haar economisch beleid. Hierdoor was de keuze voor een deelneming deels een pragmatische beslissing, ingegeven door de urgentie die er was om financieringsstromen vanuit het Rijk in goede banen te leiden en de strategische voordelen daarbij van langdurige zeggenschap. Er was in die zin niet sprake van een volledig vanuit de provincie zelf ontwikkelde beleidsafweging. Dat laat zien dat instrumentafweging plaatsvindt in een context die heel bepalend kan zijn.

Aansluiting activiteiten bij maatschappelijk belang

ROM InWest voert twee taken uit in twee aparte organisatieonderdelen.⁸⁴

1. Het ontwikkelbedrijf, daaronder vallen de kerntaken innoveren (ook wel 'business development' genoemd), en stimuleren van innovatie in het mkb, innovatieve starters en het versterken van het ecosysteem (onder andere door het aanjagen van publiek-private samenwerkingen tussen ondernemers, kennisinstellingen en overheden).
2. Het participatiebedrijf, dat zich richt op de kerntaak investeren.

Vanuit eigen fondsen (het MKB-fonds en het Transitiefonds) en fondsen in beheer (PDENH) wordt geïnvesteerd in innovatieve en snelgroeiende bedrijven gericht op het tegengaan van marktfalen. De activiteiten sluiten aan bij het maatschappelijk belang.

7.3 Borging publiek belang, governance en risico's

Beschrijving governance ROM InWest B.V. en InWest Regio B.V.

In onderstaande tabel worden de bevoegdheden van de AvA en RvC samengevat.

Tabel 7. Bevoegdheden AvA en RvC bij ROM InWest B.V. en InWest Regio B.V.

Bevoegdheden	AvA	RvC
Benoeming, schorsen en ontslag	Benoemen, schorsen en ontslaan van het bestuur. Benoemen commissarissen (termijn 4 jaar)	
Voortbestaan deelneming	Besluiten tot juridische fusie, splitsing of ontbinding.	
Vaststellen bezoldiging en bezoldigingsbeleid	Vaststellen van het beleid op het terrein van bezoldiging van de leden van het bestuur en de leden van de raad van commissarissen en het vaststellen van de bezoldiging	
Goedkeuren van de jaarrekening en dividenduitkeringen	Vaststellen van de jaarrekening.	Brengt een pre-advies uit over de jaarrekening.

⁸⁴ Zie ook: Randstedelijke Rekenkamer. Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen. Aandachtspunten voor de vier Randstedelijke provincies. Juni 2025.

Beslissingen over statutenwijziging	Besluiten tot wijziging van statuten.	
Beslissingen over investeringen	MKB-fonds: • De aandeelhouder moet goedkeuring verlenen aan • Investerings van meer dan 5 miljoen; Transitiefonds: • De aandeelhouder moet goedkeuring verlenen aan • Investerings van meer dan 5 miljoen; • Maximaal tien procent van het beschikbare vermogen mag worden geïnvesteerd in projecten met een financieringsbehoefte van minder dan €2 miljoen. Wordt die grens overschreden dan moet de aandeelhouder goedkeuring verlenen. • Er mag één per kalenderjaar geïnvesteerd worden in financieringen waaraan de raad van commissarissen goedkeuring geeft zonder een positief advies van de investeringscommissie.	Voor de volgende investeringen moet de RvC goedkeuring verlenen: • Het doen van investeringen boven de €2,5 miljoen vanuit een fonds BV • Het doen van investeringen waarover de investeringscommissie van de fonds BV niet positief heeft geoordeeld • Het doen van investeringen binnen de discretionaire ruimte van een fonds BV, als de statuten van de Fonds BV dat de vereisen dat er goedkeuring van de AvA nog is.
Beslissingen over overige strategische keuzes	De aandeelhouder moet goedkeuring verlenen aan o.a.: • Het vaststellen van het meerjaren strategisch bedrijfsplan; • Belangrijke strategische beslissingen bij een Fonds BV.	Groot aantal type besluiten van de directie moeten worden voorgelegd aan de RvC: o.a. het vaststellen van het bedrijfsplan, het meerjaren strategisch bedrijfsplan en tussentijdse financiële rapportages, het ter leen verstrekken van gelden, het aangaan van overeenkomsten waarbij een bankkrediet wordt verleend.

Inzicht in bijdrage maatschappelijk belang

ROM InWest werkt met KPI's, al zijn die niet altijd als zodanig aangegeven in de jaarverslagen.⁸⁵ De ROM is met aandeelhouders in gesprek hoe dit verder uit te bouwen. Daarnaast heeft er een interne evaluatie plaatsgevonden, waarin wordt gereflecteerd op de organisatie aan de hand van het bedrijfsplan. Er worden geen conclusies getrokken over de bijdrage aan het maatschappelijk belang.

De bijdrage aan het maatschappelijk belang wordt door de provincie niet expliciet gemonitord en geëvalueerd. Er is bij de oprichting van de ROM ook bewust gekozen voor sturing op de maatschappelijke bijdrage aan de voorkant door de opgestelde investeringsreglementen. Individuele investeringen worden aan deze reglementen getoetst en worden niet aan de aandeelhouders voorgelegd. Sommige geïnterviewden merken op dat een toelichting op gemaakte investeringsbeslissingen van toegevoegde waarde kunnen zijn voor het inzicht in de bijdrage aan de maatschappelijke opgave. Die bijdrage komt impliciet aan de orde in gesprekken die adviseurs voeren over de ROM.

Deels is de huidige werkwijze volgens betrokkenen te verklaren vanuit de korte looptijd van het ontwikkelingsbedrijf. In het rapport van de Randstedelijke Rekenkamer wordt hierover gezegd dat verschillende partijen aangeven dat het van blijvend belang is om het succes van de ROM's meer zichtbaar te maken, zodat er consensus is of blijft over de legitimiteit van de inzet van de ROM's. Daarbij plaatsen we de eerder gemaakte kanttekening dat het ook in landelijke evaluaties ingewikkeld blijkt om een relatie te leggen tussen investeringsinstrumentarium en brede economische effecten. Toch is het van belang om te streven naar een beter inzicht hierin bij ROM InWest. Enerzijds door de inzichten die ontstaan op basis van evaluaties die door het Rijk zullen worden uitgevoerd te betrekken op de situatie in provincie Noord-Holland. Anderzijds door zelf

⁸⁵ KPI's zijn vaak gericht op output, zoals het aantal gesprekken, investeringen of het rendement daarvan. Hoewel deze KPI's relatief goed meetbaar zijn, hoeven ze niets te zeggen over de kwaliteit ervan. Bovendien zeggen KPI's gericht op output weinig over de outcome (korte- en middellangetermijneffecten) en de daadwerkelijke economische en maatschappelijke impact van de activiteiten van een ROM. Randstedelijke Rekenkamer. Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen. Aandachtspunten voor de vier Randstedelijke provincies. Juni 2025.

expliciet te monitoren. Betrokkenen zien mogelijkheden hiervoor en geven aan dat dit in gezamenlijkheid met de ROM moet worden opgezet.

Strategische aansturing

Er is sprake van strategische aansturing. De provincie stelt zich op als actief aandeelhouder. Dat blijkt uit de volgende voorbeelden. De algemene vergadering van aandeelhouders stelt het meerjaren strategisch bedrijfsplan (inclusief meerjarenbegroting) vast. Daarmee is er sturing op de strategie van de deelneming. Samen met gemeente Amsterdam en het ministerie van Economische Zaken is er een werkgroep gevormd binnen de aandeelhouders van ROM InWest. Daarin worden regelmatig oplossingen en uitdagingen besproken. Er worden sessies georganiseerd om het meerjaren strategisch bedrijfsplan te herzien dat binnenkort vernieuwd moet worden. Het nieuwe economische beleid wordt ook hierin meegenomen. Ook binnen de ambtelijke provinciale organisatie vindt er regelmatig overleg plaats over de ontwikkeling van de ROM. Dit overleg is gericht op het delen van kennis, expertise en ideeën. Er is geen expliciete visie of strategie vastgelegd.

Het MKB-fonds verstrekt financieringen vanaf 300.000 euro. Het fonds richt zich op investeringen tussen de €2 miljoen en €5 miljoen. Voor investeringen tussen deze bedragen is goedkeuring van de aandeelhouders nodig als a) een investering wordt voorgesteld zonder positief advies van de investeringscommissie, en b) er in datzelfde kalenderjaar al één zo'n investering is goedgekeurd. De investeringscommissie toetst voorstellen aan het investeringsreglement. Er mag maximaal 10% van het totale fondsvermogen in kleinere proposities (< €2 miljoen) worden geïnvesteerd. Een besluit van de aandeelhouders is nodig als er wordt afgeweken van deze grens. Er mag daarnaast maximaal 10% van het totale fondsvermogen in grotere proposities (> €5 miljoen) worden geïnvesteerd en de aandeelhouders moeten instemmen met elke investering boven de €5 miljoen. Daarmee is er sturing op investeringsvoorstellen boven een bepaalde omvang.

Sturing op de benoeming van directieleden en commissarissen vindt plaats doordat bestuurders en RvC-leden door de AvA worden benoemd, op basis van een door de AvA vastgestelde profielschets. Op basis hiervan vindt de werving plaats. Als tussenstap wordt een shortlist gehanteerd die besproken wordt met een afvaardiging van de AvA. De provincie kan als aandeelhouder, met inachtneming van de profielschets, voor de benoeming van een bestuurder een niet-bindende voordracht opmaken. Hier maken we geen gebruik van om onpartijdigheid te waarborgen.

De algemene vergadering stelt het beleid vast op het terrein van bezoldiging van de leden van het bestuur en de leden van de raad van commissarissen en andere organen. Daarmee wordt er door de provincie gestuurd op het beloningsbeleid. Er is geen expliciete bepaling in de statuten opgenomen die regelt dat de Wet normering topfunctionarissen vrijwillig gehanteerd wordt. De provincie hanteert echter wel het beleid dat de WNT-normen als randvoorwaarden worden gehanteerd ook als deze wetgeving niet van toepassing is op de desbetreffende deelneming. Het bestuur is in 2023 door de provincie verzocht om hierover in de toekomst te rapporteren, toen in het jaarverslag 2022 hier niet over werd gerapporteerd. Dit is opgevolgd.

De organisatie past vrijwillig de Corporate Governance Code toe en besteedt expliciet aandacht aan diversiteit en inclusie. Zo onderschrijft de organisatie code V, gericht op vrouwelijk ondernemerschap. De vaste vertegenwoordiger in de AvA is de portefeuillehouder Economie en Financiën, die namens het college stemrecht uitoefent in de vergadering.

Governance optimaal

De governance is recentelijk aangepast waarbij de regionale direct aandeelhouders (waaronder de provincie) zijn toegetreden tot ROM InWest b.v. De geïnterviewden ervaren de governance als optimaal. Met de huidige governance wordt voldaan aan de regels met betrekking tot het vormen van een fiscale eenheid. De besturing en ambtelijke advisering is minder complex en foutgevoelig.

Verhouding risico's en mogelijkheden tot beheersen van deze risico's

De risico's en beheersmaatregelen zijn volgens betrokkenen in balans. Het financieel risico is gelegen in het geplaatste kapitaal en bedraagt €40 miljoen. Er wordt geen dividend uitgekeerd. De fondsen hebben een revolverend karakter, waarbij het transitiefonds een looptijd heeft van 25 jaar.

Een bestuurlijk risico dat genoemd wordt heeft te maken met een verantwoorde groei van de onderneming. De onderneming heeft recentelijk aanvullende opdrachten gekregen. Zo voert zij het beheer van de leningen die door PDENH zijn verstrekt uit. Er worden nog meer mogelijkheden

gezien voor taken die de ROM kan uitvoeren. Als risico is in de gesprekken genoemd dat de organisatie te veel nieuwe taken op korte termijn gestapeld krijgt. De organisatie is relatief klein. Hoewel de organisatie de opdracht heeft om bij te dragen aan een efficiënter ecosysteem, zit er een spanning tussen een efficiëntieslag en overbelasting van de organisatie. Ook bestaat er een risico het ecosysteem verstoord wordt als de ROM zou gaan concurreren met andere initiatieven waar dat niet de bedoeling is. De inrichting van de organisatie moet op verantwoorde wijze meegroeien hierin. Dat kan volgens betrokkenen ook een tijdelijke rem op nieuwe activiteiten betekenen of het anders inrichten van de organisatie.

