**Controle op verbonden partijen**

*Een kwalitatief onderzoek naar de informatievoorziening over verbonden partijen bij de provincie Noord-Brabant*



Stella van den Bosch

S4153227

December 2017

Master Bestuurskunde – Beleid en Advies

Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

Begeleider: Prof. Dr. E. Mastenbroek

# Voorwoord

Het schrijven van dit voorwoord is voor mij een bijzonder moment. Ik heb hard moeten werken aan deze scriptie en ik ben opgelucht dat het einde nu in zicht is. Hoewel ik tijdens het schrijven van mijn scriptie niet snel tevreden was over wat er op papier stond, kan ik nu eindelijk zeggen dat ik trots ben op het eindresultaat.

Ik wil van de gelegenheid gebruik maken om mijn scriptiebegeleider, Ellen Mastenbroek, te bedanken voor haar nuttige feedback en ondersteunende woorden.

Daarnaast ben ik velen van de provincie Noord-Brabant dankbaar. Met veel plezier heb ik een half jaar stage gelopen bij het team verbonden partijen op de afdeling Economie & Internationalisering. Er werd niet alleen hard gewerkt, maar ook veel gelachen. De mensen op deze afdeling zorgden ervoor dat ik me al snel thuis voelde. In het bijzonder wil ik Judith van der Ham bedanken voor haar begeleiding gedurende mijn stageperiode. Daarnaast wil ik Arie Meulepas bedanken dat hij me de kans heeft geboden om stage te komen lopen bij het team verbonden partijen.

Ook de medewerkers van de griffie wil ik bedanken voor de begeleiding en voor de hulp bij het benaderen van respondenten. Tot slot is een dankwoord voor alle respondenten op zijn plaats. Het was interessant om verschillende opvattingen te horen over (de informatievoorziening over) verbonden partijen.

Veel leesplezier!

Nijmegen, december 2017.

**Inhoudsopgave**

[1. Inleiding 6](#_Toc500584923)

[1.1 Aanleiding 6](#_Toc500584924)

[1.2 Probleemstelling 9](#_Toc500584925)

[1.3 Relevantie 9](#_Toc500584926)

[1.4 Voorbeschouwing op het theoretisch kader 11](#_Toc500584927)

[1.5 Voorbeschouwing op het methodologisch kader 12](#_Toc500584928)

[1.6 Leeswijzer 13](#_Toc500584929)

[2. Beleidskader 15](#_Toc500584930)

[2.1 Omschrijving verbonden partijen 15](#_Toc500584931)

[2.2 Rolverdeling Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten 17](#_Toc500584932)

[2.3 Samenvatting 19](#_Toc500584933)

[3. Theoretisch kader 20](#_Toc500584934)

[3.1 Theoretische benaderingen 20](#_Toc500584935)

[3.1.1 Principaal-agent theorie 21](#_Toc500584936)

[3.1.2 Stewardshiptheorie 23](#_Toc500584937)

[3.1.3 Corporate Governance 24](#_Toc500584938)

[3.1.4 Keuze voor de principaal-agent theorie 26](#_Toc500584939)

[3.2 Ex post controle beschouwd vanuit de principaal-agent theorie 28](#_Toc500584940)

[3.3 Voorwaarden 30](#_Toc500584941)

[3.3.1 Informatie op hoofdlijnen 31](#_Toc500584942)

[3.3.2 Doel van verbonden partij en van de provincie 31](#_Toc500584943)

[3.3.3 Prestatie-indicatoren 32](#_Toc500584944)

[3.3.4 Organisatie van informatie 33](#_Toc500584945)

[3.3.5 Inzicht in invloed op verbonden partij 34](#_Toc500584946)

[3.4 Samenvatting 36](#_Toc500584947)

[4. Methoden 38](#_Toc500584948)

[4.1 Onderzoeksmethoden 38](#_Toc500584949)

[4.1.1 Keuze voor kwalitatief onderzoek 38](#_Toc500584950)

[4.1.2 Casestudy 39](#_Toc500584951)

[4.2 Methoden van dataverzameling 41](#_Toc500584952)

[4.2.1 Interview 41](#_Toc500584953)

[4.2.2 Documentenanalyse 43](#_Toc500584954)

[4.3 Operationalisatie 44](#_Toc500584955)

[4.4 Technieken van data-analyse 48](#_Toc500584956)

[4.5 Validiteit en betrouwbaarheid 49](#_Toc500584957)

[4.5.1 Validiteit 49](#_Toc500584958)

[4.5.2 Betrouwbaarheid 51](#_Toc500584959)

[4.6 Samenvatting 52](#_Toc500584960)

[5. Analyse 53](#_Toc500584961)

[5.1 De ondersteuning van ex post controle 53](#_Toc500584962)

[5.1.1 Informatie-instrumenten van Provinciale Staten 53](#_Toc500584963)

[5.1.2 Beoordeling informatievoorziening 57](#_Toc500584964)

[5.2 Informatie op hoofdlijnen 61](#_Toc500584965)

[5.3 Helder doel 65](#_Toc500584966)

[5.4 Bijdrage aan doelstelling provincie 67](#_Toc500584967)

[5.5 Prestatie-indicatoren opgesteld 70](#_Toc500584968)

[5.6 Rapportage over prestatie-indicatoren 72](#_Toc500584969)

[5.7 Actueel dossier 74](#_Toc500584970)

[5.8 Overzicht van verbonden partijen 76](#_Toc500584971)

[5.9 Inzicht in mogelijkheden tot invloed 77](#_Toc500584972)

[5.10 Gevolg van controle zichtbaar 80](#_Toc500584973)

[5.11 Samenvatting 81](#_Toc500584974)

[6. Conclusie 84](#_Toc500584975)

[6.1 Conclusie 84](#_Toc500584976)

[6.2 Aanbevelingen 87](#_Toc500584977)

[6.3 Reflectie 89](#_Toc500584978)

[Literatuurlijst 91](#_Toc500584979)

[Bijlagen 99](#_Toc500584980)

[Bijlage 1: Overzicht verbonden partijen 99](#_Toc500584981)

[Bijlage 2: Overzicht respondenten 100](#_Toc500584982)

[Bijlage 3: Interviewguide Statenleden 101](#_Toc500584983)

[Bijlage 4: Interviewguide ambtelijke ondersteuning 103](#_Toc500584984)

[Bijlage 5: Overzicht gebruikte documenten in analyse 106](#_Toc500584985)

[Bijlage 6: Verwijzingen respondenten 108](#_Toc500584986)

[Bijlage 7: Toelichting kleuren in stoplichtmodel 109](#_Toc500584987)

# Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Decentrale overheden maken gebruik van externe organisaties voor de uitvoering van beleid. Provincies en gemeenten plaatsen de uitvoering van beleid in toenemende mate bij externe organisaties en het belang van de provincie in deze organisaties neemt toe.[[1]](#footnote-1) Decentrale overheden zetten deze externe organisaties in om bestuurlijke samenwerking te organiseren of om een onafhankelijke uitvoering van beleid te bewerkstelligen (De Greef, Huntjens & Oud, 2012, p.38).

Provincies hanteren de term ‘verbonden partijen’ voor bepaalde externe organisaties die een taak in opdracht van de provincie uitvoeren (Deloitte, 2006, p.4). Een verbonden partij is een samenwerkingsverband[[2]](#footnote-2) waarbij de provincie zowel een bestuurlijk als een financieel belang heeft.[[3]](#footnote-3)In een verbonden partij werkt de provincie samen met andere overheidsinstellingen, non-profitorganisaties en/of met private organisaties (Deloitte, 2006 p.4). Voorbeelden van verbonden partijen zijn gemeenschappelijke regelingen en vennootschappen (De Greef et al., 2012, p.38).

Hoewel het gebruik van verbonden partijen voor een onderscheid zorgt tussen het maken van beleid en de uitvoering van beleid, kan de overheid blijven sturen op de uitvoering van beleid. Sturing is “elke vorm van gerichte beïnvloeding” (De Leeuw in Linker, 2006, p.12). Linker (2006, p.12) benoemt dat ‘gerichte beïnvloeding’ is te beschouwen als “gericht op het realiseren van doelen”. Een provincie kan sturen op een verbonden partij, zodat deze verbonden partij zoveel mogelijk bijdraagt aan het realiseren van doelstellingen van de desbetreffende provincie.

Sturen op verbonden partijen is nodig omdat de provincie eindverantwoordelijk blijft voor de uitvoering van het beleid van de organisatie op afstand (De Greef et al., 2012, p.38). Provincies dragen zorg voor een efficiënte en effectieve realisatie van het publieke doel (Deloitte, 2006, p.8) en voor financiële gevolgen voor de eigen organisatie (Commissie BBV, 2016). Het plaatsen van de uitvoering op afstand brengt echter risico’s met zich mee. Enkele van dergelijke risico’s zijn dat de organisatie op afstand van de overheid niet doelmatig het beleid uitvoert, taken uitvoert die buiten de opdracht vallen en een koers volgt die politiek minder gewenst is (Linker, 2006, p.256). Door te sturen op verbonden partijen kan de provincie deze risico’s zoveel mogelijk inperken.

Bij provincies is er een algemene rolverdeling tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten. Deze rollen gelden ook bij sturing van een provincie op verbonden partijen (Deloitte, 2006, p.10; De Greef & Stolk, 2015, p.18). Gedeputeerde Staten is belast met de uitvoerende taak (Deloitte, 2006, p.10). Deze rol bevat ook een aspect van controle. Provinciale Staten stelt de kaders voor de uitvoering van het beleid (Deloitte, 2006, p.10; De Greef & Stolk, 2015, p.19). Deze kaderstellende rol van Provinciale Staten is te beschouwen als een vorm van ex ante controle. Ex ante controle vindt plaats voordat de handeling van een verbonden partij plaatsvindt. Daarnaast heeft Provinciale Staten een controlerende rol (Deloitte, 2006, p.10; De Greef & Stolk, 2015, p.19). Provinciale Staten controleert bij verbonden partijen of de uitvoering van beleid volgens de afgesproken kaders plaatsvindt en of Gedeputeerde Staten goed stuurt op de uitvoering (Deloitte, 2006, p.11). De controlerende rol van het Provinciale Staten is te rekenen tot een vorm van ex post controle. Deze vorm van controle[[4]](#footnote-4) vindt plaats nadat een verbonden partij heeft gehandeld.

De sturing en controle door de volksvertegenwoordiging op verbonden partijen leveren in de praktijk soms problemen op (De Greef et al., 2012, p.38). Voor Provinciale Staten is het vaak moeilijk om de risico’s van verbonden partijen te beheersen (De Greef & Stolk, 2015, p.7; Smits, Buissink & Parker Brady, 2014, p.30). Daarnaast is het voor de volksvertegenwoordiging lastig invloed uit te oefenen op samenwerkingsverbanden (Fraanje & Herweijer, 2013, p.71; Smits et al., 2014). De controle en sturing van de volksvertegenwoordiging op samenwerkingsverbanden is volgens de Raad voor het openbaar bestuur (2015, p.14) een terugkerend aandachtspunt.

Een provincie die dergelijke problemen ook ervaart is de provincie Noord-Brabant. De provincie Noord-Brabant stelt dat verbonden partijen specifieke aandacht vragen vanwege de complexiteit van verbonden partijen en doordat verbonden partijen worden gekenmerkt door sturing op afstand (provincie Noord-Brabant, 2015a). Door de afstand van de provincie tot de verbonden partijen, kan de provincie Noord-Brabant minder direct invloed uitoefenen op de uitvoering van beleid (provincie Noord-Brabant, 2010, p.10).

Uit een informele rondgang bij de ambtelijke ondersteuning van de provincie Noord-Brabant komt naar voren dat er signalen zijn dat het controleren van het functioneren van verbonden partijen moeilijk kan zijn. De gesproken ambtenaren tijdens de informele rondgang dragen verschillende redenen aan waarom de controle op verbonden partijen moeilijk kan zijn. Een eerste reden is dat de complexiteit van verbonden partijen ervoor kan zorgen dat de controle op verbonden partijen als moeilijk kan worden ervaren. De provincie Noord-Brabant heeft 32 verbonden partijen (provincie Noord-Brabant, 2017b). Een overzicht van de verbonden partijen van de provincie Noord-Brabant is opgenomen in bijlage 1. Deze verbonden partijen variëren van vorm, hebben verschillende doelen en zijn voortdurend in ontwikkeling. In combinatie met de beperkte tijd die Statenleden hebben zich te verdiepen in de materie van verbonden partijen kan het voor Statenleden moeilijk zijn om het overzicht over de verschillende verbonden partijen te behouden.

Een tweede genoemde reden is dat Provinciale Staten voor hun controlerende rol deels afhankelijk zijn van informatie die Gedeputeerde Staten hen aanreikt. De verbonden partijen verstrekken informatie aan Gedeputeerde Staten, die vervolgens informatie verstrekt aan Provinciale Staten. Bij het verstrekken van deze informatie vindt een filtering van informatie plaats. De hoeveelheid informatie die Provinciale Staten uiteindelijk ter beschikking heeft, is slechts een deel van de informatie die de verbonden partijen zelf hebben. Het is de vraag of Provinciale Staten op basis van de beschikbare informatie voldoende inzicht hebben in de uitvoering van het beleid door de verbonden partij en in de mate waarin deze uitvoering bijdraagt aan de realisatie van doelen van de provincie Noord-Brabant.

Het probleem dat in deze scriptie centraal staat is dat het voor Provinciale Staten moeilijk kan zijn om het functioneren van verbonden partijen te controleren. Om de Statenleden van de provincie Noord-Brabant in staat te stellen hun controle op verbonden partijen goed uit te oefenen, richt dit onderzoek zich op wat nodig is om de controle door Provinciale Staten op verbonden partijen beter te faciliteren. Uiteindelijk verstrekt dit onderzoek aanbevelingen over hoe de ambtelijke ondersteuning van de provincie Noord-Brabant de controle door Provinciale Staten op het functioneren van verbonden partijen beter kan faciliteren. In het bijzonder richten de aanbevelingen zich op het ambtelijk team van de provincie Noord-Brabant dat dagelijks bezig is met verbonden partijen: het team verbonden partijen.

## 1.2 Probleemstelling

De doelstelling van dit onderzoek is:

*Het achterhalen van mogelijkheden om de ex post controle door Provinciale Staten op het functioneren van verbonden partijen beter te faciliteren, teneinde aanknopingspunten te bieden aan de ambtelijke ondersteuning van de provincie Noord-Brabant om de ex post controle door Provinciale Staten op het functioneren van verbonden partijen beter te faciliteren.*

De hoofdvraag luidt:

*Hoe kan de ambtelijke ondersteuning van de provincie Noord-Brabant de ex post controle door Provinciale Staten op het functioneren van verbonden partijen beter faciliteren?*

Om de hoofdvraag te beantwoorden, zijn de volgende deelvragen opgesteld:

1. Wat zijn verbonden partijen?
2. Hoe zijn de rollen verdeeld tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant bij controle op verbonden partijen?
3. Wat zijn de ex post controlemogelijkheden volgens literatuur over sturen op afstand?
4. Welke voorwaarden voor het controleren van verbonden partijen komen voort uit literatuur over sturen op afstand?
5. Wat is de beoordeling van de huidige ondersteuning van de ex post controle op verbonden partijen bij de provincie Noord-Brabant?
6. In welke mate zijn de voorwaarden voor het controleren van verbonden partijen aanwezig bij de provincie Noord-Brabant?
7. Wat zijn mogelijke verbeteringen voor de ex post controle door Provinciale Staten van de provincie Noord-Brabant op de verbonden partijen?

## 1.3 Relevantie

Maatschappelijke relevantie

Het bieden van aanknopingspunten om de controle door Provinciale Staten op verbonden partijen beter te faciliteren is om verschillende redenen relevant. Om te beginnen is controle op verbonden partijen is relevant vanwege de publieke middelen die de provincie investeert in verbonden partijen.

De provincie Noord-Brabant had in 2015 de op één na grootste aandelenportefeuille van de Nederlandse provincies (Boer & Croon Corporate Finance, Berenschot & Pels Rijcken, 2017, p.12). De waarde van de aandelen van de provincie Noord-Brabant bedroeg naar benadering in 2015 2.205 miljard euro (Boer & Croon Corporate Finance, Berenschot & Pels Rijcken, 2017, p.12). Deze waarde is berekend over de deelnemingen van de provincie Noord-Brabant. Dit zijn de vennootschappen waar de provincie Noord-Brabant een aandeel in heeft. De provincie Noord-Brabant had in 2015 17 deelnemingen (Boer & Croon Corporate Finance, Berenschot & Pels Rijcken, 2017, p.13).

Aangezien het bij besteding van deze middelen gaat om belastinggeld, is het belangrijk dat Provinciale Staten als volksvertegenwoordiging de besteding van financiële middelen kan controleren. Democratische controle draagt bij aan de controleerbaarheid en inzichtelijkheid van de besteding van publieke middelen (Raad voor het openbaar bestuur, 2000, p.11)

Daarnaast draagt democratische controle bij aan de kwaliteit van beleid en dienstverlening (Raad voor het openbaar bestuur, 2000, p.11). Verbonden partijen dragen bij aan de uitvoering van beleid van de provincie Noord-Brabant. Ze dragen bijvoorbeeld bij aan onderwerpen op het gebied van economie, natuur en mobiliteit. Het is in het belang van de burger dat deze uitvoering op een goede wijze plaatsvindt, omdat uiteindelijk de burger profiteert van deze uitvoering.

Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek is tevens wetenschappelijk relevant, omdat wetenschappelijk onderzoek over verbonden partijen op provinciaal niveau beperkt lijkt te zijn. Literatuur over organisaties op afstand van de overheid gaat veelal over verzelfstandigde organisaties op afstand van de Rijksoverheid. De rijksoverheid plaatst de uitvoering van beleid in deze organisaties. Verzelfstandiging kan zowel intern als extern plaatsvinden. Interne verzelfstandiging leidt tot de oprichting van agentschappen. Bij externe verzelfstandiging worden zelfstandige bestuursorganen opgericht (Van Thiel, 2004b, p.7-8). Literatuur over agentschappen en zelfstandige bestuursorganen gaat onder andere in op vraagstukken rondom sturing en verantwoording in de relatie tussen minister en verzelfstandigde organisaties. Zie bijvoorbeeld Linker (2006), Schillemans (2005), Ester, Van Montfort & Neelissen (2009), Van Thiel & Hendriks (2014), Van Meerkerk & Van Thiel (2011) en Van Thiel (2004a).

Wanneer onderzoek zich richt op sturen op afstand op decentraal niveau, is dergelijk onderzoek veelal gericht op gemeenten. De decentralisaties in het sociaal domein kunnen een reden zijn om sturen op afstand op gemeentelijk niveau te onderzoeken. Het aantal samenwerkingsverbanden neemt toe door de decentralisaties (De Greef & Stolk, 2015, p.7). Gemeenten moeten intensief samenwerken om de extra taken van de decentralisaties te kunnen bewerkstelligen (Fraanje & Herweijer, 2013, p.58). Samenwerking tussen gemeenten (of andere overheden) kan zowel plaatsvinden op publiek- als privaatrechtelijke basis. Verschillende onderzoeken focussen vooral op de publiekrechtelijke samenwerking tussen gemeenten (zie De Greef & Stolk, 2015, p.17; VNG, 2015; De Greef & Maas, 2010). Deze onderzoeken zijn niet een-op-een toepasbaar op privaatrechtelijke verbonden partijen, omdat publiekrechtelijke verbonden partijen aanvullende waarborgen bieden voor de controle door Provinciale Staten (De Greef et al., 2015, p.59).

Hoewel literatuur over verbonden partijen op provinciaal niveau beperkt lijkt, zijn de onderzoeken van De Greef et al. (2012) en De Greef, Zijlstra en Theissen (2015) wel gericht op verbonden partijen op provinciaal niveau. Deze onderzoeken zijn echter niet beperkt tot provincies, maar zijn ook gericht op gemeenten en waterschappen.