Een ander risico dat betrokkenen zien is dat met de nieuwe verhoudingen tussen aandeelhouders er geen eenheid is van regionale aandeelhouders, wat zijn weerslag zou kunnen hebben op de dynamiek in de besluitvorming. Het risico voor het proces is dat nu iedere individuele aandeelhouder, groot of klein, een punt kan aandragen in de AvA. Dit zou voor spanning kunnen zorgen. Een voorbeeld wat genoemd is tijdens de gesprekken zijn discussies over de interpretatie van de investeringsreglementen. Dit vraagt van ROM dat zij goed deze individuele aandeelhouders van informatie bedient. Wat daarbij speelt is dat er qua bestuurlijke organisatie verschillen zijn in de provincie. In het zuidelijk deel kan veel van het overleg georganiseerd worden in MRA-verband. In het noordelijk deel wordt er momenteel geen structureel overleg gevoerd waarin een onderwerp besproken kan worden ter voorbereiding op een AvA.

Ten slotte, wordt het risico van afbreuk van draagvlak voor de ROM genoemd. Dat komt naar voren in de gesprekken over het ontbreken van optimale regionale spreiding van activiteiten en investeringen. Het aantal investeringen in Noord-Holland Noord blijft tot dusver (in absolute en relatieve zin) achter ten opzichte van Noord-Holland Zuid. Dit kan zijn weerslag hebben op het draagvlak voor de ROM met name in Noord-Holland Noord. Dit onderwerp komt soms al terug in de eerdergenoemde discussies over de interpretatie van investeringsreglementen. Betrokkenen geven dat cultuurverschillen tussen de MRA en Noord-Holland Noord mogelijk ook een rol spelen. ROM InWest zou meer verankerd zijn in het discours van de MRA, waardoor er soms een mismatch in communicatie en werkwijze zou ontstaan met Noord-Holland Noord. Wat hier ook een rol speelt is hoe de ROM gefinancierd wordt. Vanuit de MRA wordt de bijdrage aan de ROM betaald vanuit MRA-gelden. In Noord-Holland Noord moeten gemeenten daadwerkelijk beslissen om te participeren, waardoor de financiële bijdrage veel zichtbaarder is.

Hoofdstuk 8 – Coöperatieve vereniging DOVA U.A.

8.1 Profielschets

Ontstaansgeschiedenis

Oprichting landelijke werkorganisatie Decentrale OV-autoriteiten (DOVA)

In het voorjaar van 2015 richtten 12 provincies en de 2 vervoerregio's een landelijke werkorganisatie op genaamd Decentrale OV-autoriteiten (DOVA). Aanleiding hiervoor is het opheffen van de stadsregio's en de vorming van twee vervoerregio's. Drie Randstadregio's gaan samen in twee vervoerregio's: Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH) en de vervoerregio Amsterdam (VRA). De stadsregio's Arnhem/Nijmegen (SAN), Regio Twente, Samenwerkingsverband Eindhoven (SRE) en Bestuur Regio Utrecht (BRU) worden opgeheven. De wettelijke taken en BDU⁸⁶-gelden worden overgedragen aan de betreffende provincies. Ook de koepel van de stadsregio's, Stadsregio's kader Verkeer en Vervoer (SkVV), waarbinnen de stadregio's samenwerken wordt per 1 april 2015 opgeheven. Tot dusverre namen zowel het IPO als de SkVV deel in dezelfde regionale en landelijke werkgroepen zoals het Regionaal- en Nationaal OV Beraad (ROVB/NOVB) waardoor via twee lijnen afstemming op OV-onderwerpen plaatsvond. Om dubbel werk te voorkomen wordt de afstemming hierover op één plek georganiseerd in een landelijke werkorganisatie (DOVA). Hierin gaan 12 provincies en twee vervoerregio's samenwerken op o.a. de chipkaartdossiers, waarover uniforme besluitvorming vereist is. Deze samenwerking levert bundeling, professionalisering en efficiencywinst op.

DOVA houdt zich bezig met onderwerpen die alle OV-autoriteiten aan gaan, zoals het beleid over het OV-betaal- en tariefsysteem, sociale veiligheid, MaaS/Ontzorgd Reizen⁸⁷, opbrengstvraagstukken, ontwikkelen van financiële kennis, regionaal spoor en open informatiehuishouding. DOVA is dan als samenwerkingsplatform zonder rechtsvorm georganiseerd waarbij een aantal deelnemers (provincies en vervoerregio's) de werknemers in dienst heeft om deze vervolgens te detacheren bij de zogenaamde 'huishouding', de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag (MRDH). Het secretariaat van DOVA is ondergebracht bij CROW⁸⁸ in Utrecht. In 2016 worden ook de databanken van twee leveranciers voor landsdekkende reisinformatie samengevoegd en ondergebracht bij het CROW: de Nationale Databank Openbaar Vervoer (NDOV)⁸⁹ en Grenzeloze Openbaar Vervoer Informatie (GOVI)⁹⁰. Beide organisaties werkten al veel samen en hun werkzaamheden hadden veel overlap.

De medewerkers van DOVA doen de inhoudelijke voorbereiding van het NOVB en het ROVB (zowel het ambtelijk overleg als het bestuurlijk overleg) en organiseren de afstemming met de achterban. Dit verloopt via het managers-overleg waarin ambtelijk vertegenwoordigers zitten vanuit alle deelnemers. Het DOVA zorgt voor de annotatie van de verschillende onderwerpen welke gevoed worden vanuit de verschillende inhoudelijke werkgroepen van het DOVA. De geannoteerde stukken worden door de managers binnen de eigen organisatie besproken met de gedeputeerde/bestuurlijk portefeuillehouder zodat er bestuurlijke borging is.

Oprichting Coöperatieve Vereniging DOVA U.A.

In januari 2019 wordt de samenwerking ondergebracht in de coöperatieve vereniging Decentrale OV-autoriteiten U.A. (afgekort DOVA). De afkorting U.A. staat voor uitgesloten van aansprakelijkheid. Dit betekent dat de leden van de coöperatie niet aansprakelijk zijn voor schulden van de coöperatie, ook niet na faillissement. De aanleiding voor het oprichten van de coöperatieve

⁸⁶ Brede Doeluitkering

⁸⁷ *Mobility as a Service* (MaaS) is multimodaal reisadvies op maat voor het plannen, boeken en betalen van allerlei soorten vervoer via apps zoals de deelfiets, -auto, -scooter, trein, tram, of (water)taxi en combinaties daarvan. Zodat reizen van-deur-tot-deur op maat en volgens de wensen van de reiziger mogelijk is.

⁸⁸ Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek. Het is een Nederlandse stichting die zich opstelt als kennisinstituut voor infrastructuur, openbare ruimte, verkeer en vervoer, en werk en veiligheid.

⁸⁹ NDOV is een nationale databank die gegevens verzamelt en levert van o.a. reisgegevens van OV-bedrijven aan de twee NDOV-loketten 9292 en OpenOV.

⁹⁰ GOVI was ooit een initiatief van de provincie Noord-Holland om actuele data van vervoerders te gaan verzamelen en die te tonen op dynamische haltepanelen, zogenaamde Dynamische Reis Informatiesystemen (DRIS). Aanvankelijk was dit alleen voor vervoerders in Noord-Holland maar sinds 2015 is dit landsdekkend. GOVI levert ook gegevens aan de twee NDOV-loketten.

vereniging hangt samen met het voornemen van MRDH om te stoppen met het 'huisvaderschap'. Daarbij vinden sommige deelnemers het ingewikkeld om werknemers in dienst te nemen om deze vervolgens te detacheren bij de MRDH ten behoeve van het samenwerkingsverband DOVA. Ook wordt het onderbrengen van het secretariaat bij het CROW als complex ervaren omdat het als commercieel bedrijf wordt gezien dat 20% van haar inkomsten genereert uit niet-overheidsdiensten. Ten slotte maakt de rechtsvorm het mogelijk om rechten over te dragen aan de organisatie, zoals dat bijvoorbeeld is gebeurd bij het GOVI- informatiesysteem, dat door provincie Noord-Holland ontwikkeld is.

In aanvulling op de statuten is ook een ledenovereenkomst opgesteld waarin nadere afspraken zijn opgenomen over rechten en plichten van DOVA en de leden met o.a. bepalingen over de exit-regeling en het intellectueel eigendom en de gebruiksrechten van OV-informatie en het GOVI-informatiesysteem. De taken die DOVA in de ledenovereenkomst opgedragen heeft gekregen zijn een voortzetting van eerdere taken. Dit houdt in het faciliteren van de leden bij collectieve vraagstukken op het gebied van exploitatie, infrastructuur en services voor reizigers, zoals de informatievoorziening over het openbaar vervoer en andere vormen van collectief vervoer of individueel vervoer.

Organisatieprofiel

De rechtsvorm van het samenwerkingsverband DOVA wordt ingericht als een coöperatieve vereniging U.A. waarbij de algemene ledenvergadering het hoogste orgaan vormt. De leden bestaan uit 15 partijen: de 12 provincies en 3 vervoerregio's. Het OV-bureau Groningen-Drenthe is hier als derde vervoerregio bijgekomen. Binnen Samenwerkingsverband DOVA werken decentrale OV-autoriteiten samen aan verbeteringen in het openbaar vervoer. Om de decentrale vervoersautoriteiten hierin zo goed mogelijk te faciliteren heeft DOVA een werkorganisatie ingericht bestaande uit drie clusters waar in totaal 22 fte werkzaam is. Het eerste cluster OV-basis richt zich vooral op organisatie-ondersteunende activiteiten zoals o.a. het organiseren en faciliteren van overleggen, het zorgen voor de uitbetaling van salarissen en facturen. Het tweede cluster OV-data richt zich vooral op het beheer van reisinformatie en het derde cluster OV-netwerk houdt zich beleidsmatig bezig met OV.

De werkorganisatie is gehuisvest in Utrecht waar ook een vergadercentrum beschikbaar is. De werkorganisatie wordt aangestuurd door een MT bestaande uit de hoofden van de drie clusters en een directeur. De directeur is gelijktijdig de statutair bestuurder van het samenwerkingsverband DOVA. Daarnaast is ook een titulair bestuurder benoemd die gelijktijdig de functie van adjunct-directeur vervult. In het directiereglement hebben de bestuurders hun werkwijze en hun taakverdeling vastgelegd.

De bijdragen van de leden aan de coöperatie is volgens een vaste verdeelsleutel die jaarlijks wordt vastgesteld in de begroting. Het percentage dat de provincie bijdraagt aan de het samenwerkingsverband DOVA is 4,88% van de totale begroting. Dit komt neer op een bedrag van € 262.862 (begroting 2025).

Statutair doel

De coöperatie heeft als doel haar leden te faciliteren en ondersteunen bij gezamenlijke vraagstukken rondom exploitatie, infrastructuur en reizigersdiensten. Dit betreft onder andere de informatievoorziening over het openbaar vervoer en andere vormen van collectief of individueel vervoer. De coöperatie voorziet in de materiële behoeften van haar leden door met hen overeenkomsten te sluiten en activiteiten te ondernemen die gericht zijn op hun belangen. Deze activiteiten kunnen zowel door de coöperatie zelf als door haar dochterondernemingen of deelnemingen worden uitgevoerd. Het uiteindelijke doel is het bevorderen van een beter mobiliteitsbeleid voor de leden en het realiseren van doeltreffend en efficiënt vervoer voor de reiziger.'

De coöperatie tracht haar doel onder meer te bereiken door:

- a. het organiseren en faciliteren van zaken als kennisontwikkeling en -borging en ondersteuning bij de voorbereiding en uitvoering van besluitvorming van de leden;
- b. het ten behoeve van de leden verzamelen, borgen van de levering, beheren, standaardiseren, monitoren, verbeteren, integreren en ter beschikking stellen van nationale data en informatie op het gebied van (openbaar) vervoer en andere vormen van collectief vervoer of individueel vervoer;

- c. het volgen en interpreteren van nationale en decentrale ontwikkelingen op het gebied van (openbaar) vervoer en andere vormen van collectief vervoer of individueel vervoer;
- d. het organiseren van onderling overleg tussen de leden en het inrichten en ontplooiën van gemeenschappelijke activiteiten, waaronder begrepen het voorbereiden van overleg en besluitvorming met overheden, vervoersbedrijven, mobiliteitsproviders en consumenten;
- e. het delen en bundelen van kennis en het (doen) aanbieden van producten en diensten die door de leden kunnen worden afgenomen; en
- f. alle overige wettige middelen die met het vorenstaande verband houden in de ruimste zin van het woord en die ter bevordering van de doelstelling van de coöperatie als opgenomen in lid 1 dienstig kunnen zijn.

Overige betrokkenheid bij DOVA

- De provincie is als decentrale vervoerautoriteit, opdrachtgever voor het regionaal busvervoer in grote delen van Noord-Holland en vanuit deze wettelijke taak lid van DOVA
- In de Wet personenvervoer 2000 staat dat de provincie Noord-Holland wettelijk verantwoordelijk is voor het bieden van regionaal busvervoer in de gebieden Noord-Holland Noord, Haarlem/IJmond en Gooi en Vechtstreek. De provincie geeft voor deze gebieden toestemming aan een vervoerbedrijf om busvervoer aan te bieden. Dat wordt ook wel het verlenen van een concessie genoemd. In de andere gebieden in Noord-Holland is de Vervoerregio Amsterdam verantwoordelijk voor het busvervoer.
- Naast het reguliere busvervoer rijden er in het landelijke gebied al jaren buurtbussen als extra dienst. De provincie financiert de bussen en verleent jaarlijks subsidie aan de buurtbusverenigingen.
- De verschillende belangenorganisaties op het gebied van openbaar vervoer zijn verenigd in het samenwerkingsverband gezamenlijke Rocov's (Regionaal Overlegorgaan Consumentenorganisaties Openbaar Vervoer). Namens de reizigers adviseert Rocov de provincie Noord-Holland en het samenwerkingsverband DOVA over de voorgenomen tarieven in het OV. De vervoerautoriteiten zijn wettelijk verplicht alle voorgenomen wijzigingen van tarieven, routes en dienstregelingen aan het Rocov voor te leggen en met deze adviezen rekening te houden.
- Op 7 november 2022 is het Bestuursakkoord Toegankelijkheid Openbaar Vervoer 2022–2032 ondertekend door de staatssecretaris van IenW, de decentrale OV-autoriteiten (DOVA), OV-bedrijven en proRail. In dit akkoord zijn afspraken gemaakt om de toegankelijkheid van het OV te verbeteren, voor alle reizigers en in het bijzonder voor mensen met een beperking. Het betreft afspraken over o.m. toegankelijkheid van bus-, tram- en metrohaltes, toegankelijkheid van bussen en andere vormen van OV zoals buurtbussen etc.

8.2 Beleidsonderbouwing

Aannemelijkheid bijdrage aan maatschappelijk belang

Het maatschappelijk belang waar het samenwerkingsverband DOVA aan bijdraagt is het verbeteren van de kwaliteit van het openbaar vervoer voor reizigers door het OV toegankelijk en betaalbaar te houden voor alle burgers, en te zorgen voor goede reisinformatie. De doelgroepen zijn reizigers van alle leeftijden, ook reizigers met een mentale of fysieke beperking of een smalle beurs. Het samenwerkingsverband DOVA voert gezamenlijke taken uit en faciliteert de afstemming tussen de decentrale vervoerautoriteiten over de exploitatie, de infrastructuur en services voor reizigers, zoals informatievoorziening over het openbaar vervoer en andere vormen van collectief vervoer of individueel vervoer. Het verbeteren van het OV raakt ook aan andere maatschappelijke vraagstukken zoals armoedebelief, economie en onderwijs, de woningbouwopgave, klimaat, energietransitie, en de leefbaarheid van (buiten)gebieden.

Het maatschappelijk belang is duidelijk geformuleerd en herkenbaar in het statutair doel van de coöperatieve vereniging opgenomen. Het is aannemelijk dat de activiteiten van het samenwerkingsverband DOVA bijdragen aan de regionale bereikbaarheid en een betrouwbaar en betaalbaar openbaar vervoer.

Onderbouwing provinciaal belang en actualiteit

In de Wet personenvervoer 2000 is vastgelegd dat de provincie verantwoordelijk is voor de regionale verkeer- en vervoertaken in de provincie Noord-Holland. Daarnaast is de provincie opdrachtgever voor het openbaar vervoer in Noord-Holland, met uitzondering van Amsterdam en omgeving. Dat gebied is de verantwoordelijkheid van de Vervoerregio Amsterdam. Per deelgebied verleent de provincie Noord-Holland aan een vervoerbedrijf een concessie; een exclusief recht om

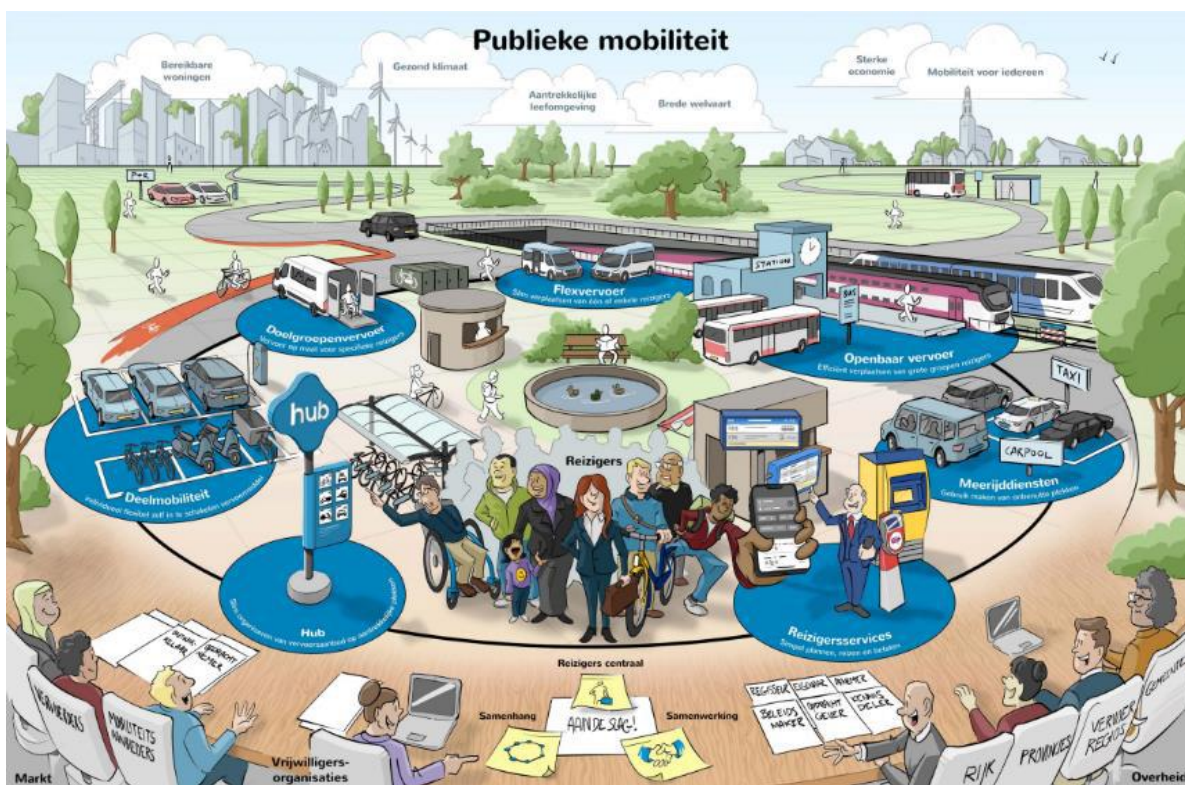
het openbaar vervoer te verzorgen. In Noord-Holland zijn er drie busconcessies: Noord-Holland Noord, Haarlem-IJmond en Gooi en Vechtstreek.

Naast de wettelijke verantwoordelijkheid voor het concessiebeheer heeft de provincie ook een verantwoordelijkheid voor een goede bereikbaarheid en duurzame mobiliteit in de provincie. Deze verantwoordelijkheid is gedeeld met het Rijk (verantwoordelijk voor het spoor), de Vervoerregio Amsterdam en de gemeenten als wegbeheerder en zorgdrager voor hun inwoners. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het doelgroepenvervoer (o.a. WMO-vervoer). De provincie heeft voor een deel van de onderwerpen waar ze zelf niet voor aan de lat staat dus wel een belang, zoals spoor, deelmobiliteit en lokale infrastructuur. Veel van deze mobiliteitsvormen vragen daarom samenwerking met bijvoorbeeld gemeenten, het Rijk en Nederlandse Spoorwegen (NS).

Het provinciaal belang voor de provincie Noord-Holland om deel te nemen in het samenwerkingsverband DOVA staat duidelijk omschreven in de Statenvoordracht uit januari 2019 als onderbouwing bij de toetsingscriteria van het Kadernota Verbonden Partijen:

- De uniformiteit en kwaliteit van brongegevens OV-data dragen in belangrijke mate bij aan de kwaliteit van het OV. Als dit aan de markt (vervoerders en leveranciers van dynamische reisinformatiepanelen) was overgelaten, zou dit niet van de grond gekomen zijn. DOVA vult de taken van het NDOV vanuit een onafhankelijke positie in. Dit geldt met name bij aanbestedingen voor uniformering en standaardisering van brondata en contractbesprekingen met bijvoorbeeld aanbieders van DRIS-sen.⁹¹
- Daarnaast zorgt de afstemming tussen de decentrale OV-autoriteiten over OV gerelateerde onderwerpen als betaaltarieven en sociale veiligheid voor een stevige positie tegenover de vervoerders en het Rijk. Deze positie is noodzakelijk voor de ontwikkelingen in het OV.

Het samenwerkingsverband DOVA hanteert een brede definitie voor publieke mobiliteit, zoals gevisualiseerd in Figuur 5. Dit zijn 'collectieve' vervoermiddelen en/of diensten die op kostenefficiënte en reizigersvriendelijke wijze in de mobiliteitsbehoefte van de reiziger voorzien. Dit systeem omvat naast openbaar vervoer ook flexibel vervoer, doelgroepenvervoer, deelmobiliteit, hubs, reizigersservices als het kunnen plannen van de reis en meerijddiensten zoals carpoolen en taxi.



⁹¹ De markt heeft onvoldoende belang bij uniformering en standaardisering van brongegevens. Vervoerders zijn immers concurrenten van elkaar en met open data kunnen vervoerders de kwaliteit van de geleverde prestaties van hun concurrenten beoordelen.

Figuur 5. Illustratie van publieke mobiliteit in brede zin

Het belang van een goed OV is actueel. Zeker gezien de plannen van het huidige Kabinet om bijvoorbeeld te bezuinigen op de OV-vergoeding van studenten. Een samenwerkingsverband als DOVA is dan belangrijk om het gezamenlijke belang van een toegankelijk, betrouwbaar en betaalbaar OV te behartigen. Recentelijk is een kamerbrief⁹² uitgegaan over de gevolgen van een lagere vergoeding Studenten OV-reisproduct (SOV) voor BDU en de financiële situatie van de NS.

Navolgbare instrumentenafweging

Het samenwerkingsverband is in januari 2019 ondergebracht in de coöperatieve vereniging Decentrale OV-autoriteiten U.A. Daarvoor was het een landelijke werkorganisatie zonder rechtsvorm. In de Statenvoordracht over de deelname van de provincie in DOVA uit januari 2019 staat dat overwogen is om het 'huisvaderschap' van de landelijke werkorganisatie per toerbeurt te laten vervullen door decentrale overheden maar dat niet elke overheid hiervoor openstond en dat dit veel administratieve lasten met zich mee zou brengen. Ook het onderbrengen bij het IPO is overwogen maar dit was geen optie omdat bij het IPO alleen de taken van provincies uitvoert. Voor het afsluiten van contracten en het in dienst nemen van personeel moest DOVA als rechtspersoon kunnen functioneren. Een private rechtsvorm kan slagvaardig, efficiënt en professioneel als partij optreden en namens de coöperatie overeenkomsten aangaan.

Voor de keuze van de rechtsvorm is juridisch advies ingewonnen bij Advocaat van Doorne Huiskens, die alle rechtsvormen tegen elkaar heeft afgewogen. Conclusie was dat een coöperatieve vereniging (CV) de beste optie is. Van Doorne Huiskens geeft hiervoor een uitgebreide onderbouwing. De keuze voor een CV maakt het mogelijk om landelijk te opereren, en als publiek rechtspersoon op te treden en zelfstandig mensen in te huren. Bovendien biedt deze rechtsvorm meer flexibiliteit en vrijheid van inrichting binnen de wettelijke kaders en heeft weinig financiële risico's voor de leden. Voordeel ten opzichte van een stichting is dat er een grotere democratie is doordat het mogelijk is om alle betrokkenen inspraak te geven. Dit geeft meer commitment.