Daarnaast zijn er zowel op provinciaal niveau als op gemeentelijk niveau veel onderzoeken van gemeentelijke of provinciale rekenkamers over verbonden partijen. Deze onderzoeken gaan veelal ook in op de rol van de volksvertegenwoordiging bij de controle op verbonden partijen. In de onderzoeken van rekenkamers over verbonden partijen ontbreekt vaak een (gedegen) theoretisch kader. De onderzoeken bieden voornamelijk empirische bevindingen.

Deze scriptie vormt al met al een toevoeging op de bestaande literatuur over sturen op afstand, omdat deze scriptie specifiek gericht is op verbonden partijen op provinciaal niveau. Deze scriptie is zowel gericht op publiek- en privaatrechtelijke verbonden partijen. Bovendien ligt in dit onderzoek een theoretisch kader ten grondslag aan de evaluatie.

## 1.4 Voorbeschouwing op het theoretisch kader

Het theoretisch kader gaat in het eerste deel in op drie theorieën over sturen op afstand, omdat de controle op verbonden partijen wordt gekenmerkt door de afstand tussen Provinciale Staten en verbonden partijen. De drie theorieën die worden behandeld zijn: de principaal-agent theorie, de stewardshiptheorie en *Corporate Governance.* Bij alle drie de theorieën staat de relatie tussen een principaal (opdrachtgever, eigenaar of aandeelhouder) en een uitvoerder (de agent, steward, manager of opdrachtnemer) centraal. Dit onderzoek beschouwt Provinciale Staten als principaal en de verbonden partijen als agenten. Een groot verschil tussen de principaal-agent theorie en de stewardshiptheorie is dat de principaal-agent theorie veronderstelt dat de principaal en de uitvoerder verschillende doelen nastreven (Corra, 2013; Corbey, 2010; Panda & Leepsa, 2017; Verhoest, 2002), terwijl de stewardshiptheorie veronderstelt dat de agent het doel van de principaal nastreeft (Corbey, 2010; Van Thiel & Hendriks, 2014). *Corporate Governance* is gebaseerd op de veronderstellingen van de principaal-agent theorie, maar toegepast op ondernemingen met aandeelhouders (Pruijm, 2014; Van Oosterhout, 2008). In het theoretisch kader wordt een beredeneerde keuze voor de principaal-agent theorie gemaakt om deze theorie te gebruiken voor het formuleren van voorwaarden voor het ex post controleren van verbonden partijen. Omdat de principaal-agent theorie weinig concrete aanknopingspunten voor een specifieke casus biedt (Schillemans, 2010), wordt het theoretisch kader aangevuld met literatuur over verbonden partijen. [[5]](#footnote-5)

Het tweede deel van het theoretisch kader besteedt aandacht aan de verschillende ex post controlemogelijkheden die voortkomen uit de principaal-agent theorie. Ex post controle omvat volgens de principaal-agent theorie twee dimensies: het vergaren van informatie om de prestaties van de agent te controleren en het belonen of straffen van bepaald bedrag door prikkels. Dit deel van het theoretisch kader geeft tevens aan waarom deze scriptie zich richt op één dimensie van ex post controle: het vergaren van informatie.

Het derde deel van het theoretisch kader zet negen voorwaarden voor het controleren van verbonden partijen uiteen die zijn ontleend aan de principaal-agent theorie. Deze voorwaarden betreffen het vergaren van informatie als onderdeel van controle. Uiteindelijk biedt het theoretisch kader een conceptueel model met voorwaarden waarna een evaluatie plaatsvindt over de mate waarin de provincie Noord-Brabant voldoet aan deze voorwaarden.

## 1.5 Voorbeschouwing op het methodologisch kader

In dit onderzoek wordt ten eerste een evaluatie uitgevoerd. Het doel van een evaluatie is om een bepaald verschijnsel te beoordelen (De Jong, 2015, p.56). Uiteindelijk kan de evaluatie leiden tot een uitspraak over de positieve en negatieve eigenschappen van het verschijnsel (De Jong, 2015, p.56). Volgens Van Thiel (2010, p.24) kan evaluatief onderzoek uitmonden in een normatief oordeel over een situatie. Dit onderzoek evalueert in welke mate de voorwaarden voor het controleren van verbonden partijen aanwezig zijn bij de provincie Noord-Brabant.

Naast het vellen van een evaluatief oordeel over de huidige situatie, kan een evaluatief onderzoek resulteren in aanbevelingen voor verbetering van deze situatie, wat prescriptie wordt genoemd (Van Thiel, 2010, p.24). Dit onderzoek richt zich op het bieden van aanknopingspunten om de controle op verbonden partijen door Provinciale Staten van de provincie Noord-Brabant beter te faciliteren. Omdat dit onderzoek gericht is op het bieden van aanknopingspunten om de bestaande situatie te verbeteren, betreft dit onderzoek een prescriptief onderzoek.

Om de huidige situatie te kunnen evalueren vindt een kwalitatief onderzoek plaats. In het bijzonder is gekozen voor een casestudy. De case die centraal staat is de controle op verbonden partijen door Provinciale Staten van de provincie Noord-Brabant. In het bijzonder richt dit onderzoek zich op de facilitering van deze controle door de ambtelijke ondersteuning. Zij verzorgt in opdracht van Gedeputeerde Staten de informatievoorziening over verbonden partijen aan Provinciale Staten. Dit onderzoek richt zich op de informatievoorziening over verbonden partijen in het algemeen. Binnen deze casus worden geen afzonderlijke verbonden partijen als cases geselecteerd.

De dataverzameling vindt plaats via twee methoden. Ten eerste worden interviews afgenomen. Deze interviews worden afgenomen met Statenleden en ambtenaren die (idealiter) betrokken zijn bij de controle op verbonden partijen. Op basis van de operationalisatie van de variabelen uit het theoretisch kader is een topiclijst ontworpen voor het afnemen van de interviews. Ten tweede worden verschillende documenten geanalyseerd. De operationalisatie geeft de concepten weer waar de documentenanalyse zich op richt.

Op basis van de interviews en de documenten velt dit onderzoek een oordeel over enerzijds de ondersteuning van de controle op verbonden partijen bij de provincie Noord-Brabant en anderzijds over de mate waarin de voorwaarden voor het controleren van verbonden partijen aanwezig zijn bij de provincie Noord-Brabant. Op basis van dit oordeel worden uiteindelijk aanbevelingen geformuleerd en een antwoord gegeven op de hoofdvraag.

## 1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk twee van dit onderzoek is het beleidskader. Dit hoofdstuk gaat nader in op wat verbonden partijen zijn en omschrijft de rolverdeling tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten bij de controle op verbonden partijen. Hoofdstuk drie betreft het theoretisch kader. Dit hoofdstuk omschrijft ten eerste drie theorieën over sturen op afstand. Uiteindelijk wordt de keuze voor de principaal-agent theorie toegelicht. Vervolgens gaat dit hoofdstuk in op de ex post controlemogelijkheden die voortkomen uit de principaal-agent theorie. Het derde deel van het theoretisch kader gaat in op negen voorwaarden voor het controleren van verbonden partijen die voortkomen uit de principaal-agent theorie. Vervolgens gaat hoofdstuk vier in op de methoden van dit onderzoek. De analyse van de verzamelde gegevens volgt in hoofdstuk vijf. Dit hoofdstuk analyseert ten eerste de ondersteuning van ex post controle op verbonden partijen bij de provincie Noord-Brabant. Ten tweede verschaft dit hoofdstuk inzicht in welke mate de provincie Noord-Brabant voldoet aan de voorwaarden voor het controleren van verbonden partijen. Dit onderzoek sluit af met de conclusie in hoofdstuk zes. Dit hoofdstuk presenteert het antwoord op de hoofdvraag, de aanbevelingen en de reflectie op dit onderzoek.

# Beleidskader

Dit hoofdstuk gaat in op twee onderwerpen die de context van de controle door Provinciale Staten op verbonden partijen verhelderen. Om te beginnen geeft paragraaf 2.1 een omschrijving van verbonden partijen. Tevens gaat deze paragraaf in op zowel de publiekrechtelijke als privaatrechtelijke vorm van verbonden partijen. Vervolgens omschrijft paragraaf 2.2 de rolverdeling tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten bij de controle op verbonden partijen. Ten slotte sluit dit hoofdstuk af met een samenvatting van het beleidskader.

## 2.1 Omschrijving verbonden partijen

De provincie Noord-Brabant (2017b, p.196) omschrijft een verbonden partij als volgt: “privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisaties waarin de provincie een bestuurlijk en een financieel belang heeft”. De provincie heeft een bestuurlijk belang in een organisatie wanneer ze een zetel in het bestuur heeft of over stemrecht in de eigenaarsvergadering beschikt (provincie Noord-Brabant, 2017b, p.196; De Greef & Stolk, 2015, p.85). De provincie heeft dan zeggenschap over een organisatie.[[6]](#footnote-6)

Daarnaast moet de provincie ook een financieel belang hebben in een organisatie om te spreken over een verbonden partij. Er is sprake van een financieel belang wanneer de provincie de ter beschikking gestelde middelen verliest in geval van faillissement van de verbonden partij (provincie Noord-Brabant, 2017b, p.196). *[[7]](#footnote-7)* Er is tevens sprake van een financieel belang wanneer de provincie aansprakelijk is voor financiële tekorten bij een verbonden partij (provincie Noord-Brabant, 2017b, p.196; De Greef & Stolk, 2015, p.85). *[[8]](#footnote-8)* De Greef en Stolk (2015, p.85) benoemen dat een subsidie in beginsel niet onder een financieel belang valt, omdat de provincie dit geld al kwijt is wanneer ze de subsidie verstrekt.

Verbonden partijen kunnen zowel publiek- als privaatrechtelijk zijn. Een publiekrechtelijk samenwerkingsverband ontstaat op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen [Wgr] (provincie Noord-Brabant, 2015a). Provincies kunnen op basis van de Wgr samenwerken met andere bestuursorganen, zoals de rijksoverheid, gemeenten, waterschappen en andere provincies (Raad voor het openbaar bestuur, 2015, p.21). Daarnaast zijn provincies in de mogelijkheid samen te werken met andere openbare lichamen en in bepaalde gevallen met andere rechtspersonen.[[9]](#footnote-9) De gemeenschappelijke regeling is zelf geen rechtsvorm, maar is de overeenkomst tussen bestuursorganen (Raad voor het openbaar bestuur, 2015, p.21). Publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden kunnen een vorm aannemen van een Openbaar Lichaam, een Gemeenschappelijke Orgaan of een Publiekrechtelijk convenant (provincie Noord-Brabant, 2015a). Een voorbeeld van een Gemeenschappelijk Orgaan zijn de omgevingsdiensten.

Wanneer de provincie kiest voor privaatrechtelijke samenwerking, besluit de provincie tot het oprichten van of deelnemen in een vennootschap, vereniging, stichting of coöperatie (provincie Noord-Brabant, 2015a). Bij een vennootschap heeft de provincie aandelen in een besloten vennootschap of in een naamloze vennootschap (De Greef et al., 2012, p.40). Voor privaatrechtelijke samenwerking gelden de regels van het Burgerlijk Wetboek (Commissie BBV, 2016, p.7; provincie Noord-Brabant, 2015a, p.23; Raad voor het openbaar bestuur, 2015, p.20). De samenwerking in een privaatrechtelijke samenwerkingsvorm kan zowel met publieke als private organisaties (Laan, 2011; Raad voor het openbaar bestuur, 2015, p.20).

In de provinciewet is een voorkeur opgenomen voor een publiekrechtelijke samenwerkingsvorm ten opzichte van een privaatrechtelijke constructie (De Greef et al., 2015, p.59). In de Provinciewet[[10]](#footnote-10) is opgenomen dat Gedeputeerde Staten slechts mag beslissen tot het oprichten van en deelnemen in een privaatrechtelijke verbonden partij, indien “dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang”.

De reden voor deze voorkeur is dat de Wet gemeenschappelijke regeling verschillende waarborgen biedt. Deze waarborgen betreffen onder andere beïnvloedingsmogelijkheden, repressief toezicht, democratische controle en openbaarheid (De Greef et al., 2015, p.59). Deze waarborgen gelden niet automatisch voor privaatrechtelijke samenwerkingsvormen (De Greef et al., 2015, p.59; Raad voor het openbaar bestuur, 2015, p.21). Bij privaatrechtelijke samenwerkingsvormen moeten deze waarborgen afzonderlijk worden vastgelegd, bijvoorbeeld door ze vast te leggen in de statuten van een verbonden partij (Raad voor het openbaar bestuur, 2015, p.20; De Greef et al., 2012, p.45).

De provincie Noord-Brabant noemt als mogelijke motieven om toch te kiezen voor een privaatrechtelijke verbonden partij: de toegang tot een netwerk en kennis, het aantrekken van andere financiers en de mogelijkheden om te sturen op een verbonden partij (provincie Noord-Brabant, 2015a, p.6). De Raad voor het openbaar bestuur (2015, p.20) geeft aan dat privaatrechtelijke samenwerkingsvormen vaak als eenvoudiger worden beschouwd en een grotere flexibiliteit bieden dan de publiekrechtelijke varianten.

## 2.2 Rolverdeling Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten

Na de omschrijving van verbonden partijen, volgt in deze paragraaf de rolverdeling tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten bij de controle[[11]](#footnote-11) op verbonden partijen. Provinciale Staten heeft een kaderstellende rol en een controlerende rol. Deze rollen staan in wisselwerking met de uitvoerende rol van Gedeputeerde Staten. Gedeputeerde Staten geeft namelijk de uitvoering vorm op basis van de kaders die Provinciale Staten stelt. Uiteindelijk controleert Provinciale Staten of de uitvoering van beleid conform de vastgestelde kaders plaatsvindt (Deloitte, 2006, p.11). Hoewel deze scriptie zich richt op de controlerende rol van Provinciale Staten, controleert Gedeputeerde Staten ook de verbonden partijen vanuit haar uitvoerende rol. Om het onderscheid tussen de rollen van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten te verhelderen, behandelt deze paragraaf zowel de controlerende rol van Provinciale Staten als de uitvoerende rol van Gedeputeerde Staten.

De rolverdeling tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten kan vastgelegd worden in een nota Verbonden Partijen (De Greef et al., 2012, p.43). De provincie Noord-Brabant heeft in 2014 de nota Samenwerkingsrelaties en Verbonden Partijen (provincie Noord-Brabant, 2015a) vastgelegd. In deze nota zijn de rollen en bevoegdheden van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant vastgelegd.

De controlerende rol van Provinciale Staten is niet expliciet omschreven in de nota Samenwerkingsrelaties en Verbonden partijen. De nota gaat wel in op de verantwoording die Gedeputeerde Staten aflegt aan Provinciale Staten en over de wijze en momenten waarop Provinciale Staten informatie kan krijgen over verbonden partijen (provincie Noord-Brabant, 2015a, p.10-11). Gedeputeerde Staten legt verantwoording af over de “voortgang van de uitvoering van gestelde beleidsdoelen door de verbonden partijen” (provincie Noord-Brabant, 2015a, p.10).

De controle door Provinciale Staten op het functioneren van verbonden partijen is indirect: Provinciale Staten kan alleen Gedeputeerde Staten ter verantwoording roepen (De Greef & Hageman, 2017, p.19). Provinciale Staten is niet in de mogelijkheid om het bestuur van een verbonden partij ter verantwoording te roepen (De Greef & Hageman, 2017, p.19). Bovendien is Gedeputeerde Staten slechts verantwoording schuldig over het door hen gevoerde bestuur.[[12]](#footnote-12) Ze hoeft geen verantwoording af te leggen over handelingen van het bestuur van een verbonden partij (De Greef & Stolk, 2015, p.126).Daarnaast kan Provinciale Staten niet direct sturen op een verbonden partij (Deloitte, 2006, p.11; De Greef et al., 2012, p.42). Provinciale Staten kan via bepaalde instrumenten een verzoek doen aan Gedeputeerde Staten om een verbonden partij bij te sturen.

Een Gedeputeerde vervult de rol van (mede-)eigenaar van een verbonden partij (provincie Noord-Brabant, 2015a, p.13). De juridische vorm van een verbonden partij bepaalt hoe de vergadering van eigenaren wordt genoemd en is vormgegeven. Bij een vennootschap is er sprake van een vergadering van aandeelhouders, terwijl een vereniging een algemene ledenvergadering heeft en een gemeenschappelijk openbaar lichaam een algemeen bestuur (De Greef & Hageman, 2017, p.27). Als lid van de eigenaarsvergadering vertegenwoordigt de betrokken Gedeputeerde haar eigen provincie. De Gedeputeerde kan de door Provinciale Staten vastgestelde kaders inbrengen in de eigenaarsvergadering (De Greef & Hageman, 2017, p.27). In de eigenaarsvergadering worden de verschillende belangen van de leden en het samenwerkingsbelang afgewogen om tot een besluit te komen (De Greef & Hageman, 2017, p.28).

Leden van de eigenaarsvergadering houden toezicht op prestaties, kosten en risico’s van een verbonden partij (Deloitte, 2006, p.11). De eigenaarsvergadering heeft bevoegdheden om het bestuur van een verbonden partij te controleren, zoals het ontslagrecht (De Greef & Hageman, 2017, p.28). Bovendien is het de taak van de eigenaarsvergadering om de begrotingen, jaarverslagen en rapportages van een verbonden partij te beoordelen en vast te stellen (De Greef & Hageman, 2017, p.28; provincie Noord-Brabant, 2015a). In deze hoedanigheid kan een Gedeputeerde als lid van de eigenaarsvergadering invloed uitoefenen.

De invloed van Gedeputeerde Staten op de uitvoering van beleid is echter ook beperkt en indirect (De Greef et al., 2015, p.26). De mogelijkheden van Gedeputeerde Staten om een verbonden partij te sturen zijn vaak geïnstitutionaliseerd en op hoofdlijnen (provincie Noord-Brabant, 2015a, p.9). De mogelijkheden van Gedeputeerde Staten om invloed uit te oefenen is afhankelijk van het aantal andere deelnemers en de afspraken die met een verbonden partij zijn gemaakt (Deloitte, 2006, p.11).

## 2.3 Samenvatting

Dit hoofdstuk heeft een antwoord gegeven op de eerste en de tweede deelvraag. Ten eerste heeft dit hoofdstuk een beeld geschetst van wat verbonden partijen zijn. Verbonden partijen zijn organisaties waar de provincie een bestuurlijk en een financieel belang in heeft. Verbonden partijen kunnen privaatrechtelijk of publiekrechtelijk zijn. Binnen het onderscheid van privaatrechtelijke en publiekrechtelijke verbonden partijen, kunnen verbonden partijen verschillende juridische vormen aannemen.

Ten tweede heeft dit hoofdstuk een antwoord gegeven op de vraag hoe de rollen zijn verdeeld tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant bij controle op verbonden partijen. De controle door Provinciale Staten is een vorm van indirecte controle, omdat ze alleen Gedeputeerde Staten direct kan controleren. Het is voor Provinciale Staten niet mogelijk om de verbonden partijen ter verantwoording te roepen. Gedeputeerde Staten controleert in haar rol als eigenaar wel direct verbonden partijen.

# Theoretisch kader

Nu het beleidskader is geschetst, is het mogelijk om de volgende stap te zetten: het theoretisch kader van dit onderzoek. Om te beginnen zet paragraaf 3.1 verschillende theoretische benaderingen uiteen die kunnen bijdragen aan het beantwoorden van de hoofdvraag. Bovendien geeft deze paragraaf weer waarom uiteindelijk is gekozen voor de principaal-agent theorie. Paragraaf 3.2 geeft antwoord op de vraag welke middelen de principaal heeft om de agent ex post te controleren. Aan de hand van de principaal-agent theorie worden in paragraaf 3.3 negen voorwaarden voor het controleren van het functioneren van verbonden partijen uitgewerkt. Uiteindelijk sluit het theoretisch kader af met een samenvatting in paragraaf 3.4. De samenvatting geeft tevens het conceptueel model van dit onderzoek weer.