Aansluiting activiteiten bij maatschappelijk belang

De activiteiten van het samenwerkingsverband DOVA sluiten aan bij het maatschappelijk belang:

- Het faciliteren van de afstemming tussen de decentrale vervoerautoriteiten op OV-thema's zoals reistarieven, bezuinigingen vanuit het Rijk en de toegankelijkheid van het OV.
- Het behartigen van de belangen van de vervoerautoriteiten, de gezamenlijke vervoersbedrijven/concessiehouders, en de reizigersorganisaties naar het Rijk,
- Het adviseren van bestuurlijk portefeuillehouders als lid van DOVA in landelijke overleggen.
- Het beheer en ontsluiten van reizigersinformatie in het OV. Dit sluit aan bij het maatschappelijke belang van een bereikbaar, betaalbaar en toegankelijk OV voor alle reizigers.

8.3 Borging publiek belang, governance en risico's

Beschrijving governance

De coöperatie bestaat uit twee organen: de algemene ledenvergadering en het bestuur. Binnen de coöperatie is nog een stuurgroep ingesteld; het OV-managers overleg. Hieronder hangt een werkorganisatie die het samenwerkingsverband DOVA faciliteert. Binnen het samenwerkingsverband DOVA zijn een heel aantal netwerk- en expertise groepen die inhoudelijk op diverse OV-onderwerpen met elkaar afstemmen en kennis uitwisselen.

De algemene ledenvergadering is het hoogste orgaan, met één stem per lid. Leden zijn de portefeuillehouders van de moederorganisaties. Vanuit de provincie stemt een gemandateerd lid. De algemene ledenvergadering komt twee keer per jaar samen, wordt geleid door de directeur-bestuurder en beslist over strategie en toezicht.

Het bestuur van de coöperatie wordt gevormd door een statutair bestuurder die tevens directeur is van de werkorganisatie en een titulair bestuurder⁹³. Om de integriteit en transparantie te

⁹² Kamerstukken II 2024-2025, 23645, nr. 837

⁹³ De titulair bestuurder is door de algemene ledenvergadering benoemd. Deze persoon is geen wettelijk bestuurder, maar staat als werknemer in dienst van de rechtspersoon. Deze persoon heeft de titel bestuurder of directeur, maar heeft geen formele statutaire functie.

waarborgen in de coöperatieve vereniging is naast de statutair bestuurder, een titulair bestuurder benoemd door de ALV voor het meer-ogen principe van de coöperatie. De titulair bestuurder is een lid van het MT van de werkorganisatie en ook plaatsvervangend directeur. Hij kijkt intern mee en houdt toezicht en kan bij twijfel of indien nodig buiten de statutair bestuurder om zich tot de ALV richten. De werkwijze en nadere taakverdeling van de bestuurders is vastgelegd in het directiereglement. De statutair bestuurder is belast met de dagelijkse leiding van de coöperatie en is het gezicht naar buiten toe. Hij kan financiële verplichtingen aangaan, passend binnen de kaders van de statuten, ledenovereenkomst en vigerende begroting. De titulair bestuurder fungeert als plaatsvervangend bestuurder en kan zonder gevaar van eigen rechtspositie melding doen van onregelmatigheden.

In de 'praktijk van alledag' vindt de samenwerking zijn basis in het OV-managersoverleg en in de netwerken en expertisegroepen die door of vanuit het OV-managersoverleg zijn ingesteld. In het OV-management overleg zitten alle ambtelijke accounthouders vanuit de moederorganisaties. Het OV-management overleg en de bestuurders van de coöperatie overleggen maandelijks met elkaar. Het overleg fungeert feitelijk als bestuursvergadering zoals is bedoeld in de statuten. Het OV-managers overleg zorgt voor de strategische voorbereiding van de ALV. De agenda en stukken worden voorafgaand aan de ALV via de accounthouders van het OV-management overleg doorgeleid voor besluitvorming naar de moederorganisaties. Beslissingen op inhoudelijke zaken en kosten (mits binnen de vastgestelde begroting) worden in het OV-managers overleg genomen.

Tot slot is er een werkorganisatie die het samenwerkingsverband en haar leden faciliteert in de uitvoering van haar OV-taken en de samenwerking en afstemming faciliteert tussen de leden en als centrale spil fungeert in het OV-netwerk.

In onderstaande tabel zijn de taken en verantwoordelijkheden van de gremia samengevat.

Tabel 8. Taken en Verantwoordelijkheden van de gremia bij Coöperatieve Vereniging DOVA U.A.

Gremium	Leden	Verantwoordelijkheden – taken
Algemene ledenvergadering	Bestuurlijk portefeuillehouders mobiliteit provincies, vervoerregio's, en het OV-bureau Groningen-Drenthe. (veelal vertegenwoordigd door een gemandateerd lid)	Zoals vastgelegd in art 10 lid 8 van de statuten. • Vaststellen en wijzigen van meerjarenbeleidsplan en -begroting; • Vaststellen van de jaarrekening. Goedkeuring jaarplan en jaarbegroting; • Het aangaan van financiële verplichtingen en investeringen; • Benoemen, schorsen en ontslaan van bestuursleden; • Vaststellen van het salaris en de arbeidsvoorwaarden of opdrachtvoorwaarden van de bestuurders; • Besluiten omtrent voortbestaan coöperatie; • Vaststellen en wijzingen statuten.
OV-managementoverleg	Ambtelijke accounthouders op managementniveau van moederorganisaties en bestuurders van de coöperatie	• Zorgt voor een tijdige informatievoorziening naar de ALV en afzonderlijke leden; • Besluiten van het bestuur worden schriftelijk vastgelegd; • De bestuurders zijn aanwezig en hebben het recht het woord te voeren en advies uit te brengen.

Inzicht in bijdrage maatschappelijk belang

Het inzicht in de bijdrage aan het maatschappelijk belang (effectiviteit) is proportioneel. Er wordt jaarlijks intern gereflecteerd op het functioneren van het samenwerkingsverband als geheel. Dit wordt sinds 2021 opgenomen als vaste reflectieparagraaf in de begroting (paragraaf 9). Daarin wordt jaarlijks gereflecteerd op het takenpakket van het samenwerkingsverband DOVA zodat het een 'frisse' organisatie blijft waar de moederorganisaties zich voldoende door ondersteund voelen en de banden binnen de samenwerking hecht blijven. Er vindt zowel reflectie plaats op de vorm als de scope van de samenwerking in DOVA-verband: 'Past de vormgeving van de samenwerking nog voldoende bij de wensen van de afzonderlijke moederorganisaties?' en 'Hoe wordt er invulling gegeven aan de verschillende taken en welke ontwikkelingen zijn hierin te zien?'. Door de jaarlijkse reflectieparagraaf in de begroting voor te leggen aan de ALV is er een goed zicht op het functioneren van het samenwerkingsverband als geheel en de manier waarop DOVA invulling geeft aan haar taken.

Belangrijkst noties die uit de reflectie naar voren komen is dat verwacht wordt dat de aard van de samenwerking niet structureel zal wijzigen. OV is een structurele en zich steeds ontwikkelende beleidstaak van alle decentrale vervoerautoriteiten waarvoor altijd onderlinge samenwerking en afstemming op landelijk niveau nodig zal zijn evenals voor de gezamenlijke uitvoeringstaken van de decentrale vervoerautoriteiten. Daarbij is sprake van een verbreding van de scope van 'OV' naar 'Publieke Mobiliteit', waarbij ook flexvervoer, poolvervoer, en deelvervoer onderdeel worden van de scope van de samenwerking. Er wordt in de volle breedte van het speelveld van het OV/publiek mobiliteit afgestemd binnen het samenwerkingsverband DOVA.⁹⁴

Daarbij wordt inzicht in het daadwerkelijk maatschappelijk effect en het einddoel – een goede bereikbaarheid met het OV en een betrouwbaar en betaalbaar openbaar vervoer – landelijk gemonitord. CROW-KpVV ontwikkelt, verspreidt en borgt collectieve kennis voor de decentrale overheden op het gebied van mobiliteit. Het gaat om kennis die ondersteunt bij de beleidsontwikkeling en -uitvoering. CROW verzamelt informatie bij OV-autoriteiten om een landelijk beeld te geven van ontwikkelingen via de jaarlijkse Staat van het OV⁹⁵. De Staat van het openbaar vervoer biedt een landelijk beeld van het openbaar vervoer met inzicht in de kwaliteit en prestaties van het ov. De cijfers zijn te bewerken en te downloaden via een dashboard.

Strategische aansturing

De Kadernota Verbonden Partijen uit 2020 bevat de uitgangspunten voor de aansturing van gemeenschappelijke regelingen. Het stemrecht binnen de coöperatie ligt niet namens de provincie bij Gedeputeerde Staten, maar bij de bestuurlijk portefeuillehouder Mobiliteit, die lid is van het bestuur. De standaard werkwijze van bestuurlijke en ambtelijke aansturing is dat voorafgaande aan de algemene ledenvergadering van de vereniging de agenda van de vergadering besproken wordt in een vergadering van Gedeputeerde Staten. De portefeuillehouder Mobiliteit ontvangt een integraal ambtelijk advies waarin de relevante beleidsinhoudelijke, financiële, juridische en overige aspecten worden gewogen.⁹⁶

Volgens de betrokkenen is de informatievoorziening vanuit DOVA altijd tijdig en volledig. DOVA wordt hierin als heel betrouwbaar, en consciëntieus ervaren. Alles wordt keurig geregeld volgens de statuten. Binnen de provincie verloopt de integrale advisering volgens een vaste procedure waarbij er nauwe samenwerking is tussen Beleid, Financiën en Juridische Zaken. De provincie werkt met een gemandateerd lid in de algemene ledenvergadering die nauw betrokken is bij het dossier. De bestuurder ervaart dit niet als beperking en heeft voldoende mogelijkheid om te reageren via de geannoteerde agenda. Er liggen bovendien nog steeds directe lijnen met DOVA via het IPO en de bestuurder-directeur van DOVA. De algemene ledenvergadering wordt ook meer als technisch overleg gezien omdat de politieke belangen op het OV-dossier niet heel groot zijn, is een bestuurlijke vertegenwoordiging minder noodzakelijk.

Governance optimaal

Vanuit de provincie is er nooit aanleiding geweest om de governance in twijfel te trekken. De ALV komt twee keer per jaar bij elkaar en heeft vaste agendapunten. De voorbereiding van de agenda verloopt in nauwe afstemming met het OV-managers overleg. In juni wordt de begroting voor het volgende jaar en de jaarrekening vastgesteld. In december staat de najaarsrapportage over het afgelopen jaar en de kadernotitie op de agenda. In de kadernotitie wordt twee jaar vooruitgekeken op de begroting zodat iedereen tijdig kan anticiperen op wat er gaat komen. De lijst van besluiten uit het OV-managers overleg met financiële consequenties is een vast agendapunt en wordt nog eens bekrachtigd in de ALV

Er zijn een aantal waarborgen ingebouwd in de organisatiestructuur van DOVA met als doel om voor ervoor te zorgen dat de moederorganisaties DOVA zien als een partner en niet als organisatie met een eigen agenda en de mogelijkheid bieden om kritisch te reflecteren op de governance van het samenwerkingsverband. Voorbeelden hiervan zijn de jaarlijkse reflecties op het takenpakket van DOVA, de kadernotitie waarin een doorkijk wordt gegeven over de komende twee jaar en het ingebouwde vier-ogen principe met een titulair bestuurder. Daarbij vindt er jaarlijks een evaluatie plaats over het functioneren van de statutair bestuurder, door de voorzitter en vicevoorzitter van het OV-managers overleg.

⁹⁴ Begroting 2025 paragraaf 9. Reflectie op het takenpakket van DOVA (p. 28).

⁹⁵ <https://www.staatvanhetov.nl/mosaic/staat-van-het-ov/>

⁹⁶ Nota Verbonden Partijen 2020 p. 27

Verhouding risico's en mogelijkheden tot beheersen van deze risico's

Interne betrokkenen geven aan geen bestuurlijke en financiële risico's te ervaren en dat de governance toereikend is en zien geen grote financiële risico's. De betrokken ervaren weinig risico's voor de provincie. Dit heeft alles te maken met het feit dat DOVA vooral een uitvoerende apolitieke organisatie is. Dit beeld kan natuurlijk kenteren wanneer het politieke speelveld wijzigt en overonderwerpen politiek worden. Het feit dat OV nu apolitiek is, lijkt een belangrijke voorwaarde voor het succesvol functioneren van de vereniging. Ook de goede verhoudingen binnen het samenwerkingsverband en de bemensing ervan spelen een grote rol bij het goed functioneren van het samenwerkingsverband. Dit heeft alles te maken met de goede verhoudingen tussen de mensen binnen DOVA, de wijze waarop DOVA haar rol vervult en de goede verhouding tussen alle bestuurlijk portefeuillehouders. De bestuurder van DOVA vervult een heel belangrijke rol binnen het samenwerkingsverband en dat maakt het ook kwetsbaar. De huidige bestuurder heeft een heel groot netwerk in de OV-wereld en is dé expert, en wordt ervaren als een drijvende kracht binnen het samenwerkingsverband.