## 3.1 Theoretische benaderingen

Deze paragraaf behandelt drie verschillende theorieën die gehanteerd kunnen worden om voorwaarden aan te ontlenen voor het controleren van verbonden partijen. Uit alle drie de theorieën zijn immers voorwaarden af te leiden voor het controleren van verbonden partijen door Provinciale Staten.

De provincie verstrekt een opdracht aan een verbonden partij, waardoor de uitvoering van beleid op afstand van de provincie komt te staan. Aangezien de controle op verbonden partijen wordt gekenmerkt door de afstand tussen Provinciale Staten en de verbonden partijen, zijn theorieën geselecteerd die aandacht besteden aan de afstand tussen een opdrachtgever en opdrachtnemer. Provinciale Staten staat (als opdrachtgever)[[13]](#footnote-13) verder af van de uitvoering van het beleid dan de verbonden partij (als opdrachtnemer), waardoor Provinciale Staten minder zicht heeft op hoe de uitvoering verloopt. Alle drie de theorieën behandelen het probleem van informatie-asymmetrie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

Om te beginnen zet deze paragraaf de principaal-agent theorie uiteen (Corbey, 2010; Panda & Leepsa, 2017; Schillemans, 2010; Van Thiel & Hendriks, 2014; Verhoest, 2002). Vervolgens volgen de stewardshiptheorie (Corbey, 2010; Schillemans, 2010; Van Thiel & Hendriks, 2014) en *Corporate Governance* (Van Oosterhout, 2008; Pruijm, 2014). De laatste subparagraaf verantwoordt de keuze voor de principaal-agent theorie als centrale theorie in deze scriptie.

### 3.1.1 Principaal-agent theorie

De principaal-agent theorie beschouwt de relatie tussen een opdrachtgever (de principaal) en een opdrachtnemer (de agent). Aan de relatie tussen principaal en agent ligt een contract ten grondslag (Panda & Leepsa, 2017, p.6). De principaal verstrekt een opdracht aan de agent om een bepaalde taak uit te voeren (Schillemans, 2010, p.9). De agent voert deze opdracht vervolgens uit in naam van de principaal (Panda & Leepsa, 2017, p.6). Om de opdracht uit te voeren, beschikt de agent over discretionaire ruimte om beslissingen te nemen en om invulling te geven aan de opdracht (Verhoest, 2002, p.58). De principaal controleert de wijze waarop de agent bepaalde taken uitvoert (Schillemans, 2007, p.88). Strøm (2000, p.266) geeft aan dat uit de principaal-agent theorie naar voren komt dat het delegeren van taken plaatsvindt, omdat de principaal niet beschikt over bepaalde informatie, vaardigheden of tijd om een taak uit te voeren, waar de agent wel over beschikt.

De principaal-agent theorie is op veel opdrachtnemer-opdrachtgever relaties van toepassing (Schillemans, 2010, p.28). Een klassiek voorbeeld van een principaal-agent relatie is de relatie tussen de eigenaar en de manager van een onderneming (Panda & Leepsa, 2017, p.6). De manager (de agent) managet een onderneming in opdracht van en in naam van de eigenaar (de principaal) (Panda & Leepsa, 2017, p.6). In de publieke sector zijn principaal-agent relaties zichtbaar tussen de beleidsmakende en de uitvoerende organisaties (Schillemans, 2010, p.9). Een voorbeeld hiervan is de relatie tussen een ministerie (de principaal) en een zelfstandig bestuursorgaan (de agent). Een ander voorbeeld van een principaal-agent relatie in de publieke sector is de Tweede Kamer als principaal en een minister als agent.

Het wantrouwen van de principaal ten opzichte van de agent kenmerkt de relatie tussen principaal en agent (Verhoest, 2002, p.264). De principaal verwacht dat de principaal lui is en risico’s vermijdt (Corbey, 2010, p.488). Bovendien hanteert de principaal-agent theorie een mensbeeld dat uitgaat van rationele actoren die op het realiseren van eigen winst zijn gericht (Corra, 2013, p.65). Schillemans (2010, p.10) geeft aan dat de principaal-agent theorie spreekt van een “nutsmaximaliserende opportunist”.

Volgens de principaal-agent theorie zijn er twee uitdagingen in de relatie tussen de principaal en de agent. Ten eerste is er sprake van doelincongruentie (Verhoest, 2002, p.59). De principaal verwacht dat de agent gericht is op het realiseren van zijn eigen doelen in plaats van de doelen van de principaal (Corbey, 2010, p.488; Verhoest, 2002, p.264). De principaal-theorie veronderstelt dat het doel van de agent is om zijn inkomen te optimaliseren tegen zo min mogelijk inspanningen (Verhoest, 2002, p.59). Doordat zowel de principaal als de agent worden gedreven door eigenbelang, zijn er verschillen in de doelen van de principaal en de agent (Verhoest, 2002, p.59). Panda en Leepsa (2017, p.6) noemen de tegenstrijdige doelen en belangen van de principaal en de agent het *agency*-probleem.

De tweede uitdaging in de relatie tussen principaal en agent is dat het voor de principaal niet eenvoudig is om het gedrag van de agent te controleren (Corra, 2013, p.64). Het is voor de principaal immers niet mogelijk om continu het gedrag van de agent vast te stellen (Corra, 2013, p.64; Neelen, 1997; Verhoest, 2002, p.59). Bovendien kan de principaal de activiteiten van de agent niet afleiden uit de resultaten, omdat externe omstandigheden invloed kunnen hebben op de prestaties van de agent (Neelen, 1997, p.62). De resultaten van activiteiten worden dus niet volledig verklaard door het handelen van de agent. Doordat de principaal geen volledig inzicht heeft in de handelingen van de agent, is er sprake van een informatie-asymmetrie (Neelen, 1997; Verhoest, 2002, p.59). De agent beschikt over een informatievoorsprong ten opzichte van de principaal (Neelen, 1997; Verhoest, 2002, p.59).

Hoewel doelincongruentie en informatie-asymmetrie als twee afzonderlijke uitdagingen zijn omschreven, staan de twee uitdagingen ook in verhouding met elkaar. Panda en Leepsa (2017, p.6) beschouwen informatie-asymmetrie als een van de oorzaken van de doelincongruentie. Schillemans (2010, p.10-11) stelt dat de doelincongruentie centraal staat in de principaal-agent theorie en dat de informatie-asymmetrie het probleem van doelincongruentie versterkt.

De principaal-agent theorie is relevant voor dit onderzoek omdat de relatie tussen de provincie en een verbonden partij als een principaal-agent relatie is te beschouwen. Een verbonden partij (de agent) voert een bepaalde taak uit in opdracht van de provincie (de principaal). De verbonden partij beschikt over de ruimte om invulling te geven aan deze taak. De provincie (en Provinciale Staten in het bijzonder) controleert uiteindelijk de wijze waarop de verbonden partij invulling geeft aan een opdracht.

Binnen de provincie is tevens een principaal-agent relatie zichtbaar. Provinciale Staten geeft de opdracht aan Gedeputeerde Staten om het dagelijks bestuur van de provincie op zich te nemen. Provinciale Staten controleert de wijze waarop Gedeputeerde Staten invulling geeft aan de uitvoering van beleid en Gedeputeerde Staten legt daar verantwoording over af. Binnen de provincie als principaal richt dit onderzoek zich op Provinciale Staten.

### 3.1.2 Stewardshiptheorie

Als reactie op de principaal-agent theorie is de stewardshiptheorie ontstaan. Bij deze theorie staat ook de relatie tussen een principaal en een uitvoerder centraal (Van Thiel & Hendriks, 2014, p.55). Bij de stewardshiptheorie spreekt men bij de uitvoerder echter niet over een agent, maar over een ‘steward’ (rentmeester) (Van Thiel & Hendriks, 2014, p.55). De steward is een ideaaltype (Schillemans, 2010, p.22). De stewardshiptheorie veronderstelt dat de omgeving waarin uitvoerders handelen van invloed is op de mate waarin uitvoerders ‘steward-achtig’ gedrag tonen (Schillemans, 2010, p.22). De stewardshiptheorie heeft enkele uitgangspunten die tegenover de uitgangspunten van de principaal-agent theorie staan (Schillemans, 2010, p.22).

Een eerste verschil in uitgangspunten van de stewardshiptheorie en de principaal-agent theorie is het mensbeeld dat centraal staat in beide theorieën (Corbey, 2010, p.489). De stewardshiptheorie veronderstelt dat bij een steward het organisatiebelang voorop staat in plaats van het eigenbelang. De stewardshiptheorie gaat uit van altruïsme in plaats van egoïsme (Corbey, 2010, p.489-490).

Het tweede verschil tussen de stewardshiptheorie en de principaal-agent theorie betreft de veronderstelling over het doel van de uitvoerder. Volgens de stewardshiptheorie heeft de steward geen ander doel dan de principaal (Corbey, 2010, p.488; Van Thiel & Hendriks, 2014, p.55). De stewardshiptheorie veronderstelt dat de steward is gericht op het realiseren van de doelen van de organisatie, omdat het realiseren van deze doelen een hoger nut oplevert voor de steward dan wanneer de steward gericht is op het eigenbelang (Corbey, 2010, p.489).

De stewardshiptheorie veronderstelt dat een informatie-asymmetrie bestaat tussen de principaal en de uitvoerder (Van Thiel & Hendriks, 2014, p.55). Wat betreft deze veronderstelling komt de stewardshiptheorie overeen met de principaal-agent theorie. Volgens de stewardshiptheorie heeft deze informatie-asymmetrie vanwege de doelcongruentie echter geen grote nadelige gevolgen (Van Thiel & Hendriks, 2014, p.55).

Een ander verschil tussen de stewardshiptheorie en de principaal-agent theorie is het verschil in de motivatie van de uitvoerder. De stewardshiptheorie gaat ervan uit dat de uitvoerder intrinsiek gemotiveerd is, terwijl de principaal-agent theorie uitgaat van de extrinsieke motivatie van de uitvoerder (Corbey, 2010, p.490; Schillemans, 2010, p.23). De steward wordt gemotiveerd door het behoren bij een groter geheel en het realiseren van waarden (Schillemans, 2010, p.23). Schillemans (2010, p.23-24) verwijst naar de hogere waarden uit de behoeften piramide van Maslow: sociale waardering, erkenning en ontplooiing.

Uit de verschillen tussen de stewardshiptheorie en de principaal-agent theorie komen verschillende benaderingen van de sturing door de principaal op de agent voort. Bij de principaal-agent theorie ligt de nadruk op sturing op basis van controle. De stewardshiptheorie daarentegen veronderstelt vertrouwen in de relatie tussen principaal en de uitvoerder (Van Thiel & Hendriks, 2014, p.56, p.65). Volgens Schillemans (2010, p.40) wordt vertrouwen vaak gezien als het tegenovergestelde van controleren. Het idee is dat minder controle nodig is wanneer de principaal kiest om de uitvoerder te vertrouwen (Corra, 2013, p.67).

Een risico van het inzetten op vertrouwen is dat misbruik van vertrouwen mogelijk is (Corra, 2013, p.68). De zekerheid dat de principaal de situatie onder controle kan houden vermindert wanneer de principaal inzet op vertrouwen (Corra, 2013, p.68). Schillemans (2010, p.40) geeft als kanttekening bij de inzet op vertrouwen dat het niet iets is wat wel of niet aanwezig is. Vertrouwen moet georganiseerd worden (Schillemans, 2010, p.40). Wanneer de principaal ervoor kiest om de uitvoerder te vertrouwen in plaats van in grote mate te controleren, moeten beide actoren een omgeving scheppen waarin vertrouwen kan ontstaan en verder kan ontwikkelen (Schillemans, 2010, p.40).

Hoewel bij de stewardshiptheorie controle niet centraal staat als wijze van sturing op de uitvoerder, kan de stewardshiptheorie een aanvulling zijn op de principaal-agent theorie door een ander mensbeeld centraal te stellen. Schillemans (2010, p.39) laat zien welke sturingsmaatregelen voortkomen uit de stewardshiptheorie. Voorbeelden van sturingsmaatregelen vanuit het perspectief van de stewardshiptheorie zijn: prikkels naar intrinsieke motivatie, tweezijdige verantwoording en peer review (Schillemans, 2010, p.39). Volgens Schillemans (2010, p.40-41) is het niet de bedoeling om vervolgens te kiezen uit een van de theorieën, maar kunnen elementen van beide theorieën gecombineerd worden. Een voorbeeld hiervan is om prikkels gericht op de extrinsieke motivatie aan te vullen met prikkels gericht op de intrinsieke motivatie (Schillemans, 2010, p.39). Een ander voorbeeld is het monitoren te combineren met peer review en horizontale verantwoording (Schillemans, 2010, p.39).

### 3.1.3 Corporate Governance

De derde theorie over sturen op afstand is *Corporate Governance.* Deze theorie is gebaseerd op de uitgangspunten van de principaal-agent theorie, maar toegepast op ondernemingen met aandeelhouders *(Pruijm, 2014; Van Oosterhout, 2008).* De provincie Noord-Brabant is aandeelhouder van privaatrechtelijke verbonden partijen, waardoor *Corporate Governance* relevant kan zijn voor het ontlenen van voorwaarden voor het controleren van verbonden partijen.

*Corporate Governance* is gericht op “de onderneming als economische activiteit” (Van Oosterhout, 2008, p.17). Het succes van een onderneming is afhankelijk van de mogelijkheden om nieuw kapitaal te verkrijgen en van de mogelijkheden om risico’s te beheersen (Van Oosterhout, 2008, p.18). De sturing op een onderneming heeft invloed op deze mogelijkheden en dus op het succes van de onderneming (Van Oosterhout, 2008, p.18).

Voorbeelden van vormen van ondernemingen zijn de naamloze vennootschap, de besloten vennootschap, de vereniging en de coöperatie (Pruijm, 2014, p.22). Pruijm (2014, p.17) stelt dat binnen de *Corporate Governance* de nadruk vooral ligt op de vennootschap. De vorm van de onderneming heeft enerzijds invloed op de verantwoordelijkheden van het bestuur van de onderneming en anderzijds op de rechten van de aandeelhouders (Pruijm, 2014, p.18).

Binnen een onderneming is een scheiding zichtbaar tussen eigendom (de kapitaalverschaffers of de aandeelhouders) en zeggenschap (het bestuur). Principaal-agent problemen ontstaan doordat de bestuurders van een onderneming de beslissingen nemen, terwijl de aandeelhouders de gevolgen van de beslissingen voelen (Van Oosterhout, 2008, p.15). Door de scheiding tussen management en eigendom is het mogelijk dat de bestuurders voornamelijk de eigenbelangen dienen, in plaats van de belangen van de eigenaren (Van Oosterhout, 2008, p.15). Bovendien is er sprake van informatie-asymmetrie tussen het bestuur en de aandeelhouders en hebben aandeelhouders individueel weinig inspraak (Pruijm, 2014, p.34). De principaal-agent theorie is zichtbaar in literatuur over *Corporate Governance*, omdat de principaal-agent theorie doelincongruentie en informatie-asymmetrie veronderstelt.

Volgens Pruijm gaat *Corporate Governance* in essentie over: “de vraag aan wie en op welke wijze een integer ondernemingsbestuur transparant verantwoording moet afleggen” (Pruijm, 2014, p.18). Deze verantwoording betreft de strategie, prestaties en risico’s van de onderneming (Pruijm, 2014, p.18).

Naast de verantwoording van het bestuur van een onderneming, gaat *Corporate Governance* over de vraag hoe aandeelhouders ervoor kunnen zorgen dat de onderneming zich behoorlijk gedraagt en rekening houdt met de belangen van de kapitaalverschaffers (Pruijm, 2014, p.18). Aandeelhouders hebben rechten en mechanismen waarmee ze kunnen sturen op de resultaten van een onderneming (Cools, 2005, p.7). Voorbeelden van dergelijke mechanismen zijn: *Corporate Governance*-codes, monitoring, prestatiebeloning, toezicht op het dagelijks bestuur, concurrentie, wetgeving en regelgeving en de overnamemarkt (Cools, 2005, p.7-8).

De relevantie van *Corporate Governance* voor dit onderzoek is dat de theorie aanknopingspunten biedt hoe de provincie als aandeelhouder kan sturen op een verbonden partij. De provincie heeft als aandeelhouder meerdere instrumenten ter beschikking om te sturen op een verbonden partij en om het functioneren van een verbonden partij te controleren. Aan de theorie van *Corporate Governance* is het mogelijk om voorwaarden te ontlenen over wat de provincie als aandeelhouder nodig heeft om het functioneren van verbonden partijen te controleren.

### 3.1.4 Keuze voor de principaal-agent theorie

Deze paragraaf vergelijkt de drie behandelde theorieën over sturen op afstand: de principaal-agent theorie, de stewardshiptheorie en *Corporate Governance*. Uiteindelijk presenteert deze paragraaf een beargumenteerde keuze voor de principaal-agent theorie.

In dit onderzoek werd de stewardshiptheorie in eerste instantie als interessante aanvulling op de principaal-agent theorie beschouwd vanwege het contrasterende perspectief dat de theorie centraal stelt. Na nadere beschouwing van beide theorieën en na een zorgvuldigere verkenning van de controle-instrumenten van Provinciale Staten, blijkt dat de huidige controle-instrumenten van Provinciale Staten beter aansluiten op de principaal-agent theorie. De sturingsmogelijkheden die voortkomen uit de stewardshiptheorie zijn daarentegen (nog) niet terug te vinden in de instrumenten van Provinciale Staten. Omdat dit onderzoek is gericht op het beoordelen van de huidige ondersteuning van de controle door Provinciale Staten op verbonden partijen, staat in dit onderzoek de principaal-agent theorie centraal.

Een andere reden om te kiezen voor de principaal-agent theorie boven de stewardshiptheorie is dat de principaal-agent theorie doelincongruentie in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer veronderstelt. Hoewel niet is vastgesteld dat van doelincongruentie sprake is in de relatie tussen Provinciale Staten en de verbonden partijen, gaat dit onderzoek wel uit van doelincongruentie in de relatie tussen Provinciale Staten en verbonden partijen. De twee redenen voor het veronderstellen van doelincongruentie worden verderop in deze paragraaf uiteengezet.

De principaal-agent theorie veronderstelt doelincongruentie omdat individuen zijn gericht op het realiseren van eigenbelang (Corbey, 2010, p.488; Verhoest, 2002, p.264). Schillemans (2010, p.12) geeft als kanttekening bij het toepassen van de principaal-agent theorie op de publieke sector, dat actoren in de publieke sector werken voor de publieke zaak en niet voornamelijk zijn gericht op het realiseren van het eigenbelang. Daarom vormt de veronderstelling dat individuen zijn gericht op het realiseren van eigenbelang, in dit onderzoek niet de reden voor het veronderstellen van doelincongruentie. Deze scriptie gaat vanwege twee andere redenen wel uit van doelincongruentie tussen principaal en agent.

Een eerste reden waarom dit onderzoek doelincongruentie tussen Provinciale Staten en verbonden partijen veronderstelt, komt doordat het bestuur van een verbonden partij dagelijks bezig is met de uitvoering van het beleid. Voor Provinciale Staten is een specifieke verbonden partij slechts een van de vele onderwerpen waar Statenleden aandacht aan besteden. Door het verschil in de mate waarin beide partijen betrokken zijn bij de uitvoering van het beleid, is het waarschijnlijk dat ze een ander perspectief hebben op deze uitvoering.

Een tweede reden waarom deze scriptie doelincongruentie tussen Provinciale Staten en verbonden partijen veronderstelt, is omdat een verbonden partij meerdere eigenaren heeft. De verschillende eigenaren kunnen verschillende doelen hebben. Verschillende doelen kunnen bijvoorbeeld ontstaan wanneer de eigenaren een andere regio vertegenwoordigen. Daarnaast kunnen verbonden partijen zowel publieke als private organisaties als eigenaar hebben. Het kan echter lastig zijn om in de verschillende doelen van de eigenaren tegelijk te voorzien, waardoor het doel van de agent vaak niet overeenkomt met het doel van een principaal.

Naast de principaal-agent theorie en de stewardshiptheorie is ook *Corporate Governance* uiteengezet als mogelijke theorie voor dit onderzoek. Dit onderzoek maakt echter geen gebruik van *Corporate Governance* als theorie om voorwaarden aan te ontlenen. De reden om niet te kiezen voor *Corporate Governance* is dat er binnen de provincie een rolverdeling is tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten bij de sturing op verbonden partijen. *Corporate Governance* is gericht op de controle door aandeelhouders op het bestuur van een onderneming. Hoewel de gehele provincie als aandeelhouder beschouwd kan worden, is Gedeputeerde Staten als aandeelhouder aanwezig in vergaderingen van aandeelhouders. Het kan zijn dat de voorwaarden die ontleend kunnen worden aan *Corporate Governance*, meer betrekking hebben op de rol van Gedeputeerde Staten in plaats van op de rol van Provinciale Staten.

Al met al kan geconcludeerd worden dat de principaal-agent theorie het meest geschikt is voor dit onderzoek. Bij het toepassen van de principaal-agent theorie is een kanttekening te plaatsen, die gevolgen heeft voor het ontlenen van voorwaarden aan de theorie. De principaal-agent theorie is volgens Schillemans (2010, p.28) zo breed, dat uit deze theorie geen concrete aanbevelingen zijn af te leiden voor een specifieke casus (Schillemans, 2010, p.28). Ook Neelen (1997, p.69) stelt dat de principaal-agent theorie weinig aanknopingspunten biedt voor het formuleren van hypothesen. Omdat de principaal-agent theorie geen concrete aanbevelingen biedt voor een specifieke situatie, vult dit onderzoek de theorie aan met literatuur over verbonden partijen voor het formuleren van voorwaarden. Voordat deze voorwaarden worden uiteengezet, behandelt de volgende paragraaf de ex post controlemogelijkheden vanuit de principaal-agent theorie.

## 3.2 Ex post controle beschouwd vanuit de principaal-agent theorie

Uit de principaal-agent theorie komen twee mogelijkheden voort om de agent ex post te controleren: monitoring en *incentives* (Jensen & Meckling, in Verhoest, 2002, p.59-60). Deze twee manieren worden uiteengezet in deze paragraaf, waarna vervolgens de keuze wordt verantwoord om te focussen op één wijze van controle. Deze paragraaf behandelt echter eerst de mogelijkheden van de principaal om ex ante te controleren. Ex ante controle wordt toegelicht om enerzijds het verschil met ex post controle helder te maken en anderzijds omdat vormen van ex ante controle een basis kunnen vormen voor ex post controle.

Ex ante controle vindt plaats voordat de handeling van een actor plaatsvindt. Deze vorm van controle is gericht op het voorkomen van onwenselijk gedrag of om de actor te verplichten om wenselijke dingen te doen (Thompson, 1993, p.304). Ex ante controle bestaat onder andere uit regels of voorschriften over wat de actor wel of niet mag doen (Thompson, 1993, p.304; Schillemans, 2010, p.11). Deze regels worden vastgelegd in een contract (Bergman, Müller & Strøm, 2000, p.257). Het maken van afspraken over het handelen van de agent kan worden beschouwd als een manier van ex ante controle, omdat voorafgaand aan een handeling de principaal controle uitoefent op de handelingen van de agent. Een contract kan echter niet alle handelingen van de agent vastleggen, omdat de principaal niet alle mogelijke situaties kan voorspellen (Corbey, 2010, p.488). Naast het vastleggen van regels in een contract, kan ex ante controle bestaan uit het vaststellen van doelen die de actor dient na te streven (Schillemans, 2010, p.11), het selecteren van de actor die verantwoordelijk wordt voor de uitvoering (Schillemans, 2010, p.11), voorafgaande inspecties (Molenkamp & Tummers, 2004, p.429) en het formuleren van kwaliteitscriteria (Molenkamp & Tummers, 2004, p.429). Het is vervolgens de verantwoordelijkheid van de agent om de regels en voorschriften na te leven (Thompson, 1993, p.304).

Ex ante controle is te vergelijken met de kaderstellende rol van Provinciale Staten. Op basis van de kaderstellende rol stelt Provinciale Staten richtlijnen op voor het handelen van Gedeputeerde Staten. Deze richtlijnen gelden indirect voor de verbonden partij (De Greef & Huntjens, 2014, p.28). Na het stellen van kaders kan Provinciale Staten controleren of de uitvoering voldoet aan deze kaders (De Greef & Huntjens, 2014, p.26). Deze controle is een vorm van ex post controle. Ex post controle vindt plaats na het handelen van de actor die gecontroleerd wordt (Thompson, 1993, p.304; Verhoest, 2002, p.38).

De principaal kan de agent op twee manieren ex post controleren. Ten eerste kan de principaal informatie verzamelen over de prestaties van ondergeschikten (Vedung, 1997, p.20). Deze informatie kan zowel het handelen van de agent als het nalaten van handelen betreffen (Bovens, 2005, p.28). Bij het verstrekken van informatie kan sprake zijn van het toelichten, rechtvaardigen of verdedigen van een bepaalde handeling (Schillemans, 2007). Het verzamelen van deze informatie vindt plaats door audit, monitoring en evaluatie (Vedung, 1997, p.20). Schillemans (2010, p.11) geeft aan dat monitoring plaats kan vinden via verplichte rapportages, inspecties en via geruchten en publiciteit. Wanneer blijkt dat de verstrekte informatie niet voldoende is, kan de principaal nadere vragen stellen aan de agent (Schillemans, 2007, p.62). De principaal beoordeelt het gedrag van de agent aan de hand van bepaalde normen. Deze normen kunnen expliciet zijn, maar zijn in de praktijk vaak impliciet (Schillemans, 2007, p.62). Het vergaren van informatie over het handelen van de agent vermindert de informatie-asymmetrie tussen de principaal en de agent (Corra, 2013, p.64; Saalfeld, 2000, p.36; Verhoest, 2002, p.59-60).

Een tweede manier van de principaal om de agent ex post te controleren is het gebruik van *incentives*. De principaal kan het gedrag van de agent prikkelen door het verstrekken van beloningen en het treffen van sancties (Verhoest, 2002, p.60). Schillemans (2010, p.13) stelt dat deze beloningen en sancties vaak van financiële aard zijn. In de publieke sector is echter vaak sprake van sancties in de vorm van reputatieschade of beloningen in de vorm van het vergroten van de autonomie van de agent (Schillemans, 2010, p.12).

Prikkels kunnen gebaseerd worden op de inspanning van de principaal of op de gerealiseerde resultaten (Verhoest, 2002, p.60). Beide grondslagen voor het baseren van prikkels brengen een nadeel met zich mee. Wanneer de principaal de prikkels baseert op de inspanning van de agent, kan mogelijk doelverschuiving van de agent ontstaan (Verhoest, 2002, p.60). Het is namelijk lastig voor de principaal om de inspanning van de agent volledig waar te nemen. De agent kan zich in zijn gedrag focussen op enkele indicatoren, in plaats van zich te richten op het realiseren van een bepaald doel. Het baseren van prikkels op basis van resultaten heeft ook een keerzijde. Verhoest (2002, p.60) stelt dat resultaten echter ook afhankelijk zijn van andere factoren, terwijl de agent wel op basis van deze resultaten een beloning ontvangt.

Via ex post controle kan de principaal het handelen van de agent op twee manieren beïnvloeden. Ten eerste is ex post controle gericht op het motiveren van de agent om goede beslissingen te nemen (Thompson, 1993, p.304). De dreiging op een sanctie of de kans op een beloning kan de agent ex ante motiveren om het belang van de principaal te dienen (Miller, 2005, p.209). Wanneer een handeling heeft plaatsgevonden, kan een handeling immers niet meer achteraf gecorrigeerd worden (Thompson, 1993, p.304). Ten tweede hebben bevindingen die voortkomen uit ex post controle als doel om van te leren (Vedung, 1997, p.21). Het leren van bevindingen kan drie gevolgen hebben: een besluit tot het voortzetten van het proces, een besluit tot het veranderen van het proces of een besluit voor het beëindigen van het proces (Vedung, 1997, p.21).

In deze scriptie is gekozen om op één manier van ex post controle te focussen: het vergaren van informatie over de prestaties van de agent. Twee redenen liggen ten grondslag aan deze keuze. Ten eerste vormt het vergaren van informatie de basis voor de controlefunctie van Provinciale Staten. Informatie is daardoor noodzakelijk om een oordeel te kunnen vellen over het functioneren van verbonden partijen. Op basis van dit oordeel kan de principaal besluiten om de agent bij te sturen door het verstrekken van beloningen en het treffen van sancties.

De tweede reden om in deze scriptie het begrip controle te beperken tot het vergaren van informatie, is dat de probleemstelling is gericht op het bieden van aanknopingspunten om de ex post controle door Provinciale Staten op het functioneren van verbonden partijen beter te *faciliteren*. Deze aanbevelingen worden gedaan aan het team verbonden partijen, die Gedeputeerde Staten ondersteunt in het verstrekken van informatie over de verbonden partijen. Het ligt in de mogelijkheden van het team verbonden partijen om verbeteringen door te voeren in de informatievoorziening over verbonden partijen, terwijl het treffen van sancties en het verstrekken van beloningen in mindere mate ondersteund kan worden door het team verbonden partijen.

## 3.3 Voorwaarden

Deze paragraaf zet negen voorwaarden voor het controleren van verbonden partijen uiteen. Deze voorwaarden zijn gericht op aspecten van de informatievoorziening waar het team verbonden partijen invloed op kan uitoefenen. De principaal-agent theorie vormt de basis voor deze voorwaarden. Tevens is gebruik gemaakt van literatuur over verbonden partijen op zowel gemeentelijk als provinciaal niveau en er is gebruik gemaakt van literatuur over uitvoeringsorganisaties op afstand van de regering op nationaal niveau. Hoewel de gebruikte literatuur niet altijd expliciet spreekt over de volksvertegenwoordiging als principaal en de uitvoeringsorganisatie als agent, kan deze relatie wel als een principaal-agent relatie beschouwd worden.

### 3.3.1 Informatie op hoofdlijnen

Een goede informatievoorziening is een noodzakelijke eis in de relatie tussen principaal en agent (Veltman, 1992, p.147). De voorwaarden voor het controleren van verbonden partijen gaan zowel in op de inhoud van informatie als op het proces van informatievoorziening. In deze paragraaf is één voorwaarde over de inhoud van informatie uiteengezet. In de paragrafen 3.3.2 en 3.3.3 volgen nog vier specifiekere voorwaarden betreffende de inhoud van informatie.

Voor het controleren van verbonden partijen is het belangrijk dat de verstrekte informatie zich beperkt tot de hoofdlijnen, in plaats van in te gaan op de details (Veltman, 1992, p.150; Kickert, 1998, p.81). Bij het plaatsen van uitvoering op afstand heeft de principaal ervoor gekozen om een agent autonomie te geven om de uitvoering van beleid binnen bepaalde kaders te bewerkstelligen. Bij het verstrekken van deze autonomie hoort ook een beperkte mate van bemoeienis met de wijze waarop een agent de uitvoering van beleid vormgeeft. Het ingaan op details van de uitvoering is volgens Van Thiel (2004a, p.201) een van de verklaringen voor waarom de scheiding tussen beleid en uitvoering in de praktijk niet gerealiseerd wordt.

Voor het controleren van verbonden partijen geldt de volgende voorwaarde:

*1) De verstrekte informatie beperkt zich tot de hoofdlijnen*

### 3.3.2 Doel van verbonden partij en van de provincie

De principaal-agent theorie veronderstelt dat de principaal en de agent verschillende doelen nastreven. Om de doelincongruentie te beperken controleert de principaal het gedrag van de agent. Door monitoring kan de principaal het gedrag van de agent volgen om vervolgens te beoordelen of dit gedrag bijdraagt aan het belang van de principaal.

Om dit oordeel te kunnen vellen, moet duidelijk zijn welk doel een agent dient te realiseren. De Greef et al. (2012, p.44) geven echter aan dat er vaak geen concrete doelstellingen worden geformuleerd bij deelname in verbonden partijen. Het ontbreken van expliciete doelstellingen betekent niet dat er geen ambities of doelstellingen zijn (De Greef et al., 2012, p.44). Het formuleren van de doelstellingen die de agent dient na te streven, heeft tot gevolg dat principalen beter kunnen controleren of de agent deze doelstellingen realiseert. Bovendien heeft het expliciteren van doelstellingen als voordeel dat toekomstige bestuurders tevens op de hoogte zijn waarom de provincie heeft besloten tot deelname aan een verbonden partij (De Greef et al., 2012, p.44).

Naast dat het doel van een verbonden partij helder dient te zijn, is het belangrijk dat Provinciale Staten een inschatting kan maken of het functioneren van een verbonden partij bijdraagt aan de doelstellingen van de provincie en op welke wijze dit gebeurt (Smits, 2013, p.8). Om de bijdrage van een verbonden partij helder te krijgen, is het van belang dat Gedeputeerde Staten een vertaalslag maakt van de verstrekte informatie van de verbonden partij naar provinciale kaders (Smits, 2013, p.7-8). De verbonden partij verstrekt in eerste instantie informatie over het presteren van de verbonden partij aan de verschillende principalen. Bij de provincie ligt de taak bij Gedeputeerde Staten om een vertaalslag te maken van de informatie over de resultaten van een verbonden partij naar de eigen kaders en doelstellingen (Smits, 2013, p.7-8).

De volgende twee voorwaarden komen voort uit deze paragraaf:

*2) Het doel van de verbonden partijen is helder*

*3) Gedeputeerde Staten omschrijft de bijdrage van een verbonden partij aan de doelstellingen van de provincie Noord-Brabant*

### 3.3.3 Prestatie-indicatoren

Samenhangend met het formuleren van een duidelijk doel, is dat de principaal kan meten in welke mate de agent dit doel realiseert. Het ontbreken van een duidelijk doel heeft als gevolg dat de principaal geen indicatoren heeft om de prestaties van de agent te meten (De Greef et al., 2012, p.44). Het kunnen meten van de prestaties is belangrijk om te kunnen beoordelen in welke mate en op welke wijze een verbonden partij bijdraagt aan het realiseren van de doelstellingen van de provincie.

De informatie die de verbonden partij verstrekt dient zich te beperken tot de output (Veltman, 1992, p.150). Om informatie te kunnen verstrekken over de output, moeten de prestaties van de verbonden partij meetbaar zijn. Het meten van de geleverde prestaties kan plaatsvinden op basis van prestatiecontracten en door het opstellen van prestatie-indicatoren (Helderman & Honingh, 2009). Er zijn duidelijke afspraken nodig tussen principaal en de agent over hoe de prestaties worden gemeten en beoordeeld en over de rapportage van de resultaten aan de principaal (Veltman, 1992). Daarnaast gaan de afspraken over de te leveren producten en diensten en de middelen die daarvoor beschikbaar zijn (Kickert, 1998). Een principaal beoordeelt uiteindelijk de agent op de geleverde prestaties en hoe deze in verhouding staan met de vooraf gemaakte afspraken (Kickert, 1998).

In de literatuur over prestatiemeting worden verschillende nadelen omschreven van prestatiemeting (zie De Bruijn, 2002; Verlet & Devos, 2008). Een voorbeeld van een nadeel van prestatiemeting is dat de nadruk komt te liggen op kwantificeerbare data (Verlet & Devos, 2008, p.55). De doelstellingen van een verbonden partij die moeilijker zijn te kwantificeren kunnen naar de achtergrond verdwijnen. Een ander nadeel van prestatiemeting is dat de aandacht uit kan gaan naar doelstellingen op korte termijn (Verlet & Devos, 2008, p.56). Deze aandacht voor doelstellingen op korte termijn kan ten koste gaan voor doelstellingen op lange termijn. De negatieve effecten van prestatiemeting zijn volgens Smith (in Verlet & Devos, 2008, p.54) het gevolg van doelincongruentie tussen principaal en agent.

Verhoest (2012) geeft aan dat het toch belangrijk is gebruik te maken van het meten van resultaten, zodat de resultaten een basis kunnen vormen voor de sturing en bekostiging van een agent. In plaats van prestatiemeting te gebruiken voor het afdwingen van resultaten op basis van een contract, kunnen de resultaten de basis zijn voor een dialoog tussen principaal en agent (Verhoest, 2012, p.30).

In dit onderzoek zijn de volgende voorwaarden opgesteld betreffende het gebruik van prestatie-indicatoren:

*4) Gedeputeerde Staten heeft prestatie-indicatoren opgesteld waarmee Provinciale Staten inzicht kan krijgen in welke mate een verbonden partij een doel realiseert*

*5) Gedeputeerde Staten verstrekt informatie over de realisatie van prestatie-indicatoren.*

### 3.3.4 Organisatie van informatie

Naast de inhoud van de informatie, is voor de controle door Provinciale Staten op verbonden partijen de organisatie van de informatievoorziening van belang. Ten eerste moet op ambtelijk niveau de verantwoordelijkheden goed belegd worden (De Greef et al., 2012, p.45). Dit kan volgens De Greef et al. (2012, p.45) plaatsvinden door per verbonden partij een portefeuillehouder aan te stellen. Deze portefeuillehouder is verantwoordelijk voor het actualiseren van het dossier van een verbonden partij. Op basis van dit dossier kan een bestuurder geïnformeerd worden. Het bijhouden van het dossier draagt bij aan de dagelijkse controle op een verbonden partij (De Greef et al., 2012, p.45).

Voor een actueel dossier is het relevant dat verbonden partijen de benodigde informatie tijdig aanleveren. Een principaal dient goede afspraken te maken met de agent om een goede informatievoorziening te bewerkstelligen. Er moeten duidelijke afspraken zijn over welke informatie een agent levert aan de principaal en op welke wijze de principaal de agent controleert (Algemene Rekenkamer, 2014). Deze afspraken verschillen per organisatie en kunnen samenhangen met de manier van sturing en financiering van deze organisatie (Algemene Rekenkamer, 2014).

Naast het aanstellen van een portefeuillehouder, dient op ambtelijk niveau een actueel overzicht worden bijgehouden over de verbonden partijen. Deze lijst is nodig als basis voor het verstrekken van informatie over verbonden partijen in de jaarstukken en maakt integrale sturing eenvoudiger (De Greef et al., 2012, p.45). Bovendien is het verplicht in de paragraaf verbonden partijen een overzicht van de verbonden partijen op te nemen. [[14]](#footnote-14)

Uit deze paragraaf volgen twee voorwaarden over de organisatie van informatie:

*6) Het team verbonden partijen houdt het dossier van een verbonden partij actueel.*

*7) Het team verbonden partijen houdt een overzicht van alle verbonden partijen bij.*

### 3.3.5 Inzicht in invloed op verbonden partij

In de vorige paragraaf zijn voorwaarden opgesteld die ingaan op de inhoud van informatie en het proces van informatievoorziening. In deze paragraaf volgen voorwaarden over het inzicht van Provinciale Staten in haar invloed op een verbonden partij. De invloed van Provinciale Staten is ten eerste afhankelijk van de rolverdeling tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten in de sturing op een verbonden partij. Ten tweede is de invloed van Provinciale Staten afhankelijk van de formele invloed die de provincie als aandeelhouder formeel heeft.

Ten eerste is de rolverdeling tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten van belang. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten in de sturing en controle op verbonden partijen kunnen diffuus zijn (Deloitte, 2006, p.4). Onduidelijkheden over taken leiden mogelijk tot vermenging van rollen (Deloitte, 2006, p.4). Het is belangrijk dat Provinciale Staten zich houdt aan de rol als toezichthouder en niet probeert de rol als eigenaar of opdrachtgever van Gedeputeerde Staten over te nemen (De Greef & Hageman, 2017, p.18; De Greef & Huntjens, 2014, p.24). Provinciale Staten staat als toezichthouder idealiter op afstand van de uitvoering en bemoeit zich niet met de dagelijkse werkzaamheden (De Greef & Huntjens, 2014, p.25).