De financiële risico's van DOVA zijn niet groot omdat het vooral een uitvoerende organisatie is die mensen samenbrengt. De begroting van DOVA bedraagt slechts 6 miljoen, waarvan de helft uit beheersbare personeelskosten bestaat. DOVA beheert ook een aantal uitvoerende taken zoals het reizigersinformatiesysteem via één grote server (DRIS – dynamisch reizigers informatiesysteem) wat alleen maar efficiency voordelen biedt omdat dit op één plek gebeurt in plaats van dat bij alle decentrale vervoerautoriteiten afzonderlijk gebeurt.

Hoofdstuk 9 – Gemeenschappelijk Orgaan Hollandse Waterlinies

9.1 Profielschets

Ontstaansgeschiedenis

Stelling van Amsterdam

Het UNESCO werelderfgoed⁹⁷ de Hollandse Waterlinies bestaan uit de Stelling van Amsterdam en de Nieuwe Hollandse Waterlinie. De Stelling van Amsterdam is een militair verdedigingswerk, aangelegd tussen 1880 en 1920 en kreeg in 1996 een plaats op de UNESCO-Werelderfgoedlijst. Sindsdien waren provincie Noord-Holland als siteholder en provincie Utrecht als mede-siteholder verantwoordelijk voor het behoud en de bescherming van dit werelderfgoed. De provincies zijn verantwoordelijk voor het behoud, de bescherming en het uitdragen van de ‘*Outstanding Universal Value*’ (OUV) van de Stelling van Amsterdam. Die OUV bestaat uit drie elementen: de militaire werken (o.a. forten en batterijen), het strategische landschap (o.a. inundatie- en schootsvelden) en het watermanagementsysteem (o.a. dammen en dijken)⁹⁸.

Nieuwe Hollandse Waterlinie

Het project Nieuwe Hollandse Waterlinie was rijksbeleid, en was als actiepunt in het Actieprogramma Ruimte en Cultuur en als Nationaal Landschap in de Nota Ruimte opgenomen. In 1999 wordt in de Nota Belvédère de Nieuwe Hollandse Waterlinie als nationaal project erkend. Het jaar daarop wordt een nieuw projectbureau opgericht om de ontwikkeling samen met provincies en gemeenten te coördineren.

De eerste fase van het project bestond uit het opstellen van een perspectief en het creëren van draagvlak. In 2004 wordt het Panorama Krayenhoff geaccordeerd, dat de basis legt voor de uitvoering van het project en hiermee is de Nieuwe Hollandse Waterlinie een nationaal project⁹⁹. De samenwerking rondom de Nieuwe Hollandse Waterlinie wordt in 2005 vastgelegd in een bestuursovereenkomst tussen provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht, Noord-Brabant, Gelderland en diverse ministeries¹⁰⁰ (het Rijk) waarbij de focus lag op het behoud en ontwikkeling van de Nieuwe Hollandse Waterlinie als nationaal erfgoed.

De (Gedeputeerde Staten van de) provincies waren verantwoordelijk voor de regionale uitvoering en integratie van projecten binnen hun provinciegrenzen. Ze vervulden daarbij een belangrijke rol in de samenwerking met lokale gemeenten en lokale organisaties, zoals vrijwilligers- en monumentenorganisaties. De deelnemende ministeries verzorgden de nationale ondersteuning en het beleid. Ze verstrekten financiering en advies en zorgden voor de bewaking van de nationale erfgoedstatus van de Nieuwe Hollandse Waterlinie.

Wat is een siteholder?

De siteholder van een Werelderfgoed is de eerstverantwoordelijke (aanspreekpunt) voor het Werelderfgoed. Richting UNESCO is dit altijd het Rijk (als ‘State-party’). Maar voor het Rijk is de siteholder weer het aanspreekpunt. Een siteholder hoeft geen eigenaar te zijn van het Werelderfgoed. Het eigenaarschap ligt bij andere partijen zoals gemeenten, particulieren, natuurbeherende organisaties e.d.

Wat zijn verplichtingen siteholderschap?

Doorgaans zijn er 3 verplichtingen die een siteholder heeft:

1. Beleidsmatige bescherming van het Werelderfgoed;
2. Beheersmatige bescherming van het Werelderfgoed;
3. Educatie en communicatie: het uitdragen van de Uitzonderlijke Universele Waarde van het Werelderfgoed.

⁹⁷ “Werelderfgoed is cultureel of natuurlijk erfgoed dat van uitzonderlijke en universele waarde is voor de mensheid. Om dergelijk uniek erfgoed beter te kunnen beschermen, is in 1972 het Werelderfgoedverdrag van Unesco in werking getreden. Het verdrag richt zich op de bescherming en het beheer van gebouwde monumenten, archeologische vindplaatsen, historische stadscentra, cultuurlandschappen en natuurgebieden.” <https://www.unesco.nl/nl/artikel/veelgestelde-vragen-over-werelderfgoed> (17 april 2025)

⁹⁸ ‘Managementplan Werelderfgoed De Stelling van Amsterdam’, LandKraft & NC Advies, juni 2014;

‘Uitvoeringsprogramma Hollandse waterlinies 2022-2025 Noord-Holland’, Provincie Noord-Holland, 2021.

⁹⁹ Kennisagenda Nieuwe Hollandse Waterlinie, Ministerie Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit, Directie Kennis, 2007. (Rapport DK nr. 2007/053).

¹⁰⁰ Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Defensie, en Verkeer en Waterstaat.

De governance bestond uit een Liniecommissie en een projectbureau. De Liniecommissie coördineerde de samenwerking en was samengesteld uit provincies, ministeries en een ambtelijke secretaris. Het projectbureau regelde de uitvoering, communicatie en administratie. Werkgroepen hielpen met beleid, uitvoering en technische zaken. De kwaliteitscommissie met experts op het gebied van erfgoed, ruimtelijke ordening en cultuurhistorie bewaakte de kwaliteit van projecten. In 2008 wordt het Pact van Rijnauwen (2008-2011) gesloten, waarin dezelfde partijen zich committeren aan een impuls pakket van projecten ter versterking van de Nieuwe Hollandse Waterlinie. De Nieuwe Hollandse Waterlinie werd in 2011 op de voorlopige Werelderfgoedlijst geplaatst.

Met het Pact van Altena in 2014 (2014-2020) verschuift de coördinatie van het Rijk naar de provincies, waarbij maatschappelijke benutting en beheer centraal staan¹⁰¹. De Rijksoverheid blijft wel betrokken als adviseur. Ook provincie Zuid-Holland trekt zich terug, omdat maar een klein deel van de Nieuwe Hollandse Waterlinie door haar grondgebied loopt. Zuid-Holland verlegt haar focus naar de Oude Hollandse Waterlinie. Het Pact van Altena legt de basis voor de aanvraag van de UNESCO-werelderfgoedstatus¹⁰².

UNESCO nominatie Nieuwe Hollandse Waterlinie

In 2014-2016 bereiden de provincies, met ondersteuning van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE), de UNESCO-nominatie voor. Dit leidt in 2016 tot een conceptnominatiedossier dat bij de RCE wordt goedgekeurd. Daarnaast wordt ook een verkenning gestart naar de inrichting van het siteholderschap en wordt een extern advies gevraagd over verschillende geschikte rechtsvormen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)¹⁰³.

Op 13 juni 2017 besluiten GS om het siteholderschap voor het toekomstige werelderfgoed voor te bereiden met de provincies Gelderland, Noord-Brabant en Utrecht, in de vorm van een gemeenschappelijk orgaan zonder rechtspersoonlijkheid. UNESCO besluit in haar jaarlijkse vergadering dat de Nieuwe Hollandse Waterlinie als uitbreiding (*Significant Boundary Modification* - SBM) op de Stelling van Amsterdam moet worden ingediend.

De colleges van GS van Noord-Holland en Gelderland, Noord-Brabant en Utrecht stellen in oktober 2018 het nominatiedossier 'Significante grenswijziging van de Stelling van Amsterdam met uitbreiding van de Nieuwe Hollandse Waterlinie tot werelderfgoed' vast. In december volgt de instemming van de Ministerraad met het voorstel aan UNESCO tot de uitbreiding van de Stelling van Amsterdam met de Nieuwe Hollandse Waterlinie. In juni 2019 wordt het dossier "*Dutch Water Defence Lines*- SBM" aangeboden aan UNESCO. Het werelderfgoedcomité/UNESCO neemt in 2020, is dan de verwachting, een besluit of de Nieuwe Hollandse Waterlinie wordt toegevoegd aan de werelderfgoedlijst als uitbreiding op de Stelling van Amsterdam¹⁰⁴.

Vooruitlopend op de beslissing door UNESCO besluiten GS in mei 2020 de 'Gemeenschappelijke regeling siteholderschap werelderfgoed Hollandse Waterlinies' te treffen met de colleges van GS van Gelderland, Noord-Brabant en Utrecht, onder voorbehoud van toestemming van PS en instemming van de colleges GS en PS van de overige drie provincies. Hierbij stellen ze ook het Besluit mandaat Gemeenschappelijk orgaan Hollandse Waterlinies vast. Verder wordt bepaald dat de gemeenschappelijke regeling in werking treedt op de dag volgend op de dag dat de Gemeenschappelijke Regeling in de Staatscourant heeft gestaan¹⁰⁵. Op 29 juni 2020 geven PS toestemming tot het treffen van de gemeenschappelijke regeling.

UNESCO kent de nominatie op 26 juli 2021 toe¹⁰⁶. De uitbreiding van de UNESCO werelderfgoed status van de Stelling van Amsterdam met de Nieuwe Hollandse Waterlinie is dan een feit. De

¹⁰¹ Het Rijk heeft sinds 2011 haar bijdrage aan het nationaal project afgebouwd en besluit in 2014 haar taken te decentraliseren en haar verantwoordelijkheid en de coördinatie m.b.t. Nieuwe Hollandse Waterlinie over te dragen aan de betrokken provincies. Het Rijk zegt de bestuursovereenkomst uit 2005 op, maar blijft wel betrokken voor de toekenning van de status van Rijksmonument en de voorbereiding voor het nominatiedossier en de indiening van de aanvraag bij UNESCO.

¹⁰² Brief aan Provinciale Staten met kenmerk 261851/452202, betreft 'Bestuursovereenkomst Nieuwe Hollandse Waterlinie 2014-2020', 11 september 2014. 'Pact van Altena' Bestuursovereenkomst Nieuwe Hollandse Waterlinie 2014-2020, 11 oktober 2014.

¹⁰³ Verslag Liniecommissie Nieuwe Hollandse Waterlinie, 15 september 2016.

¹⁰⁴ Statenvoordracht nr. 29 'Oprichting Gemeenschappelijk Orgaan Hollandse Waterlinies', 29 juni 2020.

¹⁰⁵ GS-besluit met kernmerk 1378622/1378649, betreft 'Gemeenschappelijke orgaan Hollandse Waterlinies' 12 mei 2020.

¹⁰⁶ Door de coronapandemie is dat ongeveer één jaar later dan oorspronkelijk gepland.

Stelling van Amsterdam en de Nieuwe Hollandse Waterlinie gaan verder als UNESCO werelderfgoed Hollandse Waterlinies. Op 24 maart 2022 is de oprichting van het Gemeenschappelijk orgaan Hollandse Waterlinies een feit, op 19 maart 2022 is de ‘Gemeenschappelijke regeling siteholderschap werelderfgoed Hollandse Waterlinies’ gepubliceerd in het Provinciaal Blad.

Organisatieprofiel

De rechtsvorm van de samenwerking/het siteholderschap Hollandse Waterlinies is ingericht als gemeenschappelijk orgaan. Een gemeenschappelijk orgaan is één van de samenwerkingsvormen op grond van de Wgr. Een gemeenschappelijk orgaan bezit geen rechtspersoonlijkheid en kan dus niet zelfstandig deelnemen aan het maatschappelijk verkeer. De provincie Utrecht vertegenwoordigt het orgaan voor deelname aan het maatschappelijke verkeer en het (privaatrechtelijke) rechtsverkeer¹⁰⁷. Daarnaast is de gemeenschappelijke regeling ‘beleidsarm’ dat houdt in dat er geen bevoegdheden van de individuele provincies zijn overgedragen aan het gemeenschappelijk orgaan. De individuele provincies blijven verantwoordelijk voor o.a. het maken van beleid voor de waterlinies, het nemen van besluiten over ruimtelijke plannen en het doen van investeringen.