Ten tweede is de formele invloed van de provincie belangrijk voor de invloed van Provinciale Staten. De formele invloed heeft gevolgen voor de mogelijkheden van de provincie om een verbonden partij bij te sturen. Om te beginnen spelen het aantal eigenaren van een verbonden partij een rol. Een agent kan meerdere principalen hebben. Een voorbeeld van een agent die meerdere principalen heeft is een uitvoeringsorganisatie die taken uitvoert in opdracht van meerdere ministers of in opdracht van principalen die werkzaam zijn op verschillende niveaus binnen een organisatie (In ’t Veld, 2004, p.17). Wanneer een agent meerdere principalen heeft, kan dat problemen opleveren voor de controle door de principaal op de handelingen van de agent (Moe, 1984, p.768; Neelen, 1997, p.75). Volgens Moe (1984, p.768) concurreren principalen met elkaar om controle uit te oefenen op de agent. Door de concurrentie tussen principalen krijgt de agent te maken met tegenstrijdige verlangens en eisen (Moe, 1984, p.768). Neelen (1997, p.75) geeft aan dat het hebben van meerdere principalen kan leiden tot vage afspraken en onduidelijke doelen. Het hebben van meerdere principalen heeft als gevolg dat een agent niet altijd de wensen van een principaal kan realiseren. De agent heeft immers te maken met meerdere principalen die proberen de uitvoering van beleid bij te sturen.

Daarnaast zijn de mogelijkheden om invloed uit te oefenen afhankelijk van de afspraken die vooraf met een verbonden partij zijn gemaakt (De Greef et al., 2012, p.42). Dergelijke afspraken kunnen vastgelegd worden in de statuten of in de gemeenschappelijke regeling van een verbonden partij (De Greef et al., 2012, p.42). Het is bijvoorbeeld mogelijk om vast te leggen dat de provincie moet instemmen met bepaalde besluiten, zoals een statutenwijziging (De Greef et al., 2012, p.42). Ook is het mogelijk om afspraken over de informatievoorziening vast te leggen (De Greef et al., 2012, p.42). De mogelijkheden tot sturing kunnen dus zowel afhankelijk zijn van de andere eigenaren als van de afspraken die vooraf met een verbonden partij zijn gemaakt.

Inzicht hebben in de formele invloed van de provincie is niet noodzakelijk voor het controleren van verbonden partijen. Statenleden zijn mogelijk wel meer gemotiveerd om te controleren wanneer blijkt dat de provincie formeel veel invloed heeft op een verbonden partij. De kans is dan groter dat sturing van Provinciale Staten op Gedeputeerde Staten, ook daadwerkelijk leidt tot bijsturing van de verbonden partij.

Een manier om inzicht te krijgen in de daadwerkelijke invloed van de provincie, is door het ontvangen van terugkoppeling van Gedeputeerde Staten. Via terugkoppeling kan Gedeputeerde Staten Provinciale Staten informeren of het is gelukt een verbonden partij bij te sturen.

Voorgaande leidt tot de volgende twee voorwaarden:

*8) Provinciale Staten weet waar ze invloed op kan uitoefenen door middel van controle.*

*9) Voor Provinciale Staten is het inzichtelijk wanneer controle heeft geleid tot bijsturing van het beleid.*

## 3.4 Samenvatting

Dit hoofdstuk heeft verschillende benaderingen uiteengezet waarin de afstand in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer naar voren komt. Deze benaderingen zijn de principaal-agent theorie, de stewardshiptheorie en *Corporate Governance.* Uiteindelijk is gekozen om de principaal-agent theorie te hanteren als centrale theorie in deze scriptie.

Daarna is dit hoofdstuk ingegaan op de ex post controlemogelijkheden die voortkomen uit de principaal-agent theorie. Deze ex post controlemogelijkheden zijn het vergaren van informatie en het belonen en straffen van gedrag door prikkels. Deze scriptie richt zich op één vorm van ex post controle: het vergaren van informatie om de prestaties van de agent te controleren.

Vervolgens is het theoretisch kader ingegaan op de voorwaarden voor het controleren van het functioneren van verbonden partijen. Overeenkomstig met de keuze om te focussen op één vorm van ex post controle (het vergaren van informatie), gaan de voorwaarden over het faciliteren van de controle door middel van de informatievoorziening. De voorwaarden zijn vereenvoudigd weergegeven in het conceptueel model (figuur 1).

Uiteindelijk kan het faciliteren van de controlerende rol van Provinciale Staten bijdragen aan de controle door Provinciale Staten op verbonden partijen. De informatievoorziening over verbonden partijen is noodzakelijk om verbonden partijen te kunnen controleren. Andere voorwaarden voor het controleren van verbonden partijen (zoals tijd en vaardigheden) blijven in dit onderzoek buiten beschouwing.

Hoofdlijnen

Helder doel

Bijdrage aan doelstelling van provincie

Prestatie-indicatoren opgesteld

Controle door Provinciale Staten op verbonden

Ondersteuning van ex post controle op verbonden partijen

Rapportage over prestatie-indicatoren

Actueel dossier

Overzicht verbonden partijen

Inzicht in mogelijkheden tot invloed

Gevolg van controle zichtbaar

Figuur 1: Conceptueel model

# Methoden

Na het weergeven van het conceptueel model van dit onderzoek, is het mogelijk om in te gaan op de wijze waarop dit onderzoek wordt uitgevoerd. Om te beginnen start paragraaf 4.1 met het toelichten van de keuze voor kwalitatief onderzoek. Daarna omschrijft deze paragraaf de casestudy als vorm van kwalitatief onderzoek. Paragraaf 4.2 zet vervolgens de methoden van dataverzameling uiteen. Paragraaf 4.3 omschrijft de operationalisatie van de begrippen uit het theoretisch kader. Daarna besteedt paragraaf 4.4 aandacht aan de wijze van analyse van de verzamelde gegevens. Ten slotte gaat paragraaf 4.5 in op de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek. Het hoofdstuk sluit af met een samenvatting van de methoden van dit onderzoek.

## 4.1 Onderzoeksmethoden

### 4.1.1 Keuze voor kwalitatief onderzoek

Bleijenbergh (2013, p.10) omschrijft kwalitatief onderzoek als “alle vormen van onderzoek die zijn gericht op het verzamelen en interpreteren van talig materiaal om op basis daarvan uitspraken te doen over een (sociaal) verschijnsel in de werkelijkheid”. Kwantitatief onderzoek is daarentegen gericht op het verzamelen van cijfermateriaal (Bleijenbergh, 2013, p.10). Het verschil tussen kwalitatief en kwantitatief onderzoek is volgens de omschrijving van Bleijenbergh (2013) zichtbaar in de aard van de gegevens die worden verzameld.

Een tweede onderscheid tussen kwalitatief en kwantitatief onderzoek is het aantal waarnemingseenheden dat wordt gebruikt. Bij kwalitatief onderzoek is het verzamelen van data relatief arbeidsintensief (Bleijenbergh, 2013, p.10). In dezelfde tijd is het via kwantitatief onderzoek mogelijk om meer waarnemingseenheden te onderzoeken dan bij kwalitatief onderzoek (p.10). Hierdoor is het aantal waarnemingseenheden bij kwalitatief onderzoek over het algemeen lager dan bij kwantitatief onderzoek.

Hoewel het aantal waarnemingseenheden bij kwalitatief onderzoek lager is dan bij kwantitatief onderzoek, leveren de waarnemingseenheden bij kwalitatief onderzoek echter wel een veelheid aan informatie op (Bleijenbergh, 2013, p.10-11). Bij kwalitatief onderzoek is het mogelijk een groot aantal (causale) relaties te onderzoeken, de uitspraken over deze relaties blijven echter wel wat globaler (Bleijenbergh, 2013, p.12). Bij kwantitatief onderzoek kunnen daarentegen gerichtere uitspraken worden gedaan over de sterkte van de relatie tussen twee variabelen (Bleijenbergh, 2013, p.12). Deze uitspraken gaan echter wel over een klein aantal causale relaties (Bleijenbergh, 2013, p.13).

Dit onderzoek maakt gebruikt van kwalitatieve methoden en data. Er zijn twee redenen voor deze keuze. Ten eerste doen kwalitatieve gegevens recht aan de complexe werkelijkheid. Kwantitatieve gegevens reduceren en simplificeren de werkelijkheid daarentegen, waardoor deze gegevens geen recht doen aan de complexe werkelijkheid (Van Thiel, 2010, p.136). Voor dit onderzoek is het relevant dat recht wordt gedaan aan de complexe werkelijkheid, omdat het mogelijk is dat respondenten niet eenduidig kunnen aangeven of wel of niet aan een bepaalde voorwaarde wordt voldaan. Door kwalitatief onderzoek is het mogelijk nader in te gaan op waarom de provincie Noord-Brabant wel of niet voldoet aan een bepaalde voorwaarde. Dit zorgt voor meer verdieping in dit onderzoek.

De tweede reden voor kwalitatief onderzoek is dat bij kwalitatief onderzoek een veelheid aan informatie kan worden verzameld en een groot aantal relaties te onderzoeken zijn (Bleijenbergh, 2013, p.10-12). In dit onderzoek is het belangrijk om een veelheid aan informatie te verzamelen, omdat deze informatie bijdraagt aan het begrip van hoe de controle door Provinciale Staten op verbonden partijen beter gefaciliteerd kan worden. Door meer zicht te krijgen op de context waarin Provinciale Staten de verbonden partijen controleert, sluiten de aanbevelingen die volgen uit dit onderzoek beter aan op de praktijk.

Informatie over de context gaat onder andere over de voorwaarden die uiteen zijn gezet in het theoretisch kader. Er kunnen echter ook andere voorwaarden zijn voor het controleren van verbonden partijen, terwijl deze niet in het theoretisch kader genoemd zijn. Door kwalitatief onderzoek is het mogelijk om informatie te verzamelen over andere voorwaarden die in de praktijk gelden voor het controleren van verbonden partijen. Bovendien kan in kwalitatief onderzoek naar voren komen dat een bepaalde voorwaarde uit de theorie niet geldt voor een specifieke casus. Het is mogelijk dat uit dit onderzoek de bevinding volgt dat een bepaalde voorwaarde niet van invloed is op de ondersteuning van de controle op verbonden partijen bij de provincie Noord-Brabant. Door kwalitatief onderzoek kan informatie verzameld worden over de causale relatie tussen de onafhankelijke en afhankelijke variabelen. Door informatie te vergaren over de causale werking van de voorwaarden voor het controleren van verbonden partijen, kunnen aan bepaalde voorwaarden prioriteit worden gegeven in de aanbevelingen.

### 4.1.2 Casestudy

Dit onderzoek past de casestudy toe. Dit onderzoek is namelijk gericht op een specifieke situatie: de ondersteuning van ex post controle op verbonden partijen bij de provincie Noord-Brabant.

Een casestudy focust op een of meerdere specifieke situaties (Wester & Peters, 2004, p.13). Een casestudy is gericht op het analyseren van de complexe relaties waarin een case functioneert (Wester & Peters, 2004, p.13). Wester (2000, p.20) stelt dat de casestudy voornamelijk voor organisatieonderzoek toepasbaar is, omdat het interne of externe functioneren van één organisatie centraal staat in een casestudy. De onderzoeker bestudeert het functioneren van een case wordt in zijn natuurlijke situatie (Wester, 2000, p.27).

Braster (2000, p.21) geeft aan dat het belangrijkste kenmerk van een casestudy is dat een onderzoeker een specifieke situatie intensief bestudeert. Deze intensieve bestudering vindt plaats door onder andere meerdere methoden van dataverzameling toe te passen en een groot aantal eigenschappen of theoretische concepten te onderzoeken (Braster, 2000, p.23). Een ander kenmerk van een casestudy is dat het te bestuderen verschijnsel niet los van de omgeving of context kan worden gezien (Braster, 2000, p.23). Het is bij een casestudy niet mogelijk om de kenmerken van de omgeving en context onder controle te houden waardoor het niet mogelijk is een case te isoleren van de omgeving (Braster, 2000, p.23-24).

Dit onderzoek verricht een enkelvoudige casestudy. De case die centraal staat in dit onderzoek is de ondersteuning van ex post controle op verbonden partijen bij de provincie Noord-Brabant. Dit onderzoek beperkt zich tot één wijze van ex post controle: het vergaren van informatie. De informatievoorziening van verbonden partijen naar Provinciale Staten verloopt veelal via Gedeputeerde Staten. De ambtelijke ondersteuning van Gedeputeerde Staten bereidt veel dossiers en rapportages voor, waardoor zij ook in de mogelijkheid is om via de informatievoorziening de controle door Provinciale Staten te faciliteren.

Binnen deze casus is het mogelijk meerdere subcases te selecteren, bijvoorbeeld door onderscheid te maken tussen verschillende verbonden partijen. Per verbonden partij kan vervolgens gemeten worden in welke mate ze aan een bepaalde voorwaarde voldoet. In deze scriptie is desondanks ervoor gekozen om geen subcases te selecteren, maar onderzoekt de controle op verbonden partijen als één casus.

Er zijn twee redenen voor de keuze om de verbonden partijen als één casus te beschouwen. Ten eerste zijn enkele voorwaarden uit het theoretisch kader niet gericht op een specifieke verbonden partij, maar op de algemene informatievoorziening over verbonden partijen. Een voorbeeld van een algemene voorwaarde is: “*Het team verbonden partijen houdt een overzicht van alle verbonden partijen bij*”. Door de verbonden partijen als één casus te beschouwen, kunnen algemene aanbevelingen geformuleerd worden voor de ambtelijke ondersteuning.

Ten tweede zou de generaliseerbaarheid van de bevindingen van de subcases beperkt zijn. De verbonden partijen zijn moeilijk met elkaar te vergelijken vanwege verschillen in de aard, structuur, statuten en het aantal eigenaren. Deze verschillen in de mogelijke subcases hebben als gevolg dat het moeilijk is om uitspraken te doen over de informatievoorziening over alle verbonden partijen van de provincie Noord-Brabant.

## 4.2 Methoden van dataverzameling

Binnen een casestudy zijn verschillende soorten methoden van dataverzameling te gebruiken. In dit onderzoek worden twee verschillende methoden toegepast: het interview en de documentenanalyse.

### 4.2.1 Interview

Verschuren en Doorewaard (2007, p.230) omschrijven het interview als een variant van ondervraging. Verschuren en Doorewaard omschrijven de techniek van ondervraging als volgt: “een door de vraagstelling en operationalisering van de kernbegrippen daarin gestuurde activiteit, waarbij u door het aanbieden van stimuli - meestal vragen of uitspraken in een vragenlijst - probeert bij van tevoren zorgvuldig gekozen personen de gewenste informatie te krijgen” (Verschuren & Doorwaard, 2007, p.230).

De techniek van ondervraging maakt gebruik van personen als databron. Verschuren en Doorewaard (2007, p.217) geven aan dat het gebruik van personen als databron populair is in sociaalwetenschappelijk onderzoek. Verschuren & Doorewaard (2007, p.217) benoemen twee redenen voor deze populariteit. Ten eerste kan de informatie bij personen als databron relatief snel verkregen worden (Verschuren & Doorewaard, 2007, p.217). Bij het afnemen van interviews kan iemand door het stellen van gerichte vragen gestimuleerd worden tot het verstrekken van de benodigde informatie. De onderzoeker hoeft niet te wachten tot een bepaalde situatie naar voren komt, zoals bij een observatie of bestuderen van documenten wel sprake van is (Verschuren & Doorewaard, 2007, p.218).

Ten tweede kunnen personen een grote diversiteit van informatie verschaffen (Verschuren & Doorewaard, 2007, p.217). De informatie die personen als databronnen verstrekken kan bijvoorbeeld opvattingen, beweegredenen, gedrag, capaciteiten, interesses en achtergrondkenmerken betreffen (Verschuren & Doorewaard, 2007, p.218).

Ondervraging is globaal onder te verdelen in twee varianten: het interview en de enquête (Verschuren & Doorwaard, 2007, p.230). Het verschil tussen deze twee varianten ligt in de mate waarin de ondervraging vooraf is gestructureerd en in de mate van de openheid van de vragen (Verschuren & Doorwaard, 2007, p.230). Bij een interview is de ondervraging vooraf beperkt gestructureerd en worden de vragen op een open wijze gesteld (Verschuren & Doorwaard, 2007, p.231).

Dit onderzoek maakt gebruik van interviews als methode van dataverzameling. Een voordeel van het interview is dat zowel de onderzoeker als de geïnterviewde om toelichting kunnen vragen (Verschuren & Doorewaard, 2007, p.231). Daarnaast heeft de onderzoeker de optie om door te vragen (Verschuren & Doorewaard, 2007, p.231). Bovendien heeft het afnemen van een interview ten opzichte van de enquête als voordeel dat de onderzoeker de antwoorden kan interpreteren met behulp van gezichtsuitdrukkingen en ander lichaamstaal (Verschuren & Doorewaard, 2007, p.231).

Een nadeel van een interview ten opzichte van de enquête is dat het interview tijdrovend is (Verschuren & Doorewaard, 2007, p.242). Bij een enquête is het mogelijk om in dezelfde tijd een groter aantal mensen te ondervragen.

De interviews worden afgenomen met Statenleden en ambtenaren. Statenleden kunnen in de interviews zelf aangeven in welke mate ze het functioneren van verbonden partijen controleren en wat ze daarvoor nodig hebben. Voor het selecteren van Statenleden is hulp gevraagd aan een sleutelpersoon. Sleutelpersonen kunnen bijdragen aan het selecteren van respondenten, doordat zij weten welke bekend zijn met een onderwerp (Van Thiel, 2010, p.111). In dit onderzoek heeft een sleutelpersoon van de griffie geholpen om Statenleden te selecteren.

Provinciale Staten van de provincie Noord-Brabant bestaan uit tien verschillende fracties. Van elke fractie is één Statenlid geselecteerd en benaderd. Voor elke fractie is nagegaan welk Statenlid idealiter betrokken is bij de controle op verbonden partijen. Dit zijn bijvoorbeeld Statenleden die binnen hun fractie de functie vervullen als woordvoerder economie of ruimte, waardoor ze te maken krijgen met verschillende verbonden partijen. Daarnaast is ook gekeken welke Statenleden deelnemen aan het platform Planning & Control van Provinciale Staten. Dit platform ondersteunt de controlerende rol van Provinciale Staten en Statenleden overleggen binnen dit platform over financieel-technische onderwerpen. Uiteindelijk hebben zes Statenleden laten weten mee te willen en kunnen werken aan het onderzoek.

Daarnaast zijn verschillende ambtenaren geselecteerd en benaderd. De ambtenaren zijn geselecteerd met behulp van twee sleutelpersonen binnen het team verbonden partijen. Er zijn ambtenaren geselecteerd die ook zicht hebben op de controle door Provinciale Staten op verbonden partijen en de mate waarin verschillende voorwaarden aanwezig zijn in de provincie Noord-Brabant. Bij het selecteren van de ambtenaren is gelet op een spreiding van verschillende functies. De respondenten zijn bij het onderwerp betrokken vanuit kennis en onderzoek, vanuit planning en control, vanuit het team verbonden partijen en als bestuursadviseur van een Gedeputeerde. Uiteindelijk hebben vijf ambtenaren meegewerkt aan het onderzoek. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van alle respondenten.

De interviews vinden plaats aan de hand van een topiclijst. Van Thiel (2010, p.109) schaart een dergelijk interview onder het semigestructureerd interview. De onderwerpen zijn afgeleid uit de operationalisatie (Van Thiel, 2010, p.109). Bij een interviewhandleiding met gesprekstopics zijn de vragen niet vooraf geformuleerd en de volgorde waarin de topics aan bod komen is niet vastgesteld (Wester & Peters, 2004, p.61). Door gebruik te maken van de topiclijst verzamelt de onderzoeker informatie over de verschillende onderwerpen die aan bod moeten komen (Wester & Peters, 2004, p.61). De interviews beginnen met enkele algemene vragen waar mogelijk enkele topics al aan bod komen. Vervolgens gaat de onderzoeker in op de topics die nog niet aan bod zijn gekomen in het interview. Bijlage 3 en 4 geven de interviewguides voor respectievelijk de Statenleden en de ambtenaren weer.

De interviews worden opgenomen met een recorder. Na het plaatsvinden van het interview wordt het interview volledig uitgeschreven. Dit wordt een transcript genoemd (Van Thiel, 2010, p.113). Het volledig uitschrijven van een interview is tijdrovend, maar zorgt wel een nauwkeurige en complete weergave van het interview (Van Thiel, 2010, p.113).

### 4.2.2 Documentenanalyse

De tweede methode die dit onderzoek gebruikt is de documentenanalyse. De documentenanalyse betreft het interpreteren van de inhoud van documenten (Van Thiel, 2010, p.69). De documenten zijn een vorm van bestaand materiaal: de documenten zijn voor een ander doel geschreven, maar kunnen worden gebruikt voor het onderzoek (Van Thiel, 2010, p.117).

Het gebruiken van documenten voor het verzamelen van gegevens heeft verschillende voordelen. Een praktisch voordeel bij het gebruik van documenten is dat documenten vaak in grote getalen en diversiteit aanwezig zijn (Van Thiel, 2010, p.121; Verschuren & Doorewaard, 2007, p.224). Een ander voordeel bij het gebruik van documenten is dat ze niet bepaalde antwoorden uitlokken in het kader van het onderzoek (Verschuren & Doorewaard, 2007, p.225). Een derde voordeel is dat documenten voortdurend gebruikt kunnen worden voor het raadplegen (Verschuren & Doorewaard, 2007, p.225). Eén document kan verschillende keren geanalyseerd worden, zodat niet in één keer op alle variabelen gelet hoeft te worden.

Hoewel het gebruiken van documenten verschillende voordelen kent, kleven er ook nadelen aan het gebruiken van documenten om data te verzamelen. Het eerste nadeel is dat alle beschikbare informatie kan leiden tot een overvloed aan informatie (Verschuren & Doorewaard, 2007, p.225). Een ander nadeel is dat de onderzoeken niet doelgericht naar bepaalde informatie kan vragen, zoals bij het gebruik van personen als databronnen wel het geval is (Verschuren & Doorewaard, 2007, p.225). Bovendien is de informatie geschreven voor een ander doel dan het onderzoek (Van Thiel, 2010, p.121). De beschikbare informatie is niet altijd informatie die de onderzoeker kan gebruiken voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen (Van Thiel, 2010, p.121). Van Thiel (2010, p.121) noemt dit het operationalisatieprobleem. Uit deze nadelen volgt het belang van het zorgvuldig selecteren van documenten om de grote hoeveelheid informatie behapbaar te houden.

Dit onderzoek maakt gebruik van een selecte steekproef om documenten te selecteren. Bij een selecte steekproef worden documenten geselecteerd die betrekking hebben op een specifiek onderwerp (Van Thiel, 2010, p.120). Het theoretisch kader is bij deductief onderzoek van invloed op de selectie van documenten (Van Thiel, 2010, p.120). De onderzoeker is namelijk op zoek naar informatie over bepaalde variabelen (Van Thiel, 2010, p.120). Met behulp van een sleutelpersoon selecteert de onderzoeker de belangrijkste bronnen (Van Thiel, 2010, p.120). In dit onderzoek zijn de sleutelpersonen medewerkers van het team verbonden partijen. De geselecteerde documenten staan weergegeven in bijlage 5. Deze documenten worden geanalyseerd en fragmenten die een van de indicatoren uit de operationalisatie betreffen, worden gebruikt in de analyse.

## 4.3 Operationalisatie

Deze paragraaf zet de operationalisatie van de variabelen uit het theoretisch kader uiteen. Het operationaliseren van variabelen is het meetbaar maken van theoretische begrippen (Verschuren & Doorewaard, 2007, p.196). De operationalisatie vormt de overgang van de theorie naar de empirie (Van Thiel, 2010, p.52).

Ten eerste wordt de afhankelijke variabele, ‘de ondersteuning van ex post controle op verbonden partijen bij de provincie Noord-Brabant’ geoperationaliseerd. Omdat deze scriptie focust op het vergaren van informatie als onderdeel van controle, sluit ook de operationalisatie van de afhankelijke variabele aan op dit onderdeel van controle. De afhankelijke variabele is daarom gericht op de ondersteuning van de ex post controle door middel van de informatievoorziening. Om inzicht te krijgen in de beoordeling van de informatievoorziening, worden in de analyse eerst de informatie-instrumenten van Provinciale Staten geschetst. Op deze wijze verschaft de analyse inzicht in waar de informatievoorziening over verbonden partijen uit bestaat.

Vervolgens meet dit onderzoek de beoordeling van de informatievoorziening. Ten eerste vraagt de onderzoeker naar de beoordeling van de respondent van de huidige informatievoorziening. Vervolgens wordt doorgevraagd naar of de huidige informatievoorziening Provinciale Staten in staat stelt om het functioneren van verbonden partijen te kunnen controleren. Daarnaast vraagt de onderzoeker naar opvattingen van respondenten over wat ze belangrijk vinden met betrekking tot de informatievoorziening. Afhankelijk van het gegeven antwoord kan de onderzoeker doorvragen naar welke instrumenten voor Provinciale Staten belangrijk zijn om verbonden partijen te kunnen controleren. Bovendien vraagt de onderzoeker aan respondenten of ze ideeën hebben over concrete verbeteringen voor de informatievoorziening over verbonden partijen.

Als databronnen voor de afhankelijke variabele worden documenten en interview gebruikt. De uiteenzetting van de informatie-instrumenten van Provinciale Staten wordt gebaseerd op documenten. De andere aspecten van de afhankelijke variabele worden ontleend aan de interviews.

De operationalisatie van de voorwaarden is uiteengezet in tabel 1. De eerste kolom geeft het concept weer. Het concept is de weergave van de voorwaarde in een of enkele termen. De tweede kolom presenteert de volledige voorwaarde. De derde kolom zet de verschillende indicatoren van het concept uiteen. Kolom vier geeft voor elke indicator weer welke databronnen worden gebruikt om empirische data te verzamelen. De vijfde kolom zet uiteen welke waarden worden toegekend aan de voorwaarden. De waarde geeft weer in welke mate de provincie Noord-Brabant voldoet aan een voorwaarde. De mate van aanwezigheid van een voorwaarde zijn ingedeeld in: afwezig (-/-), grotendeels afwezig (-), gedeeltelijk aanwezig (+/-), grotendeels aanwezig (+) en aanwezig (+/+).

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Concept** | **Voorwaarde** | **Indicatoren** | **Databron** | **Scores** |
| Hoofdlijnen | De verstrekte informatie beperkt zich tot de hoofdlijnen | De informatie is op hoofdlijnen weergegeven | Interviews, documenten | Afwezig, grotendeels afwezig, gedeeltelijk aanwezig, grotendeels aanwezig en aanwezig |
| Provinciale Staten vraagt om informatie op hoofdlijnen | Interviews |
| Helder doel | Het doel van de verbonden partijen is helder | Het doel van verbonden partijen is geformuleerd | Documenten | Afwezig, grotendeels afwezig, gedeeltelijk aanwezig, grotendeels aanwezig en aanwezig |
| Provinciale Staten is bekend met het doel van verbonden partijen | Interviews |
| Bijdrage aan doelstelling van provincie | Gedeputeerde Staten omschrijft de bijdrage van een verbonden partij aan de doelstellingen van de provincie Noord-Brabant | Het is inzichtelijk aan welk doel van de provincie Noord-Brabant de verbonden partij dient bij te dragen | Interviews, documenten | Afwezig, grotendeels afwezig, gedeeltelijk aanwezig, grotendeels aanwezig en aanwezig |
| Gedeputeerde Staten rapporteert over de mate waarin een verbonden partij bijdraagt aan een doel van de provincie | Interviews, documenten |
| Prestatie-indicatoren opgesteld | Gedeputeerde Staten heeft prestatie-indicatoren opgesteld waarmee Provinciale Staten inzicht kan krijgen in welke mate een verbonden partij een doel realiseert | Gedeputeerde Staten heeft prestatie-indicatoren vastgesteld | Documenten | Afwezig, grotendeels afwezig, gedeeltelijk aanwezig, grotendeels aanwezig en aanwezig |
| De prestatie-indicatoren sluiten aan op het doel van de verbonden partij | Documenten |
| Rapportage over prestatie-indicatoren | Gedeputeerde Staten verstrekt informatie over de realisatie van prestatie-indicatoren | Gedeputeerde Staten beschikt over de gegevens om over de prestatie-indicatoren te rapporteren | Interviews, documenten | Afwezig, grotendeels afwezig, gedeeltelijk aanwezig, grotendeels aanwezig en aanwezig |
| Gedeputeerde Staten rapporteert over de vastgestelde prestatie-indicatoren | Interviews, documenten |
| Actueel dossier | Het team verbonden partijen houdt het dossier van een verbonden partij actueel | Het team verbonden partijen krijgt tijdig informatie van de verbonden partijen | Interviews, documenten | Afwezig, grotendeels afwezig, gedeeltelijk aanwezig, grotendeels aanwezig en aanwezig |
| In de P&C-documenten wordt actuele informatie weergegeven | Interviews, documenten |
| Wanneer Provinciale Staten verzoekt om extra informatie is deze informatie ook beschikbaar | Interviews |
| Overzicht verbonden partijen | Het team verbonden partijen houdt een overzicht van alle verbonden partijen bij | Het team verbonden partijen heeft een overzicht van alle verbonden partijen | Interviews, documenten | Afwezig, grotendeels afwezig, gedeeltelijk aanwezig, grotendeels aanwezig en aanwezig |
| Het overzicht van alle verbonden partijen is actueel | Interviews |
| Inzicht in mogelijkheden tot invloed | Provinciale Staten weet waar ze invloed op kan uitoefenen door middel van controle | Provinciale Staten weet hoeveel invloed de provincie formeel heeft in een verbonden partij | Interviews | Afwezig, grotendeels afwezig, gedeeltelijk aanwezig, grotendeels aanwezig en aanwezig |
| Voor Provinciale Staten is het duidelijk wat haar controlerende rol omvat bij verbonden partijen | Interviews |
| Gevolg van controle zichtbaar | Voor Provinciale Staten is het inzichtelijk wanneer controle heeft geleid tot bijsturing van het beleid | Gedeputeerde Staten rapporteert over wat ze heeft gedaan met opmerkingen van Provinciale Staten | Interviews | Afwezig, grotendeels afwezig, gedeeltelijk aanwezig, grotendeels aanwezig en aanwezig |
| Gedeputeerde Staten koppelt terug aan Provinciale Staten of bijsturing is gelukt | Interviews |

Tabel 1: Operationalisatie voorwaarden

## Technieken van data-analyse

De analyse van informatie betreft het ordenen van gegevens en het beantwoorden van onderzoeksvragen (Wester & Peters, 2004, p.81). Bij kwalitatief onderzoek zijn de verzamelde gegevens weergegeven in de vorm van teksten (Bleijenbergh, 2013, p.91). De gegevens in dit onderzoek zijn de transcripties van de afgenomen interviews en de bevindingen uit de documentenanalyse.

Voor het ordenen van kwalitatieve gegevens worden codes toegekend aan de relevante fragmenten. De codes zijn termen die een fragment verbinden aan het theoretische kader (Vennix, 2012, p.265; Wester & Peters, 2004, p.93). Bij deductief onderzoek komen de codes overeen met de operationalisatie (Van Thiel, 2010, p.163). De theorie vormt bij deductief onderzoek het uitgangspunt van de analyse (Staa & Evers, 2010, p.9).

Het toekennen van codes aan de fragmenten vindt in deze scriptie plaats in drie fasen. Ten eerste kent de onderzoeker een concept toe aan het fragment. De concepten verwijzen naar de variabelen uit het theoretisch kader. De tweede stap betreft het toekennen van een code aan het fragment. Deze code geeft weer over welke indicator het fragment gaat. In de derde stap wordt een waarde toegekend aan de indicator. Deze waarde beschrijft de mate waarin een indicator aanwezig is.

De laatste fase van het analyseproces is het afleiden van antwoorden op onderzoeksvragen uit de verzamelde data (Van Thiel, 2010, p.166). Fragmenten die dezelfde indicator betreffen, worden met elkaar vergeleken. Per indicator zoekt de onderzoeker naar een patroon over de mate waarin een indicator aanwezig is bij de provincie Noord-Brabant. Op basis van de toegekende waarden kan dit onderzoek een uitspraak doen over de mate waarin in de empirie aan een bepaalde voorwaarde wordt voldaan.

## 4.5 Validiteit en betrouwbaarheid

In het methodologisch kader zijn verschillende keuzes over de onderzoeksmethoden, methoden van dataverzameling, de operationalisatie en de data-analyse uiteengezet. Deze paragraaf zet uiteen hoe bepaalde keuzes van invloed zijn op de validiteit en de betrouwbaarheid van dit onderzoek.

### 4.5.1 Validiteit

Validiteit is onder te verdelen in interne en externe validiteit (Van Thiel, 2010, p.58). Van Thiel (2010, p.58) legt uit dat de geldigheid van het onderzoek ingaat op de vraag of de onderzoeker daadwerkelijk de variabele meet die hij wilde meten.

Bij kwalitatief onderzoek worden vaak meerdere methoden gebruikt om data te verzamelen (Vennix, 2012, p.267). De gedachte achter het gebruiken van meerdere methoden is dat één methode geen volledig beeld geeft van een verschijnsel (Vennix, 2012, p.100). Een onderzoeker maakt gebruik van meerdere methoden om een goed beeld van een bepaald verschijnsel te krijgen (Vennix, 2012, p.100). Dit onderzoek maakt gebruik van zowel interviews als documentenanalyse als methoden van dataverzameling. Doordat gebruik van meerdere methoden een beter beeld geeft van de werkelijkheid, vergroot dit de interne validiteit van het onderzoek. Een ander voordeel van het gebruiken van meerdere methoden van dataverzameling is dat beperkingen van een bepaalde onderzoeksmethode gecompenseerd worden door een andere onderzoeksmethode (Wester & Peters, 2004, p.51). Na het verzamelen van de informatie door meerdere methoden, worden de bevindingen met elkaar vergeleken (Vennix, 2012, p.267). De conclusies van het onderzoek worden versterkt wanneer de bevindingen met elkaar overeenkomen (Vennix, 2012, p.268).

Het gebruik van het interview als methode voor dataverzameling heeft ook gevolgen voor de interne validiteit van het onderzoek. Het gebruiken van interviews vergroot de interne validiteit van het onderzoek doordat bij interviews gericht naar de benodigde informatie gevraagd kan worden (Verschuren & Doorewaard, 2007, p.219). Bovendien is er bij een semigestructureerd interview de ruimte om door te vragen, waardoor bijvoorbeeld om toelichting gevraagd kan worden. De mogelijkheden om door te vragen is positief voor de interne validiteit, omdat een variabele dan beter gemeten kan worden.

Het gebruik van interviews kan echter ook een negatieve werking hebben op de interne validiteit van het onderzoek. Bij het afnemen van interviews is het mogelijk dat mensen strategische antwoorden geven op vragen (Verschuren & Doorewaard, 2007, p.243). Een voorbeeld van een strategisch antwoord is het geven van een sociaal wenselijk antwoord. Het geven van sociaal wenselijke antwoorden heeft een negatieve werking op de interne validiteit, omdat door het geven van sociaal wenselijke antwoorden gegevens worden verzameld die niet overeenkomen met de werkelijkheid.

Dit onderzoek ondervangt het probleem van het geven van strategische antwoorden op meerdere manieren. Om te beginnen ondervangt dit onderzoek het probleem door naast Statenleden ook ambtenaren te interviewen. De antwoorden van ambtenaren worden vergeleken met de antwoorden van de Statenleden. Een andere manier waarop dit onderzoek het probleem van strategische antwoorden ondervangt is door de interviews anoniem af te nemen. Anonimiteit kan ervoor zorgen dat respondenten eerlijker durven te antwoorden op bepaalde vragen. Tot slot tracht dit onderzoek te voorkomen dat respondenten strategische antwoorden geven door in de interviews eerst enkele algemene en open vragen te stellen. Respondenten kunnen deze vragen beantwoorden, zonder dat de vraagstelling stuurt op een bepaald topic of richting van antwoord.

Een andere beperking van dit onderzoek voor de interne validiteit, is dat dit onderzoek niet focust op enkele specifieke casussen maar op de verbonden partijen in het algemeen. Het kan voor respondenten echter moeilijk zijn om te antwoorden over alle verbonden partijen samen. Respondenten kunnen bij het beantwoorden van vragen bijvoorbeeld een specifieke verbonden partij in gedachten hebben waar ze meer bij betrokken zijn. Dit onderzoek beperkt dit probleem door tijdens de interviews te vragen of het antwoord op een vraag geldt voor alle verbonden partijen of specifiek één verbonden partij betreft. Wanneer blijkt dat een antwoord betrekking heeft op één specifieke verbonden partij, vraagt de onderzoeker door wat het beeld is van een respondent van een bepaalde variabele over alle verbonden partijen samen.

Externe validiteit betreft de generaliseerbaarheid van het onderzoek (Van Thiel, 2010, p.59). Dit onderzoek is extern valide wanneer de bevindingen gelden voor alle verbonden partijen van de provincie Noord-Brabant. De externe validiteit van dit onderzoek is beperkt. Dit onderzoek onderscheidt geen casussen, waardoor uiteindelijk bevindingen voortkomen uit het onderzoek die gelden voor verbonden partijen in het algemeen. Het is echter mogelijk dat een bepaalde bevinding niet geldt voor een specifieke verbonden partij.

### 4.5.2 Betrouwbaarheid

Een onderzoek is betrouwbaar wanneer herhaling van het onderzoek onder dezelfde omstandigheden en met dezelfde procedures hetzelfde resultaat levert (Hutjes, 2000, p.73). Voor het garanderen van de betrouwbaarheid van het onderzoek is het van belang dat anderen de stappen in de bewijsvoering van het onderzoek kunnen controleren (Hutjes, 2000, p.78). In het methodologisch kader is uiteengezet met wie interviews zijn afgenomen, welke onderwerpen in de interviews naar voren komen en hoe de interviews en documenten geanalyseerd worden. Bij herhaling van het onderzoek kan op basis van deze informatie dezelfde stappen worden gevolgd.

Hoewel bij herhaling van het onderzoek op basis van de operationalisatie en de interviewguide dezelfde onderwerpen in een interview naar voren komen, is er ook een beperking voor de betrouwbaarheid van het onderzoek. In de interviewguide zijn namelijk topics opgenomen in plaats van volledig uitgewerkte vragen. Bij herhaling van het onderzoek is het mogelijk dat de vragen op een andere wijze gesteld worden. Bovendien kan de volgorde van het stellen van vragen variëren. Een interview op basis van een topiclijst kan de betrouwbaarheid van het onderzoek beperken, omdat de interviews op verschillende wijze kunnen verlopen (Robson, in Van Thiel, 2010, p.108).

Bij het analyseren van kwalitatieve data is kritiek te uiten dat dit soort onderzoek te subjectief is (Van Thiel, 2010, p.167). De bevindingen van een onderzoek zijn namelijk afhankelijk van de interpretatie van de onderzoeker (Van Thiel, 2010, p.167). Dit onderzoek wordt uitgevoerd door één onderzoeker. Bij herhaling van het onderzoek is het mogelijk dat een andere onderzoeker tot andere interpretaties van het materiaal komt. Een maatregel om de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten is het bewaren van het verzamelde ruwe datamateriaal (Hutjes, 2000, p.78). De transcripties van de interviews worden bewaard, zodat anderen deze informatie op kunnen vragen en kunnen controleren of ze tot dezelfde conclusies komen op basis van het materiaal. Bovendien wordt in de analyse zorgvuldig omschreven op basis van welke informatie de onderzoeker tot bepaalde conclusies is gekomen. Door te verwijzen naar de verschillende databronnen, kan een andere onderzoeker volgen hoe in dit onderzoek bepaalde conclusies tot stand zijn gekomen.