Er is een beperkt aantal taken gemandateerd, zoals het maken van het managementplan Hollandse Waterlinies (een verplichting vanuit UNESCO) en de publiekscommunicatie voor de Hollandse Waterlinies als geheel. Het gemeenschappelijk orgaan bestaat uit de vier portefeuillehouders Erfgoed van de deelnemende provincies. Daarnaast zijn er enkele ambtelijke gremia ingericht; het Managementoverleg, het Linieteam, werkgroep Bescherming, werkgroep Uitdragen en het Sitebureau. Het Sitebureau heeft een personele formatie van 3,6fte en drukt op de begroting van het gemeenschappelijk orgaan. Daarnaast zijn ambtenaren van iedere provincie vertegenwoordigd c.q. afgevaardigd in de verschillende ambtelijke gremia. (Voor verdere beschrijving van de taken en verantwoordelijkheden van de gremia zie ‘Beschrijving governance’).

In de Bijdrageverordening Hollandse Waterlinies 2022¹⁰⁸ is de hoogte van de bijdrage van de provincies (in %) bepaald en overige afspraken m.b.t. jaarafrekening, betaling van bijdrage, reserves, en exploitatiesaldo. De financiële verdeling is als volgt:

- Provincie Noord-Holland 30%
- Provincie Utrecht 30%
- Provincie Gelderland 30%
- Provincie Noord - Brabant 10%

Op dit moment bedraagt de bijdrage van Noord-Holland jaarlijks € 300.000.

Doel van de ‘Gemeenschappelijke regeling siteholderschap werelderfgoed Hollandse Waterlinies’

De ‘Gemeenschappelijke regeling siteholderschap werelderfgoed Hollandse Waterlinies’ (hierna: gemeenschappelijke regeling) is opgesteld om de waarde van de werelderfgoedssite Hollandse Waterlinies te beschermen, te beheren en uit te dragen. Dit gebeurt door met de vier provincies gezamenlijk en op een gecoördineerde manier de UNESCO-verplichtingen voor werelderfgoed na te komen. Hiervoor is het essentieel dat de provincies (het bevoegde gezag) beleid en uitvoering op elkaar afstemt, financiële middelen samenbrengt, en de communicatie met belanghebbenden zoals de rijksoverheid, gemeenten, waterschappen, particuliere eigenaren en terreinbeherende organisaties stroomlijnt¹⁰⁹. Met het treffen van de gemeenschappelijke regeling is het Gemeenschappelijk Orgaan Hollandse Waterlinies (hierna: het gemeenschappelijk orgaan) opgericht. Het doel van de oprichting is dat de provincies gezamenlijk regie kunnen voeren over het gehele werelderfgoed Hollandse Waterlinies en voor het Rijk als eerste aanspreekpunt kunnen fungeren voor zaken die betrekking hebben op de werelderfgoedstatus¹¹⁰. Het maatschappelijk doel is om dit unieke internationale erfgoed veilig te stellen voor toekomstige generaties, waarbij ook aandacht is voor participatie van vrijwilligers, verbinding met ruimtelijke opgaven en het versterken van het maatschappelijk draagvlak.

¹⁰⁷ ‘Gemeenschappelijke regeling siteholderschap werelderfgoed Hollandse Waterlinies’: artikel 3.2, Provinciaal Blad nr. 10689, Provincie Utrecht 17 juli 2024.

¹⁰⁸ ‘Gemeenschappelijke regeling siteholderschap werelderfgoed Hollandse Waterlinies’: artikel 13, Provinciaal Blad nr. 10689, Provincie Utrecht 17 juli 2024. Bijdrageverordening Hollandse Waterlinies 2022, artikel 3.2, 24 maart 2022.

¹⁰⁹ Provinciaal Blad nr. 10689, Provincie Utrecht 17 juli 2024

¹¹⁰ Voordracht Provinciale Staten nr. 29, betreft ‘Oprichting Gemeenschappelijk Orgaan Hollandse Waterlinies’, 29 juni 2020.

Artikel 9 van de regeling beschrijft welke taken het orgaan coördineert of waarvoor het de verantwoordelijkheid heeft. Deze taken zijn als volgt vastgesteld¹¹¹:

- a) de benodigde afstemming en communicatie tussen publieke en private partijen betrokken bij de werelderfgoedsite,
- b) het stimuleren en coördineren van de bescherming en het behoud van de werelderfgoedsite Hollandse Waterlinies als geheel met het oog op het behoud en de langdurige adequate bescherming van de Outstanding Universal Value;
- c) het opstellen, actualiseren en uitvoeren van het managementplan van het werelderfgoed;
- d) de verantwoording naar het Rijk over zaken die rondom het werelderfgoed spelen;
- e) het nakomen van de rapportageverplichtingen naar UNESCO, bijvoorbeeld de zogenoemde 'state of conservation-reports' en de periodieke rapportage;
- f) het ondersteunen en faciliteren voor het samen met betrokken partijen beschikbaar krijgen van voldoende middelen voor de uitvoering van de managementmaatregelen;
- g) het bevorderen van visievorming ten behoeve van strategieën voor behoud en bescherming van de werelderfgoedsite en het hierin gezamenlijk opereren;
- h) het stimuleren van de onderlinge kennisuitwisseling en aanwezigheid van expertise op het gebied van ruimtelijke kwaliteit, zodat ontwikkelingen plaatsvinden met als uitgangspunt de Outstanding Universal Value en met inzet van kennis van het erfgoed en met ontwerpexpertise;
- i) het tijdig identificeren van en reageren op bedreigingen en ontwikkelingen met een langdurige of blijvende impact op de Outstanding Universal Value en erfgoed van het werelderfgoed;
- j) het versterken van het draagvlak, het verspreiden van kennis en het promoten van het werelderfgoed bij de betrokken overheden, stakeholders en in de samenleving, en
- k) het optreden als eerste aanspreekpunt voor en het betrekken van nationale overheden voor kennis en advies bij de uitvoering van het managementplan.

Overige betrokkenheid bij Gemeenschappelijk orgaan Hollandse Waterlinies

De bescherming van het cultureel erfgoed door o.a. provincies is per 1 juli 2016 geregeld in de Erfgoedwet, hierin hebben provincies taken en verantwoordelijkheden zoals het adviseren over aanwijzingen, sloop of wijziging van (archeologische) rijksmonumenten buiten de bebouwde kom; de toetsing van cultuurhistorische/archeologische aspecten bij provinciale vergunningverlening; en de borging van cultuurhistorische waarden bij ruimtelijke ingrepen door de provincie zelf. Om te waarborgen dat het werelderfgoed niet ten koste gaat van andere maatschappelijke belangen zijn in de Omgevingsverordening 2022 de regels rondom UNESCO werelderfgoed en overig erfgoed vastgelegd. Daarin is de (zorgvuldige) omgang met het cultureel erfgoed in de fysieke leefomgeving vastgelegd. Het behoud en bescherming van de Hollandse Waterlinies heeft Noord-Holland verankerd in de Provinciale Omgevingsverordening.

Ontwikkelingen sinds oprichting

In de eerste (oprichtings)vergadering van het gemeenschappelijk orgaan zijn besluiten genomen met betrekking tot het reilen en zeilen van het gemeenschappelijk orgaan, zoals het Regelement van orde en de Bijdrageverordening. In de overige vergaderingen van het oprichtingsjaar worden nog meerdere besluiten genomen daaromtrent, zoals de inrichting van de ambtelijke gremia, informatiebeheer, de voorzitter en de secretaris etc. Noord-Holland is bij oprichting voorzitter van het gemeenschappelijk orgaan.

Op 22 mei 2022 stellen GS de statenvoordracht en ontwerpbesluit over de zienswijze op de ontwerp kadernota en meerjarenbegroting 2022-2023 vast. PS dienen hier geen zienswijze op in. Het jaar daarop gebeurt hetzelfde met de meerjarenbegroting 2024-2027 en de jaarstukken 2022, deze worden zonder zienswijze vastgesteld.

GS stellen het 'Uitvoeringsprogramma Hollandse Waterlinies 2022-2025 Noord- Holland' op 4 oktober 2022 vast. Het programma loopt tot en met 2025 en bevat de activiteiten die de provincie en betrokken partners in deze periode uitvoeren in het Noord-Hollandse deel van de Hollandse Waterlinies. Deze zijn gericht op het versterken van de landschappelijke, recreatieve en educatieve waarde van de liniedijken. Daarnaast is er een verbreding van de focus met thema's; klimaatadaptatie, biodiversiteit en duurzaamheid. De verbreding komt voort uit de vraag van UNESCO om naast behoud en uitdragen van de Outstanding Universal Value (OUV) een bijdrage te

¹¹¹ Provinciaal Blad nr. 10689, Provincie Utrecht 17 juli 2024

leveren aan de *Sustainable Development Goals* (SDG's) en een motie van PS om de koppeling met ecologie en natuur en erfgoed ook plek te geven in het programma¹¹².

Wijziging gemeenschappelijke regeling

Het gemeenschappelijk orgaan wijzigt de gemeenschappelijke regeling. De wijziging was ingegeven doordat de Wgr werd gewijzigd (m.n. om de democratische legitimiteit te versterken) en dit vereiste dat alle gemeenschappelijke regelingen conform de wijziging in de Wgr gewijzigd moesten worden. Voor de regeling van de Hollandse Waterlinies had dit weinig voeten in de aarde omdat de regeling 'beleidsarm' is: zij verzorgt vooral de afstemming tussen de inzet van de provincies aan de Hollandse Waterlinies en de gezamenlijke verantwoording richting Rijk en UNESCO. De veranderingen leiden niet tot veranderingen aan de bescherming van de Hollandse Waterlinies, de samenwerking en de investeringen. Wijzigingen betroffen de wettelijke deadlines voor de P&C -cyclus, vierjaarlijkse evaluatie (i.p.v. periodiek) en het betrekken van inwoners daarbij en het actief informeren van PS en vragen om zienswijzen op besluiten.

GS nemen op 10 oktober 2023 kennis van de gewijzigde regeling en sturen deze conform art. 51 door naar PS voor het indienen van een zienswijze. PS dienen geen zienswijze in en geven toestemming voor het treffen van de aangepaste regeling door GS. GS treffen de gewijzigde regeling in juni 2024. Deze gaat in op 18 juli 2024.

Nulmeting

Zoals vastgelegd in de regeling (art. 18) is er een nulmeting uitgevoerd in 2023-24. De kwalitatieve nulmeting richtte zich op de kwaliteit van de samenwerking en het functioneren van het gemeenschappelijk orgaan en ambtelijke gremia ten aanzien van de ondersteuning van de provincies als siteholder. De overkoepelende taak van het GO, zorgen voor afstemming en samenwerking tussen de provincie om als siteholder te kunnen functioneren, stond daarin centraal. De gemiddelde score op alle taken zoals vastgelegd in de regeling was 'voldoende, maar het houdt niet over'¹¹³. Een verklaring hiervoor is dat de nulmeting plaatsvond op een moment dat de samenwerking nog aan het opstarten was en dat daarbij het Sitebureau een incomplete bezetting had. In 2027 vindt er een vervolgmeting plaats. Dit zal, naar verwachting, een completer beeld opleveren van het functioneren van het gemeenschappelijk orgaan als geheel.

9.2 Beleidsonderbouwing

Aannemelijkheid bijdrage aan maatschappelijk belang

Het maatschappelijk belang is gelegen in de bescherming en het behoud van het UNESCO werelderfgoed Hollandse Waterlinies en het uitdragen van de unieke waarde van dit erfgoed. Het maatschappelijk belang is duidelijk en herkenbaar in artikel 2 van de regeling vastgelegd. Het is aannemelijk dat de samenwerking, gefaciliteerd door het gemeenschappelijk orgaan, de randvoorwaarden creëren waarmee het erfgoed beschermd en behouden wordt.

Onderbouwing provinciaal belang en actualiteit

De onderbouwing van het publiek (provinciaal) belang is in de Statenvoordracht duidelijk omschreven. Een nauwe samenwerking tussen provincies, gemeenten, waterschappen, eigenaren en exploitanten vindt de provincie van belang omdat wet- en regelgeving niet alle aspecten van behoud kan waarborgen. Er zijn uitdagingen bij de bescherming en het behoud van het erfgoed die het belang, mogelijkheden, of kennis van individuele eigenaren overstijgen. In zulke gevallen acht zij coördinatie door de overheid noodzakelijk¹¹⁴.