## 4.6 Samenvatting

In het methodologisch kader zijn de keuze voor het kwalitatief onderzoek uiteengezet en in het bijzonder de (enkelvoudige) casestudy als vorm van kwalitatief onderzoek. In dit onderzoek worden data verzameld via interviews en documentenanalyse. De interviews worden afgenomen met zowel Statenleden als ambtenaren binnen de provincie Noord-Brabant. Na het plaatsvinden van de dataverzameling worden codes toegekend aan de verzamelde data. Deze codes komen overeen met de operationalisatie van de variabelen uit het theoretisch kader. Vervolgens wordt de analyse uitgevoerd waarna een antwoord op de hoofdvraag kan worden geformuleerd. Het volgende hoofdstuk zet de analyse uiteen.

# Analyse

Nadat in het vorige hoofdstuk is uitgewerkt op welke wijze in dit onderzoek data worden verzameld en geanalyseerd, volgen nu de bevindingen van dit onderzoek. Dit hoofdstuk begint met een paragraaf over de afhankelijke variabele van dit onderzoek: de ondersteuning van ex post controle op verbonden partijen bij de provincie Noord-Brabant. Vervolgens gaan de paragrafen erna in op de negen voorwaarden uit het theoretisch kader. Bij elke paragraaf over de verschillende voorwaarden is de analyse uiteengezet van de mate waarin de provincie Noord-Brabant voldoet aan deze voorwaarde. Daarnaast gaan de paragrafen in op de causaliteit van de voorwaarden en op mogelijke verbeteringen. Uiteindelijk sluit dit hoofdstuk af met de samenvatting van de analyse.

Dit hoofdstuk verwijst anoniem naar de respondenten. Dit vindt plaats door het gebruik van codes. De codes S1, S2, S3, S4, S5 en S6 verwijzen naar de geïnterviewde Statenleden. De codes A1, A2, A3, A4 en A5 verwijzen naar de geïnterviewde ambtenaren. De gebruikte codes staan weergegeven in bijlage 6. Verwijzingen naar respondenten gebeurt alleen door het gebruik van mannelijke verwijswoorden.

## 5.1 De ondersteuning van ex post controle

Deze paragraaf zet de bevindingen uiteen over de beoordeling van de ondersteuning van de ex post controle op verbonden partijen. Zoals toegelicht in het theoretisch kader gaat deze afhankelijke variabele over de informatievoorziening over verbonden partijen.

Om inzicht te krijgen in de huidige informatievoorziening over verbonden partijen, zet paragraaf 5.1.1 de informatie-instrumenten van Provinciale Staten uiteen. Vervolgens gaat paragraaf 5.1.2 in op de beoordeling van de informatievoorziening over verbonden partijen.

### 5.1.1 Informatie-instrumenten van Provinciale Staten

Deze paragraaf behandelt de instrumenten die Provinciale Staten van de provincie Noord-Brabant heeft om informatie te vergaren over het functioneren van verbonden partijen. In deze paragraaf zijn alleen de algemene instrumenten van Provinciale Staten opgenomen om verbonden partijen te controleren. Aanvullende controle-instrumenten zijn afhankelijk van de juridische vorm van een verbonden partij en van de statuten van een verbonden partij (De Greef et al., 2012, p.43; De Greef et al., 2015, p.70).

Provinciale Staten heeft instrumenten om zowel op structurele als op incidentele basis informatie te verkrijgen over het functioneren van een verbonden partij. De behandelde instrumenten zijn globaal onder te verdelen in: P&C-cyclus, actieve informatieplicht, passieve informatieplicht en onderzoek.

#### P&C-cyclus

De eerste mogelijkheid van Provinciale Staten om informatie te vergaren is via de P&C-cyclus van de provincie Noord-Brabant. In deze cyclus vindt structureel het plannen, monitoren en verantwoorden van prestaties plaats (provincie Noord-Brabant, 2015b). De provincie Noord-Brabant gebruikt de volgende documenten in de P&C-cyclus: het Bestuursakkoord (in een verkiezingsjaar), de Perspectiefnota, de begroting, de Bestuursrapportage en de jaarrekening (provincie Noord-Brabant, 2015b). Gedeputeerde Staten verstrekt alleen informatie over de situatie bij verbonden partijen in de begroting en in de jaarrekening (provincie Noord-Brabant, 2016c, p.8). De overige documenten blijven daarom buiten beschouwing in deze paragraaf.

In de begroting staat de planning van de prestaties die dat jaar geleverd moeten worden en de middelen die daarvoor beschikbaar zijn (provincie Noord-Brabant, 2015b, p.3). Conform het Besluit Begroting en Verantwoording [BBV] is de paragraaf verbonden partijen een van de verplichte paragrafen in de begroting.[[15]](#footnote-15) In de paragraaf verbonden partijen in de begroting maakt de provincie zichtbaar wat ze wil realiseren door het inzetten van verbonden partijen (De Greef & Stolk, 2015, p.127).

Uiteindelijk verschijnt in de jaarrekening wat in een jaar gerealiseerd is van de doelstellingen (provincie Noord-Brabant, 2015b). De prestaties en de ingezette middelen worden vergeleken met de begroting voor dat jaar (provincie Noord-Brabant, 2015b). De verantwoording van Gedeputeerde Staten over verbonden partijen vindt in het bijzonder plaats in de paragraaf verbonden partijen van het jaarverslag. In deze paragraaf doet Gedeputeerde Staten verslag over de voortgang van de uitvoering van doelen door verbonden partijen (provincie Noord-Brabant, 2016c, p.8). Daarnaast legt Gedeputeerde Staten in deze paragraaf verantwoording af over het financiële resultaat, de koers die een verbonden partij op gaat en ontwikkelingen die binnen een verbonden partij hebben plaatsgevonden (provincie Noord-Brabant, 2015a, p.10).

#### Actieve informatieplicht

Normaliter wordt Provinciale Staten geïnformeerd via de P&C-cyclus over de actuele situatie bij verbonden partijen. Gedeputeerde Staten kan Provinciale Staten daarnaast informeren en/of raadplegen bij ontwikkelingen binnen de “grotere en bestuurlijk belangrijke” verbonden partijen (provincie Noord-Brabant, 2016c, p.8). Dit gebeurt op basis van de actieve informatieplicht van Gedeputeerde Staten (provincie Noord-Brabant, 2016c). Voorbeelden van ontwikkelingen waarbij Gedeputeerde Staten informatie verstrekt aan Provinciale Staten, zijn grote wijzigingen in de structuur of bestuur van een verbonden partij of vergaande statutenwijzigingen (provincie Noord-Brabant, 2016c). Gedeputeerde Staten kan Provinciale Staten informeren door Statenmededelingen, persberichten of informatie via de dagelijkse e-mail voor Statenleden (de Dagmail) te verstrekken (provincie Noord-Brabant, 2016c).

#### Passieve informatieplicht

Naast de plicht van Gedeputeerde Staten om relevante informatie te verschaffen aan Provinciale Staten, is Provinciale Staten in de mogelijkheid om extra informatie aan Gedeputeerde Staten te vragen. Statenleden kunnen bijvoorbeeld meer informatie vragen wanneer iets in de krant heeft gestaan over een verbonden partij of wanneer ze op andere manieren signalen ontvangen (A4, A5).

Provinciale Staten beschikt over vier instrumenten om incidenteel vragen te stellen aan Gedeputeerde Staten. Ten eerste kan Provinciale Staten tijdens een vergadering mondelinge vragen stellen aan Gedeputeerde Staten over een actueel en dringend onderwerp.[[16]](#footnote-16) Deze vragen kunnen gesteld worden tijdens het vragenuurtje in een Statenvergadering of tijdens de rondvraag van een commissievergadering (provincie Noord-Brabant, 2012, p.27). Ten tweede beschikt Provinciale Staten over het instrument om schriftelijke vragen te stellen aan Gedeputeerde Staten.[[17]](#footnote-17) De provincie publiceert op haar website het antwoord van Gedeputeerde Staten. Ten derde is het mogelijk voor Provinciale Staten om technische vragen te stellen. Deze vragen worden gesteld aan medewerkers van de provinciale organisatie (provincie Noord-Brabant, 2012, p.42). De betreffende ambtenaar verstrekt het antwoord rechtstreeks aan het Statenlid, zonder tussenkomst van Gedeputeerde Staten. Het verschil tussen schriftelijke vragen en technische vragen is dat een Statenlid bij schriftelijke vragen een bestuurlijke vraag stelt, zoals een vraag naar de opvatting van Gedeputeerde Staten over een bepaald onderwerp (provincie Noord-Brabant, 2012, p.37). Ten vierde heeft Provinciale Staten het recht van interpellatie.[[18]](#footnote-18) Dit recht houdt in dat Statenleden vragen kunnen stellen over een onderwerp dat niet op de agenda staat van een vergadering van Provinciale Staten. Voor het houden van een interpellatie is steun nodig van het merendeel van Provinciale Staten (provincie Noord-Brabant, 2012, p.25).

Ten slotte kan Provinciale Staten rechtstreeks informatie krijgen van verbonden partijen. Provinciale Staten kan informatie krijgen van een verbonden partij over de strategie en ontwikkelingen (provincie Noord-Brabant, 2015a, p.11). Een wijze waarop Provinciale Staten deze informatie kan krijgen is door een werkbezoek te brengen aan een verbonden partij (provincie Noord-Brabant, 2015a).

#### Onderzoek

Provinciale Staten heeft tot slot het recht van onderzoek. Provinciale Staten kan een onderzoeksvoorstel indienen voor een onderzoek naar het door Gedeputeerde Staten gevoerde bestuur (provincie Noord-Brabant, 2012, p.31). Dit onderzoek kan op drie manieren worden uitgevoerd.

Een eerste mogelijkheid is om het onderzoek uit te laten voeren door een onderzoekscommissie (provincie Noord-Brabant, 2012, p.31). Deze onderzoekscommissie bestaat uitsluitend uit Statenleden.[[19]](#footnote-19) Op het gebied van verbonden partijen kan dit onderzoek alleen slaan op het handelen van Gedeputeerde Staten of van een Gedeputeerde binnen een verbonden partij (De Greef & Stolk, 2015, p.125). Het onderzoek kan niet het handelen van het bestuur van een verbonden partij als geheel aangaan.

Een tweede mogelijkheid van Provinciale Staten is het verzoeken van Gedeputeerde Staten om zelf onderzoek te doen (provincie Noord-Brabant, 2012, p.33). De ambtelijke organisatie is vervolgens belast met dit onderzoek. Dergelijk onderzoek kan de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door Gedeputeerde Staten gevoerde bestuur bestuderen.[[20]](#footnote-20) Een evaluatie over verbonden partijen kan de maatschappelijke effecten van een verbonden partij betreffen (De Greef & Stolk, 2015, p.41). Een evaluatie van de provincie Noord-Brabant over verbonden partijen ging enerzijds over het functioneren van verbonden partijen en anderzijds over de nota Samenwerkingsrelaties en Verbonden Partijen (provincie Noord-Brabant, 2016c, p.2).

Een derde mogelijkheid is om de Zuidelijke Rekenkamer te verzoeken een onderzoek uit te voeren (provincie Noord-Brabant, 2012, p.31). De rekenkamer kan onderzoek verrichten naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door Gedeputeerde Staten gevoerde bestuur.[[21]](#footnote-21)Dergelijk onderzoek is ook mogelijk naar het handelen van een Gedeputeerde in een verbonden partij (De Greef et al., 2012, p.42). In bepaalde gevallen kan de rekenkamer ook onderzoek verrichten naar het handelen van een verbonden partij als zodanig (De Greef et al., 2012, p.42).[[22]](#footnote-22) De Greef & Stolk (2015, p.125) constateren dat gemeenteraden, die ook beschikken over dit instrument, nog weinig gebruik maken van dit instrument. Wanneer gemeentelijke rekenkamers onderzoek doen naar verbonden partijen, betreft dit voornamelijk onderzoek naar het gemeentelijk beleid omtrent verbonden partijen. De mogelijkheid om onderzoek te verrichten naar concrete verbonden partijen wordt nog weinig toegepast (De Greef en Stolk, 2015, p.125).

### 5.1.2 Beoordeling informatievoorziening

Nu de informatie-instrumenten van Provinciale Staten in de vorige paragraaf zijn gepresenteerd, is de volgende stap om de beoordeling van de huidige informatievoorziening uiteen te zetten. Ten eerste geeft deze paragraaf weer of Provinciale Staten de informatie krijgt die ze nodig heeft om verbonden partijen te controleren. Vervolgens gaat deze paragraaf in op de opvattingen van respondenten over wat ze belangrijk vinden met betrekking tot de informatievoorziening over verbonden partijen. In het bijzonder verstrekt deze paragraaf bevindingen over wat Statenleden belangrijk vinden met betrekking tot de wijze waarop Provinciale Staten informatie zou moeten (ver)krijgen.

Het eerste aspect van de beoordeling betreft of Provinciale Staten in staat is om op basis van de huidige informatievoorziening verbonden partijen te controleren. De opvattingen over de hoeveelheid en de inhoud van de verkregen informatie variëren. Twee Statenleden gaven nadrukkelijk aan dat Statenleden de benodigde informatie krijgen om het functioneren van verbonden partijen te kunnen controleren (S1, S2). Bovendien zijn Statenleden in de mogelijkheid aanvullende vragen te stellen (S2).

Twee Statenleden stellen dat ze wel een bepaalde hoeveelheid aan informatie krijgen over verbonden partijen, maar plaatsen toch enkele kanttekeningen bij deze informatie (S4, S5). Een respondent ervaart dat Provinciale Staten niet altijd de informatie krijgt die ze nodig heeft wanneer het niet goed gaat met een verbonden partij (S4). Daarnaast is de actualiteit van de aangeboden informatie beperkt en is de toelichting op de stand van zaken bij een verbonden partij niet altijd voldoende (S5). Door deze beperkingen is dit Statenlid van mening onvoldoende zicht te hebben op het functioneren van verbonden partijen (S5).

Drie Statenleden delen de opvatting dat het lastig is inzicht te krijgen in het functioneren van verbonden partijen, omdat deze verbonden partijen op afstand zijn geplaatst (S3, S4, S6). De verbonden partijen hebben een eigen begroting en leggen ook zelf verantwoording af over de gerealiseerde prestaties (S3). De prestaties van verbonden partijen worden niet een-op-een overgenomen in de P&C-documenten van de provincie Noord-Brabant.

Het tweede aspect van de beoordeling van de afhankelijke variabele betreft wat Statenleden belangrijk vinden met betrekking tot de informatievoorziening over verbonden partijen. De geïnterviewde Statenleden gaven uiteenlopende antwoorden op deze vraag.

Ten eerste stellen twee Statenleden het belangrijk te vinden dat informatie *to-the-point* en overzichtelijk wordt weergegeven (S1, S2). Een ander Statenlid geeft aan dat Provinciale Staten vooral moet concentreren op de hoofdlijnen van de informatie over verbonden partijen (S6). Ten tweede benoemt een Statenlid dat informatie volledig en zo ongekleurd mogelijk moet worden aangeboden (S4). Ten derde kaart een respondent aan dat hij wil weten of de reden tot oprichting van een verbonden partij, nog steeds geldig is (S5). Tot slot stellen twee Statenleden dat de inhoud van de informatie een beeld moet geven van de volgende onderwerpen: beleid, governance en financiën van verbonden partijen (S2, S3). De verschillende genoemde aspecten van de informatievoorziening worden nader toegelicht in de analyse.

Daarnaast zijn respondenten ingegaan op wat ze belangrijk vinden in de wijze waarop Provinciale Staten informatie zou moeten (ver)krijgen. Respondenten hebben uiteenlopende opvattingen hierover. Enerzijds zijn er verschillende respondenten die aangeven hoe belangrijk de actieve informatieplicht van Gedeputeerde Staten is voor de controle door Provinciale Staten op verbonden partijen. Anderzijds zijn enkele respondenten van mening dat Provinciale Staten zelf actief informatie moet vergaren om verbonden partijen te controleren. Dit betreft de passieve informatieplicht van Gedeputeerde Staten.

Enkele respondenten benoemen het belang van de actieve informatieplicht van Gedeputeerde Staten (S1, S3, S6, A2). Provinciale Staten is afhankelijk van de informatie die voortkomt uit de actieve informatieplicht, omdat het voor Statenleden niet mogelijk is om alle details van de uitvoering te controleren (S1, S6). Een Statenlid geeft aan dat hij liever de garantie heeft dat Gedeputeerde Staten bijzonderheden meldt, dan dat hij veel informatie krijgt via de P&C-cyclus (S6). Wanneer bijzondere ontwikkelingen plaatsvinden bij verbonden partijen, kan Provinciale Staten door de actieve informatieplicht van Gedeputeerde Staten zich daarin verdiepen (S3, S6). Door de actieve informatieplicht komt Provinciale Staten niet achteraf voor voldongen feiten te staan (S3).

Daarnaast hebben Statenleden verschillende opvattingen over hoe actief Provinciale Staten verbonden partijen moet controleren. Een Statenlid spreekt van een plicht van Provinciale Staten (S2). Twee Statenleden zijn van mening dat Provinciale Staten de verbonden partijen actiever kan controleren (S2, S4). Dit kan naast het stellen van vragen bijvoorbeeld ook door het direct bezoeken van verbonden partijen (S2). Deze bezoeken zorgen voor meer diepgang in de informatie en voor een beter beeld achter de cijfers (S2, A3). Een andere respondent stelt echter dat Provinciale Staten zich vooral passief moet opstellen met betrekking tot de controle (S6). Hij bedoelt hiermee dat Statenleden pas actief moeten gaan controleren wanneer iets fout dreigt te gaan.

Een eerste concrete verbetering die door een Statenlid is aangedragen is om een moment te organiseren tussen Provinciale Staten en een verantwoordelijke Gedeputeerde om nader in te gaan op de stand van zaken van één verbonden partij (S6). Dit gesprek zou dan een verbonden partij behandelen waar veel ontwikkelingen in zichtbaar zijn (S6). Volgens de respondent die dit idee aandroeg is het vaak effectiever om in gesprek te gaan met een Gedeputeerde dan een rapport te laten maken over de stand van zaken van een verbonden partij (S6). Een andere respondent oppert het idee om alle verbonden partijen een voor een door te lichten en als Statenlid te verdiepen in de veranderingen die gaande zijn bij een verbonden partij en de risico’s die daarmee samenhangen (S4). Een voorbeeld waarbij dat heeft plaatsgevonden is bij een onderzoek naar de investeringsfondsen van de provincie Noord-Brabant (S4). [[23]](#footnote-23)

Het is voor Provinciale Staten mogelijk om binnen de bestaande instrumenten de twee genoemde ideeën te realiseren. Het initiatief om de bestaande instrumenten in te zetten om verbonden partijen te kunnen controleren, ligt bij Provinciale Staten. Wanneer Provinciale Staten beslist dergelijke verbeteringen door te voeren, kan het team verbonden partijen ondersteuning bieden door het verschaffen van de benodigde informatie over bepaalde verbonden partijen.