Daarnaast heb je je als siteholder, door/met de UNESCO status, verbonden aan verplichtingen rondom bescherming en behoud van het werelderfgoed. Het provinciaal belang ligt in het (mee)werken aan het duurzaam beschermen en beheren van het erfgoed dat (deels) binnen de eigen provinciegrenzen ligt, het nakomen van wettelijke en internationale verplichtingen (UNESCO), en het behouden van invloed op regionale ruimtelijke afwegingen en vergunningverlening in relatie tot het erfgoed.

¹¹² Motie Provinciale Staten nr. 192, 2021

¹¹³ Drie taken werden met een 'goed' beoordeeld, drie met een 'voldoende, met ruimte voor verbetering' en 5 met 'onvoldoende'. 'Nulmeting effectiviteit uitvoering siteholderschap. Muijlwijk Landschap Advies, 2024.

¹¹⁴ Voordracht Provinciale Staten nr. 29, betreft 'Oprichting Gemeenschappelijk Orgaan Hollandse Waterlinies', 29 juni 2020.

Het deel van de werelderfgoedsite dat binnen de Noord-Hollandse provinciegrenzen ligt raakt (ook) aan provinciale monumenten en ruimtelijk beleid. De integrale verankering van het belang van erfgoed in beleid (en uitvoering) is nog steeds een doelstelling van de provincie. De overkoepelende aansturing daarvan wordt, gezien de druk vanuit de verschillende maatschappelijke ruimtelijke opgaven (energietransitie, klimaatadaptatie, woningbouw etc.), door betrokkenen als (zeer) actueel ervaren.

Navolgbare instrumentenafweging

De doelstellingen van het gemeenschappelijk orgaan en de inhoud van de gemeenschappelijke regeling zijn, ter voorbereiding op het treffen van de gemeenschappelijke regeling, getoetst aan de toetsingscriteria van de Nota verbonden partijen 2014. De gezamenlijke rol van de vier provincies als siteholder van het werelderfgoed Hollandse Waterlinies betreft een publiekrechtelijke samenwerking. Een publiekrechtelijke samenwerking kan worden vormgegeven op grond van de Wgr. Eind 2016 heeft de Liniecommissie gevraagd om drie mogelijke opties op basis van de Wgr uit te werken: de Centrumregeling, het Gemeenschappelijk Orgaan (GO) en de Bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO). Hiervoor is destijds een extern bureau ingehuurd om te adviseren over de rechtsvormkeuze van het gezamenlijk siteholderschap. Juristen van de vier provincies zaten in de begeleidingscommissie van dit adviestraject. Zo is er in gezamenlijkheid door de 4 provincies afgewogen welk de van de drie samenwerkingsvormen uit de Wgr het meest passend is. Uit deze afweging is het Gemeenschappelijk Orgaan als meest passende optie naar voren gekomen¹¹⁵.

Het voordeel van een gemeenschappelijk orgaan ten opzichte van de Centrumregeling is dat de (opvolger van de) Liniecommissie een status krijgt als (bestuurs)orgaan. Dit geeft meer gezamenlijke identiteit en stabiliteit. Daarnaast is het gemakkelijker om in een later stadium extra werkzaamheden (mocht dat nodig zijn) op te kunnen pakken die bij de oprichting nog niet zijn uitgekristalliseerd. Een BVO heeft eigen rechtspersoonlijkheid en kan zelfstandig optreden als werkgever of opdrachtgever¹¹⁶. Dat werd destijds niet nodig geacht, omdat provincie Utrecht deze al had voor de Liniecommissie en openstond om dit te continueren. Daarnaast paste deze optie minder goed bij de uitgangspunten van de 'Nota verbonden partijen 2014' waarin de voorkeur wordt uitgesproken voor de lichtste vorm van samenwerking. De keuze voor een gemeenschappelijk orgaan biedt stabiliteit en een gezamenlijk aanspreekpunt, desgewenst kan in de toekomst nog worden overgestapt naar een BVO-variant¹¹⁷.

Aansluiting activiteiten bij maatschappelijk belang

De activiteiten sluiten aan bij het maatschappelijk belang. De taken van het gemeenschappelijk orgaan richten zich op: het behoud, beheer en uitdragen van universele waarde van het erfgoed; het meedenken bij ruimtelijke vraagstukken die het erfgoed kunnen raken; de coördinatie van samenwerking met en rapportageverplichtingen richting UNESCO/het Rijk; de harmonisatie van regelgeving; de gezamenlijke communicatie en het creëren van maatschappelijk draagvlak.

9.3 Borging publiek belang, governance en risico's

Beschrijving governance

Het gemeenschappelijk orgaan bestaat uit de vier gedeputeerden van de provincies Gelderland, Noord-Brabant, Noord-Holland en Utrecht, met erfgoed in de portefeuille. De algemeen directeur van de Rijksdienst Cultureel Erfgoed (RCE) is als adviseur betrokken. De provinciale bestuurders zijn bestuurlijk verantwoordelijk voor de uitvoering van de taken zoals vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling. Ze coördineren het proces van de Hollandse Waterlinies voor de Gedeputeerde Staten van de betrokken provincies. Het orgaan stelt de financiële en beleidsmatige kaders op evenals de jaarrekening¹¹⁸. Het gemeenschappelijk orgaan heeft een secretaris die ook hoofd is van het Sitebureau.

¹¹⁵ De voorkeur voor een Gemeenschappelijk Orgaan is op 9 maart 2017 door de Liniecommissie bevestigd en besloten om deze voor besluitvorming bij de vier provincies in te brengen..

¹¹⁶ Zowel bij een Centrumregeling als GO moet één provincie de huisvesting, rechtspersoonlijkheid en betalingsverkeer voor zijn rekening gaan nemen.

¹¹⁷ Voordracht Provinciale Staten nr. 29, betreft 'Oprichting Gemeenschappelijk Orgaan Hollandse Waterlinies', 29 juni 2020

¹¹⁸ Deze worden, conform de Wgr/ de gemeenschappelijke regeling Hollandse Waterlinies (art. 14 tot en met 16) voor zienswijze gestuurd aan provinciale staten van de deelnemende provincies.

De ambtelijke ondersteuning van het gemeenschappelijke orgaan ligt bij het Managementoverleg en het Linieteam. In het Managementoverleg zitten de vier ambtelijke opdrachtgevers, dat bestaat uit leden van het managementteam vanuit de provinciale Erfgoedafdelingen. Het Linieteam en het Sitebureau bereiden het Managementoverleg voor. Het managementoverleg komt twee tot zes keer per jaar bij elkaar. Het Linieteam zorgt voor de strategische voorbereiding van de bestuurlijke overleggen van het gemeenschappelijk orgaan en het managementoverleg. Daarnaast legt het de verbinding in de eigen provinciale organisaties. In het Linieteam zit vanuit elke provincie een ambtelijke accounthouder die zorgt voor afstemming en verbinding tussen het provinciale (programma) beleid en de Siteholder.

Tot slot is er het Sitebureau dat verantwoordelijk is voor de ondersteuning en het faciliteren van de Siteholder in de uitvoering van haar taken en de samenwerking en afstemming faciliteert tussen de deelnemende provincies en als centrale spil fungeert in het interprovinciale netwerk.

In onderstaande tabel zijn de taken en verantwoordelijkheden van de gremia samengevat.

Tabel 9. Taken en verantwoordelijkheden van de gremia bij Gemeenschappelijk Orgaan Hollandse Waterlinies.

Gremium	Leden	Verantwoordelijkheden – taken
Gemeenschappelijk orgaan ¹¹⁹	Portefeuillehouders Erfgoed van de provincies Gelderland, Noord-Brabant, Noord-Holland en Utrecht.	• Verantwoordelijk voor de uitvoering van de taken zoals vastgelegd in de Gemeenschappelijke Regeling. • Voeren de regie over het proces van de Hollandse Waterlinies voor Gedeputeerde Staten van de waterlinieprovincie(s).
Managementoverleg Hollandse Waterlinies	Ambtelijke vertegenwoordigers op managementniveau	• Draagt zorg voor voldoende ambtelijke capaciteit • Adviseert het gemeenschappelijk orgaan en (leden van het) Linieteam
Linieteam Hollandse Waterlinies	Ambtelijke accounthouders Hollandse Waterlinies, erfgoed en ruimtelijk ontwikkeling	Draagt zorg voor de strategische voorbereiding van de bestuurlijke overleggen en legt verbinding in de eigen provinciale organisatie. Taken van het Linieteam: • Het voorbereiden van de agenda van het Gemeenschappelijk Orgaan • Het voorbereiden van de besluitvorming van het Gemeenschappelijk Orgaan, specifiek over de begroting en strategische vraagstukken • Het adviseren van het Sitebureau over het werkplan; • Voorbereiden agenda Managementoverleg en adviseren van Managementoverleg
Werkgroep Bescherming	Ambtelijke vertegenwoordigers provincies en externe experts erfgoed en ruimtelijke ontwikkeling	Doel: kennisdeling, advisering en leren over (voorgenomen) ruimtelijke ontwikkelingen m.b.t. Hollandse Waterlinie
Werkgroep Uitdragen	Ambtelijke vertegenwoordigers provincies en externe experts erfgoed en ruimtelijke ontwikkeling	Geven uitvoering aan de UNESCO-verplichting van het uitdragen van OUV van de Hollandse Waterlinies
Sitebureau	Ambtelijke ondersteuning ondergebracht bij provincie Utrecht.	De taken van het Sitebureau: • Organiseren van de samenwerking • het beschermen van de unieke waarde van de Hollandse Waterlinies • het uitdragen van het verhaal van de Hollandse Waterlinies • het rapporteren aan UNESCO

Inzicht in bijdrage maatschappelijk belang

Het inzicht in de bijdrage aan het maatschappelijk belang (effectiviteit) is proportioneel. In de gemeenschappelijke regeling is vastgelegd dat er een nulmeting 1,5 jaar na oprichting plaatsvindt en daaropvolgend vierjaarlijks een evaluatie. De nulmeting is in 2024 gehouden en in 2027 volgt

¹¹⁹ overige aanwezigen bij vergaderingen van het gemeenschappelijk orgaan: Secretaris (tevens hoofd Sitebureau) en algemeen directeur van de Rijksdienst Cultureel Erfgoed (RCE) als adviseur.

een evaluatie. De evaluatie en nulmeting richten zich op de kwaliteit van de samenwerking en het functioneren van het gemeenschappelijk orgaan en ambtelijke gremia ten aanzien van de ondersteuning van de provincies als siteholder. Omdat betrokkenen zelf onderdeel van de organisatie van het gemeenschappelijk orgaan zijn, zit hier wel enig aspect van “eigen vlees keuren” in. Hiervan is men zich bewust. Afgezien van de in de regeling vastgelegde momenten van evaluatie op taken, vindt er binnen het Linieteam periodiek reflectie op het functioneren en de samenwerking plaats, ongeveer twee tot vier keer per jaar. Daarnaast is er het voornemen om dit ook jaarlijks in het gemeenschappelijk orgaan te doen.

Er is een redelijk goed en groeiend inzicht op het niveau van samenwerking, de organisatie en de mate waarin het gemeenschappelijk orgaan de beoogde taken uitvoert. Inzicht in daadwerkelijk maatschappelijk effect en het einddoel – de fysieke bescherming, behoud en beleefbaarheid van het erfgoed – is minder scherp. Dit komt doordat de verwevenheid met provinciale beleidsuitvoering, in samenwerking met andere partners, groot is en daadwerkelijke resultaten buiten het gemeenschappelijk orgaan om tot stand komen.

Door de getrapte organisatie waarbij het gemeenschappelijk orgaan zich richt op kaderstelling/afstemming en de provincies en overige partners¹²⁰ de feitelijke uitvoering doen, is het moeilijk om directe effectiviteit in termen van fysiek behoud, bescherming of maatschappelijke bewustwording met scherp te monitoren. Er is echter wel een zekere mate van inzicht op het niveau van het gemeenschappelijk orgaan door de verplichte rapportage over de voortgang en verantwoording van het managementplan richting het Rijk/UNESCO.

Daarnaast is ook een zekere mate van inzicht op beleids-/provinciaal niveau omdat de doelstellingen van behoud en bescherming via het gemeenschappelijk orgaan en provinciaal geborgd zijn in beleid(sregels) (o.a. Omgevingsverordening) en het Uitvoeringsprogramma Hollandse Waterlinies 2022-2025 Noord- Holland. In 2025 wordt dit uitvoeringsprogramma afgerond en gaan de Hollandse Waterlinies over ‘in de lijn’; het beleidskader Erfgoed en Cultuur van de provincie Noord-Holland. De provincie houdt toezicht op uitvoering van haar eigen erfgoedbeleid middels beleids- en begrotingscyclus. De vraag is op welke wijze het inzicht in de bijdrage aan het maatschappelijk belang hierin wordt verankerd na 2025.

Strategische aansturing

De Kadernota Verbonden Partijen uit 2020 bevat de uitgangspunten voor de aansturing van gemeenschappelijke regelingen. “Het stemrecht binnen het gemeenschappelijk orgaan is niet namens Gedeputeerde Staten, maar ligt bij de gedeputeerde [in dit geval de portefeuillehouder Erfgoed] die lid is van het gemeenschappelijk orgaan. Daarom is er een standaard werkwijze voor bestuurlijke en ambtelijke aansturing waarbij voorafgaand aan een vergadering van het gemeenschappelijk orgaan de agenda van deze vergadering wordt besproken in een vergadering van GS. De portefeuillehouder ontvangt een integraal ambtelijk advies waarin alle relevante aspecten m.b.t. beleid, financiën, juridische zaken etc. worden afgewogen.”¹²¹ De totstandkoming van dit advies gebeurt volgens betrokkenen in goed overleg tussen de verschillende directies c.q. sectoren en er is voldoende tijd voor een gedegen voorbereiding; vergaderstukken worden ruim op tijd aangeleverd vanuit het gemeenschappelijk orgaan.

Wat betreft eventuele tekorten die optreden in de gemeenschappelijke regeling is de provincie hier als deelnemer pro-rata aansprakelijk voor. Daarom voorziet de Wgr in een rol van/voor PS bij het vaststellen van de begroting en jaarstukken van de gemeenschappelijke regeling. Zo ook voor de Hollandse Waterlinies, hiervoor is een jaarlijkse cyclus vastgelegd en die wordt gevolgd. Tot slot is in alle gevallen voor het treffen van een gemeenschappelijke regeling toestemming nodig van PS, met de vaststelling van de voordracht op 29 juni 2020 hebben PS hiervoor toestemming gegeven. In de gemeenschappelijke regeling (art. 20) is het eerste moment van uittreding vastgelegd op 12 jaar na oprichting.

Governance optimaal

De huidige structuur met de verschillende gremia werkt goed voor de huidige omvang en taken. Via de gremia kan zowel ambtelijk als bestuurlijk voldoende/goed gestuurd worden. De samenwerking zowel intern als extern en zowel ambtelijke als bestuurlijk beoordelen betrokkenen als goed. Voor het commitment van provincies voor de lange termijn (behoud en bescherming van

¹²⁰ Gemeenten, waterschappen, eigenaren, vrijwilligersorganisaties etc.

¹²¹ Nota Verbonden Partijen 2020, p. 30

erfgoed is in beginsel voor de 'eeuwigheid') is een gemeenschappelijke regeling waarin uittreding aan regels verbonden is, een goed instrument. Sommige betrokkenen vinden de verplichte begrotingscyclus wat groot opgezet, vooral gelet op de beperkte omvang en het feit dat de regeling nu 'beleidsarm' is.

Verhouding risico's en mogelijkheden tot beheersen van deze risico's

Intern betrokkenen geven aan weinig bestuurlijke en financiële risico's te ervaren en dat de governance toereikend is gezien er geen bevoegdheden zijn overgedragen. Eventuele risico's die betrokkenen benoemen voor de provincie als individuele deelnemer zijn o.a. aansprakelijkheid, omdat het gemeenschappelijk geen zelfstandig rechtspersoon is, zijn provincies hierdoor individueel aansprakelijk bij eventuele rechtszaken. Gezien het feit dat dit zich tot nu toe nog niet heeft voorgedaan wordt dit risico gering geacht.

Een financieel, maar ook gering geacht, risico is dat door de indexatie van de begroting en/of uitputting van de reserve van het gemeenschappelijk orgaan de bijdrage van de provincie kan stijgen. Op dit moment is indexatie en de grootte van de reserve onderwerp van gesprek en wordt dit nu al in gezamenlijkheid besproken en bekeken vóór het moment dat dit gaat spelen, in alle waarschijnlijkheid in 2028. Dat zou gevolgen kunnen hebben voor de hoogte van de bijdrage.

Een ander bestuurlijk risico is wanneer (één van de) deelnemers uit de samenwerking wil stappen, of het belang van het werelderfgoed anders prioriteert. Dit kan gevolgen hebben voor de grootte van de financiële inzet van het gemeenschappelijk orgaan en in het verlengde daarvan gevolgen voor het nakomen van de verplichtingen richting Rijk/UNESCO. Hetzelfde geldt voor de beschikbare ambtelijke capaciteit/mankracht die elke individuele provincie levert, waar het gemeenschappelijk orgaan in grote mate van afhankelijk is voor het uitvoeren van haar taken. Proactief signaleren van veranderende belangen (bijv. bezuinigingen) binnen de provincies en dit tijdig agenderen in het gemeenschappelijk orgaan en open communicatie hierover kunnen deze risico's minimaliseren, of maakt het in ieder geval mogelijk hierop tijdig te anticiperen.

Bijlage A. Uitwerking evaluatiekader

Beleidsontwikkeling

Tabel 10. Uitwerking evaluatiekader beleidsontwikkeling.

Vraag	Beoordeling	Toelichting op beoordeling
Is aannemelijk dat het instrument bijdraagt aan het maatschappelijk belang?	Groen	Het maatschappelijk doel is duidelijk. De beleidsontwikkeling is gedocumenteerd en/of op basis van logisch redeneren plausibel.
	Geel	Het is onduidelijk of er een bijdrage is aan het maatschappelijk belang.
	Rood	Het is niet plausibel dat er een bijdrage is aan het maatschappelijk belang en/of het maatschappelijk belang is niet duidelijk.
Is het provinciaal belang ¹²² onderbouwd en nog steeds actueel?	Groen	Er is op eenduidige wijze beschreven waarom de provincie betrokken is bij deze verbonden partij. Betrokkenen ervaren dit als actueel.
	Geel	Het is niet beschreven, maar er bestaat een eenduidig beeld over in de organisatie en/of betrokkenen ervaren het provinciaal belang niet eenduidig als actueel.
	Rood	Het is niet beschreven, er is geen eenduidig beeld en daarmee is het onduidelijk of het actueel is.
Is er sprake van een <i>navolgbare</i> instrumentafweging?	Groen	De afweging is gedocumenteerd en op basis van logisch redeneren (startende bij het maatschappelijk belang, via meerdere instrumenten, op basis van een afweging tussen instrumenten) goed te volgen.
	Geel	De afweging is deels gedocumenteerd en/of logisch (startende bij het maatschappelijk belang, via meerdere instrumenten, op basis van een afweging tussen instrumenten) opgebouwd.
	Rood	De afweging is niet gedocumenteerd en niet logisch opgebouwd (startende bij het maatschappelijk belang, via meerdere instrumenten, op basis van een afweging tussen instrumenten).
	Grijs	Een instrumentenafweging was niet mogelijk, bv. omdat de oprichting volgt uit een wettelijke verplichting.
Sluiten de activiteiten aan bij het maatschappelijk belang?	Groen	Het is evident uit de stukken en de communicatie van de verbonden partij dat de activiteiten aansluiten bij het maatschappelijk belang.
	Geel	Het is niet evident uit stukken of communicatie, maar blijkt wel uit gesprekken.
	Rood	Het is niet evident uit de stukken, communicatie of gesprekken en het blijft daarmee onduidelijk of de activiteiten aansluiten.

¹²² Bij dit criterium wordt onderzocht of specifiek de provincie onderbouwd heeft waarom zij een maatschappelijk belang aangetrokken heeft.

Borging publiek belang

Tabel 11. Uitwerking evaluatiekader borging publiek belang.

Vraag	Beoordeling	Toelichting op beoordeling
In welke mate is het inzicht in de effectiviteit proportioneel tot het maatschappelijk belang en de sturing?	Groen	Het inzicht in de effectiviteit is proportioneel.
	Geel	Er zijn aandachtspunten bij het inzicht in de effectiviteit.
	Rood	Het inzicht in de effectiviteit voldoet niet.
Is de governance (in de eventueel gewijzigde situatie) optimaal?	Groen	Betrokkenen ervaren de governance als optimaal en kunnen dit beargumenteren.
	Geel	Het is onduidelijk of de governance optimaal is.
	Rood	Betrokkenen ervaren de governance als suboptimaal en kunnen dit beargumenteren.
Wordt de strategie voor aansturing uit de nota verbonden partijen toegepast bij de deelneming?	Groen	De strategie wordt grotendeels toegepast.
	Geel	Er zijn aandachtspunten bij het toepassen van de strategie.
	Rood	De strategie wordt niet of zeer beperkt toegepast.
Welke risico's loopt de provincie met de verbonden partij in relatie tot de mate van invloed en mogelijkheden tot sturing?	Groen	Risico's en beheersmaatregelen zijn volgens betrokkenen in balans.
	Geel	Betrokkenen zien aandachtspunten met betrekking tot risico's en beheersmaatregelen.
	Rood	Risico's en beheersmaatregelen zijn niet in balans volgens betrokkenen.

Bijlage B. Samenstelling begeleidingscommissie

- Strategisch Leider, Sector Onderzoek & Informatie, Provincie Noord-Holland
- Strategisch Leider, Sector Financiën, Provincie Noord-Holland
- Adviseur Sector Duurzame Economie, Provincie Noord-Holland
- Adviseur Sector Juridische Zaken, Provincie Noord-Holland

Bijlage C. Lijst met geïnterviewde personen

N.V. Afvalzorg Holding

- Interim Directeur N.V. Afvalzorg Holding
- Gedeputeerde Economie en Financiën, Provincie Noord-Holland
- Adviseur Provincie Flevoland
- Adviseur Sector Financiën, Provincie Noord-Holland
- Beleidsadviseur Sector Bodem en Groen, Provincie Noord-Holland
- Beleidsadviseur Sector Gezonde Leefomgeving en Klimaat, Provincie Noord-Holland

Alliander N.V.

- Director Corporate & Social Affairs, Alliander N.V.
- Manager Bestuurszaken Alliander N.V.
- Gedeputeerde Water en Bodem, Klimaat en Energietransitie, Provincie Noord-Holland
- Strategisch Adviseur Financiën, Provincie Gelderland
- Programmamanager, Provincie Gelderland
- Adviseur Sector Financiën, Provincie Noord-Holland
- Strategisch Leider, Sector Energie, Provincie Noord-Holland
- Beleidsadviseur Sector Energie, Provincie Noord-Holland

N.V. PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland

- Algemeen Directeur N.V. PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland
- Directiesecretaris N.V. PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland
- Gedeputeerde Water en Bodem, Klimaat en Energietransitie, Provincie Noord-Holland
- Adviseur Sector Financiën, Provincie Noord-Holland
- Strategisch Leider, Sector Water, Bodem en Landbouw, Provincie Noord-Holland
- Beleidsadviseur Sector Water, Bodem en Landbouw, Provincie Noord-Holland
- Beleidsadviseur Sector Water, Bodem en Landbouw, Provincie Noord-Holland
- Beleidsadviseur Natuur en Recreatie, Provincie Noord-Holland

Innovatiefonds Noord-Holland B.V.

- Fondsmanager Innovatiefonds Noord-Holland B.V.
- Directeur UvA Ventures Holding
- Gedeputeerde Economie en Financiën, Provincie Noord-Holland
- Adviseur Sector Financiën, Provincie Noord-Holland
- Beleidsadviseur Sector Duurzame Economie, Provincie Noord-Holland

ROM InWest

- Gedeputeerde Economie en Financiën, Provincie Noord-Holland
- Adviseur Sector Financiën, Provincie Noord-Holland
- Beleidsadviseur Sector Duurzame Economie, Provincie Noord-Holland

Coöperatieve vereniging DOVA U.A.

- Directeur Samenwerkingsverband Coöperatieve vereniging DOVA U.A.
- Hoofd Bedrijfsvoering Samenwerkingsverband Coöperatieve vereniging DOVA U.A.
- Gedeputeerde Mobiliteit, Provincie Noord-Holland
- Adviseur Sector Financiën, Provincie Noord-Holland
- Beleidsadviseur Sector Mobiliteit, Provincie Noord-Holland

Gemeenschappelijk Orgaan Hollandse Waterlinies

- Hoofd Unesco Sitebureau Gemeenschappelijk Orgaan Hollandse Waterlinies
- Gedeputeerde Cultureel Erfgoed, Provincie Noord-Holland
- Adviseur Sector Financiën, Provincie Noord-Holland
- Beleidsadviseur Sector Omgevingskwaliteit, Provincie Noord-Holland