Al met al blijkt uit deze paragraaf dat Statenleden de informatievoorziening verschillend beoordelen. Statenleden verschillen van mening over de mate waarin de huidige informatievoorziening Provinciale Staten in staat stelt om verbonden partijen te controleren. Bovendien noemen Statenleden uiteenlopende aspecten van de informatievoorziening die ze belangrijk vinden. Zo blijkt uit deze paragraaf dat Statenleden de actieve informatieplicht van Gedeputeerde Staten erg belangrijk vinden. Enkele Statenleden zijn echter van mening dat Provinciale Staten zelf actiever moet controleren. Andere mogelijkheden om verbonden partijen te controleren zijn ook voorgedragen door respondenten. Tabel 2 geeft een overzicht weer van belangrijkste bevindingen over de afhankelijke variabele van dit onderzoek: de ondersteuning van ex post controle.

|  |  |
| --- | --- |
| Concept | Stand van zaken |
| Ondersteuning van ex post controle | - Provinciale Staten beschikt over verschillende instrumenten om informatie over verbonden partijen te verkrijgen. Informatie over verbonden partijen wordt weergegeven in P&C-documenten, Provinciale Staten wordt bij ontwikkelingen binnen verbonden partijen geïnformeerd, Statenleden kunnen vragen stellen aan Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten heeft het recht van onderzoek.  - Alle Statenleden stellen dat ze bepaalde informatie krijgen om verbonden partijen te kunnen controleren. Enkele Statenleden plaatsen kanttekeningen bij de informatievoorziening.  - Opvattingen van Statenleden over wat belangrijk is met betrekking tot de informatievoorziening variëren. Statenleden noemden uiteenlopende aspecten, zoals informatie op hoofdlijnen en volledige en ongekleurde informatie. Andere Statenleden gingen meer in op de inhoud van de informatie.  - Ook verschillen respondenten van mening over de wijze waarop Provinciale Staten informatie moet (ver)krijgen. Enkele respondenten benoemden het belang van de actieve informatieplicht van Gedeputeerde Staten, waar andere respondenten stelden dat Provinciale Staten zelf actief informatie moet vergaren over verbonden partijen. |

Tabel 2: Overzicht ‘ondersteuning van ex post controle’

## 5.2 Informatie op hoofdlijnen

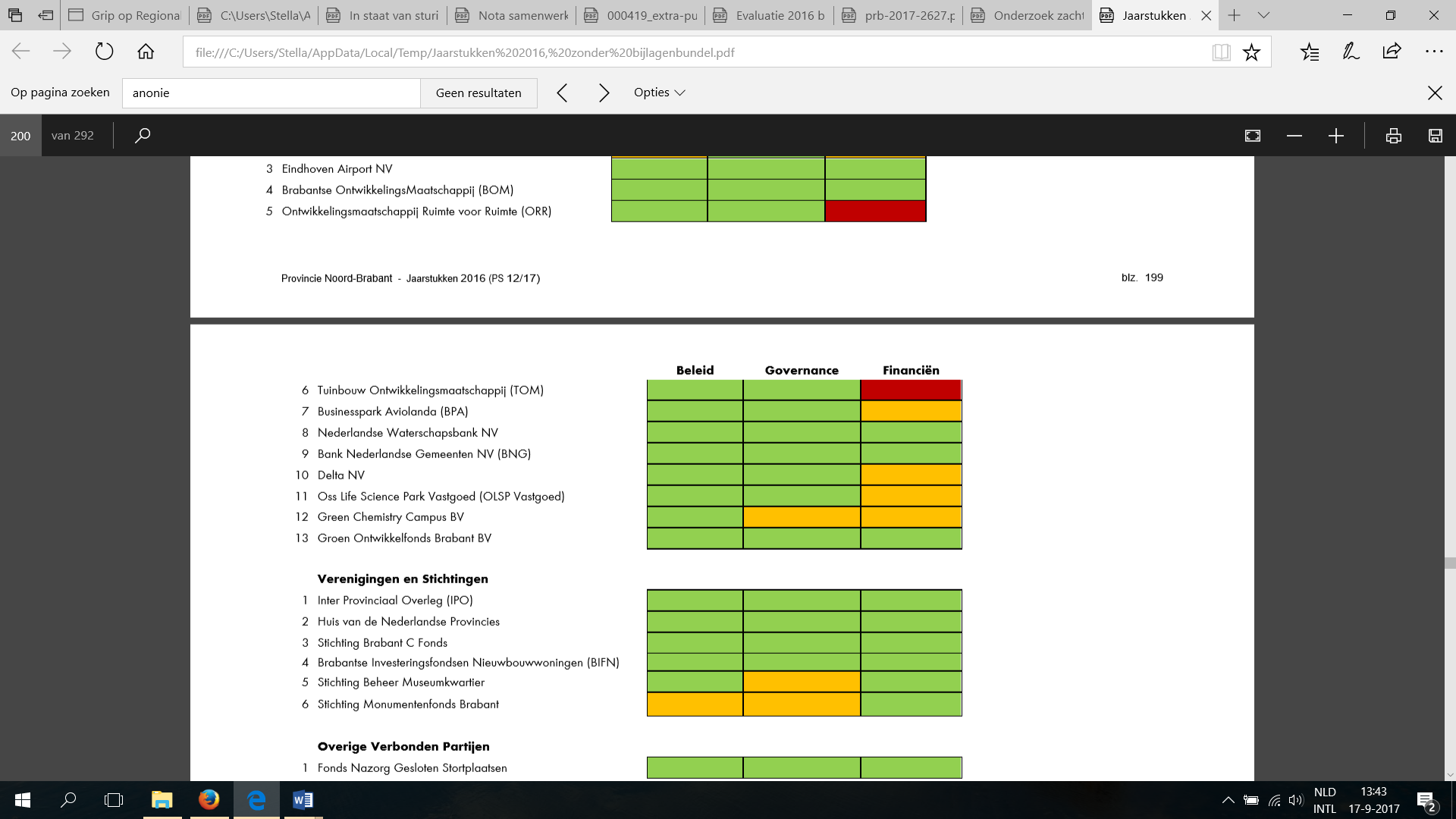
De eerste voorwaarde gaat in op het aanbieden van informatie op hoofdlijnen. Deze paragraaf gaat in op de mate waarin de provincie Noord-Brabant informatie over verbonden partijen op hoofdlijnen aanbiedt en op de behoefte van Statenleden naar informatie op hoofdlijnen.

Verschillende Statenleden omschrijven het belang van informatie op hoofdlijnen (S1, S2, S4, S6). Om te beginnen is het weergeven van informatie op hoofdlijnen belangrijk omdat het voor Statenleden onhaalbaar is om alle verbonden partijen op detailniveau te controleren (S1, S4, S6). Vooral de clustering van informatie in de P&C-cyclus heeft als gevolg dat Statenleden niet alles tot op detailniveau kunnen controleren (S1, S4). “Want je krijg natuurlijk zevenhonderd pagina’s voor je neus bij de jaarrekening die je moet controleren, en dat kun je natuurlijk nooit precies tot in detail doen” (S4). Ook kunnen Statenleden het overzicht verliezen door het verkrijgen van veel informatie (S6, A2). Daarnaast kan het verkrijgen van veel informatie Provinciale Staten tegenwerken (S6). Deze respondent benoemt dat Gedeputeerde Staten ervan uit mag gaan dat Statenleden bepaalde zaken hadden kunnen weten, omdat dit in een rapport vermeld staat dat Gedeputeerde Staten naar Provinciale Staten heeft gestuurd (S6).

Sommige respondenten ervaren dat Statenleden de neiging hebben om soms teveel op de details in te gaan (S6, A2, A5). Een respondent stelt dat hij het goed vindt om als Statenlid te beperken tot de hoofdlijnen. “Want de valkuil is ook dat wij bijna een soort extra ambtenaren laag worden, als 55 Statenleden. Die dan weer kijken van zijn de procedures goed verlopen. Terwijl het ons moet gaan van wat is het effect op onze samenleving” (S6).

Hoewel respondenten op verschillende manieren het belang van informatie op hoofdlijnen omschrijven, benoemen enkele respondenten dat ze soms details willen weten (S3, S4, S5). Deze behoefte naar informatie over details is afhankelijk van het type verbonden partij, de specifieke situatie en de risico’s die kleven aan een verbonden partij (S3, S4). Gedeputeerde Staten hoeft deze informatie echter niet standaard aan te leveren, omdat Statenleden vragen kunnen stellen om meer informatie over de details te krijgen (S5).

De documenten in de P&C-cyclus bieden zowel informatie op hoofdlijnen als detailinformatie over verbonden partijen. In de paragraaf verbonden partijen wordt informatie weergegeven op hoofdlijnen (A1). In het eerste deel van deze paragraaf staat de informatie weergegeven die verplicht is volgens de BBV-vereisten. Deze eisen gaan voornamelijk over de financiën van verbonden partijen (A3). In het tweede deel van de paragraaf verbonden partijen staat het stoplichtmodel weergegeven. Afbeelding 1 geeft een voorbeeld van het stoplichtmodel weer. Dit model geeft de stand van zaken weer voor de indicatoren beleid, governance en financiën door per indicator een groen, oranje of rood licht weer te geven. Bovendien verschaft de paragraaf verbonden partijen toelichting over de indicatoren die een oranje of rode kleur hebben.



Afbeelding 1: voorbeeld stoplichtmodel (provincie Noord-Brabant, 2016a, p.200).

In de P&C-documenten wordt ook informatie over verbonden partijen weergegeven in de bijlage verbonden partijen. De bijlage verbonden partijen is een uitwerking van de paragraaf verbonden partijen (provincie Noord-Brabant, 2016a). Het stoplichtmodel staat tevens per verbonden partij in de bijlage verbonden partijen weergegeven. Bovendien verstrekt de bijlage verbonden partijen meer informatie over de indicatoren beleid, governance en financiën (provincie Noord-Brabant, 2016a). De toelichting in de bijlage verbonden partijen biedt voor bestuurders en geïnteresseerden een verdiepingsslag per verbonden partij (A1).

Respondenten zijn van mening dat het stoplichtenmodel in principe een goed model is om inzicht te krijgen in de stand van zaken van verbonden partijen (S4, S5, S6, A4). Het model wordt geschikt geacht voor Statenleden, omdat in één oogopslag duidelijk is hoe het met een verbonden partij gaat (S6, A4). Statenleden hebben een overzicht van de stand van zaken van verbonden partijen, zonder zich te moeten verdiepen in de verbonden partijen en alle ontwikkelingen bij te moeten houden (S6).

Hoewel respondenten het gebruik van het stoplichtmodel in principe goed vinden, plaatsen ze wel verschillende kanttekeningen bij het gebruik en bij de uitwerking van het model. Een eerste kanttekening is dat de onderliggende normen van bepaalde kleuren niet omschreven zijn (S4, A1). “Wanneer voldoet iets met groen, wat is de marge voor oranje en wanneer zetten we het op rood” (A1). De paragraaf verbonden partijen geeft wel globaal weer wanneer groen, oranje en rood wordt ingevuld, maar in deze toelichting worden geen concrete normen genoemd. Bijlage 7 geeft de toelichting uit de paragraaf verbonden partijen weer over het gebruik van de drie kleuren.

Door het ontbreken van deze scores is het niet inzichtelijk hoe een bepaalde kleur wordt toegekend aan een indicator (S4). Het invullen van het stoplichtmodel vergt nu een normatief oordeel hoe het gaat met een verbonden partij (S1, S4, A3). Een respondent vraagt zich af of degene die het stoplichtmodel invult ook objectief naar de stand van zaken van een verbonden partij kijkt en of diegene geneigd is een stoplicht op oranje of rood te zetten (S4). Een voorbeeld van een verbonden partij waarbij het niet duidelijk is op welke wijze een bepaalde kleur is ingevuld, is Delta N.V. Bij de indicator ‘beleid’ is een groene kleur weergegeven, terwijl in de omschrijving staat weergegeven dat er geen bijdrage is van Delta N.V. aan de beleidsprogramma’s van de provincie Noord-Brabant (provincie Noord-Brabant, 2017, p.42).

Een tweede kanttekening bij het huidig gebruik van het stoplichtmodel is dat de toelichting bij een oranje of rood licht beperkt is. Twee respondenten benoemen dat ze meer informatie wensen bij een oranje of rode kleur in het stoplichtmodel (S3, S5). Bij een groen licht wordt een uitgebreide toelichting echter minder nodig geacht: “Nou wat je soms ziet is dat bij, soms wordt bij de financiële paragraaf wordt er een heel verhaal met allerlei futiliteiten opgesomd. Bij een kleur groen bij wijze van spreken. En in het volgende verhaal wordt bij een kleur rood afgedaan met ja, het gaat niet goed maar het is de bedoeling dat het beter gaat. Ja, wat heb ik daar aan”. (S5).

Een derde kanttekening bij het stoplichtmodel betreft de toelichting van de risico’s. De kleuren in het stoplichtmodel geven weer in welke mate er aandachtspunten en risico’s zijn bij een verbonden partij (provincie Noord-Brabant, 2016a., p.199). Een respondent geeft aan een verbeterpunt te zien in de toelichting van de risico’s (S4). Hij zegt hierover: “Wat je eigenlijk wilt is, je wilt heel transparant en open mogelijk, en zo ongekleurd mogelijk de risico’s en de kansen in beeld hebben van iedere verbonden partij. Je ziet dat vaak de kansen heel mooi genoemd worden en beschreven staan. Maar dat de risico’s wat meer, of verborgen in taal of überhaupt soms niet genoemd bij bepaalde verbonden partijen. En daar liggen wat mij betreft echt verbeterpunten ten aanzien van de controle” (S4). Ook in de Statenvergadering over de ‘Evaluatie nota Samenwerkingsrelaties en Verbonden partijen’ heeft een Statenlid verzocht om in de rapportage duidelijker weer te geven of Gedeputeerde Staten de financiële risico’s voldoende beheerst (provincie Noord-Brabant, 2017c, p.53).

Alles overziend komt in deze paragraaf naar voren dat de provincie Noord-Brabant informatie op hoofdlijnen aanbiedt door gebruik van het stoplichtmodel. Het stoplichtmodel biedt in één oogopslag inzicht in de stand van zaken van een verbonden partij. Voor de Statenleden die behoefte hebben aan meer detailinformatie, biedt de bijlage verbonden partijen extra informatie. Bovendien zijn Statenleden in de mogelijkheid om meer detailinformatie op te vragen. Tabel 3 presenteert een overzicht van deze paragraaf.

Mogelijke verbeteringen hangen samen met de kanttekeningen die zijn genoemd in de verschillende interviews. Mogelijke verbeteringen zijn het inzichtelijk maken van de onderliggende scores van het stoplichtmodel, de toelichting bij een oranje of rood stoplicht uitbreiden en de risico’s nadrukkelijker weergeven per verbonden partij.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Concept | Stand van zaken | Mate van aanwezigheid | Mogelijke verbetering |
| Informatie op hoofdlijnen | - De paragraaf verbonden partijen biedt informatie op hoofdlijnen door gebruik van het stoplichtmodel.  - Wanneer Statenleden behoefte hebben aan meer informatie, kunnen ze die informatie vinden in de bijlage verbonden partijen van de begroting en de jaarrekening. Bovendien zijn ze in de mogelijkheid om vragen te stellen. | Aanwezig (+/+) | Hoewel de provincie Noord-Brabant aan de voorwaarde voldoet, zijn enkele verbeteringen mogelijk in het aanbieden van de informatie op hoofdlijnen:  - Het inzichtelijk maken van onderliggende scores van het stoplichtmodel  - Het uitbreiden van de toelichting bij een oranje of rood stoplicht  - De risico’s van een verbonden partij nadrukkelijker weergeven |

Tabel 3: Overzicht ‘informatie op hoofdlijnen’

## Helder doel

De tweede voorwaarde behandelt de helderheid van de doelen van verbonden partijen. Een eerste aspect van deze voorwaarde betreft een mogelijke formulering van het doel. Een tweede aspect van deze voorwaarde is de bekendheid van Provinciale Staten met het doel van verbonden partijen.

Uit de interviews met Statenleden komt naar voren dat Statenleden verschillen van mening of de doelen van verbonden partijen duidelijk zijn. Drie Statenleden delen het oordeel dat de doelen in principe duidelijk zijn (S1, S2, S3). Een van deze respondenten verwacht echter dat de doelen van verbonden partijen voor de meeste Statenleden ingewikkeld zijn (S3). Een ander Statenlid benoemt dat per verbonden partij verschilt of het doel helder is (S4). Ten slotte is ook nog een Statenlid van mening dat de doelen niet duidelijk zijn (S5).

Een van de Statenleden geeft als kanttekening dat de doelen vaak meervoudig zijn (S2). Daarnaast bestaat er een onderscheid tussen een financieel en een inhoudelijk doel van een verbonden partij (S2, A5). Een financiële doelstelling betreft bijvoorbeeld het terugkrijgen van het geïnvesteerde geld, zodat de provincie dit geld opnieuw kan investeren in de maatschappij. Wanneer een verbonden partij aan een financiële doelstelling voldoet, wil dat niet per se betekenen dat de achterliggende inhoudelijke doelstelling ook is gerealiseerd (S2).

Uit de analyse van twee P&C-documenten blijkt dat het doel van verbonden partijen is geformuleerd (provincie Noord-Brabant, 2016a; 2017b). Deze doelen van verbonden partijen staan weergegeven in de bijlage verbonden partijen. De omschrijving van het doel betreft vaak de doelstelling volgens de statuten van een verbonden partij (A3). Opvallend bij de omschrijving van de doelen is dat ze soms zeer uitgebreid zijn omschreven. Soms worden aspecten benoemd die niet tot de doelstelling van de verbonden partij behoren. Een voorbeeld hiervan is dat bij verschillende verbonden partijen de rollen van de provincie ten opzichte van de verbonden partij worden benoemd. In de paragraaf verbonden partijen zijn de doelen van verbonden partijen niet weergegeven. In de verschillende programma’s[[24]](#footnote-24) wordt bij ‘inzet verbonden partijen’ wel kort omschreven wat het doel is van de betreffende verbonden partij.

Geconcludeerd kan worden dat de doelen van verbonden partijen niet altijd helder zijn voor Provinciale Staten, ondanks dat de doelen wel zijn omschreven in de P&C-documenten. De omschrijving van doelen is vaak echter niet concreet weergegeven. Bovendien zijn de doelen van verbonden partijen in veel gevallen meervoudig. Tabel 4 geeft een overzicht van de belangrijkste bevindingen uit deze paragraaf.

Het team verbonden partijen kan de helderheid van doelen verbeteren door in de informatievoorziening over verbonden partijen het doel van een verbonden partijen kort te herhalen. Daarnaast kan ze het onderscheid tussen een inhoudelijk en een financieel doel nadrukkelijk aangeven. Ten slotte kan informatie die niet het doel van een verbonden partij betreft, worden vermeden bij de omschrijving van het doel van een verbonden partij.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Concept | Stand van zaken | Mate van aanwezigheid | Mogelijke verbetering |
| Helder doel | - Statenleden verschillen van mening over de helderheid van doelen  - Doelen van verbonden partijen zijn vaak meervoudig  - Doelen van verbonden partijen staan weergegeven in de paragraaf verbonden partijen  - Doelen zijn vaak niet concreet omschreven | Gedeeltelijk aanwezig (+/-) | - Herhaal in de informatievoorziening over een verbonden partij kort wat het doel van een verbonden partij is  - Maak concreet onderscheid wanneer een verbonden partij naast een inhoudelijk doel ook een financieel doel nastreeft  - Geef concreet aan wat het doel van een verbonden partij is. Vermijd daarbij informatie die niet het doel van een verbonden partij betreft. |

Tabel 4: Overzicht ‘Helder doel’

## 5.4 Bijdrage aan doelstelling provincie

De derde voorwaarde betreft de omschrijving van de bijdragen van verbonden partijen aan de doelstellingen van de provincie Noord-Brabant. Inzicht in de mate waarin een verbonden partij bijdraagt aan de doelstellingen van de provincie is belangrijk, omdat voorheen is besloten tot het aangaan van of deelname in een verbonden partij vanwege een publiek doel (A3). Statenleden moeten op basis van de beschikbare informatie een oordeel kunnen vellen of de provincie met een verbonden partij door moet gaan (A1).

Uit de interviews met de Statenleden komt naar voren dat het voor Statenleden niet altijd duidelijk is wat de bijdrage van verbonden partijen is aan de doelstellingen van de provincie. Het grootste deel van de geïnterviewde Statenleden delen de opvatting dat de bijdrage van verbonden partijen aan de doelstellingen van de provincie niet voldoende helder is (S3, S4, S5, S6). Twee respondenten benoemen nadrukkelijk dat er winst is te halen in de omschrijving van de realisatie van doelen en de maatschappelijke effecten van verbonden partijen (S3, S5). Een van de Statenleden geeft hierbij aan dat in de informatievoorziening wel wordt geprobeerd om de bijdrage van een verbonden partij aan de doelstellingen inzichtelijk te maken (S4).

Twee andere Statenleden zijn positiever over de inzichtelijkheid van de bijdrage van verbonden partijen aan de doelstellingen van de provincie (S1, S2). Een respondent benoemt dat de bijdrage van verbonden partijen aan de doelstellingen van de provincie duidelijk is, doordat in de rapportages de uitvoering van een verbonden partij gekoppeld wordt aan doelstellingen van de provincie (S2). Een andere respondent geeft ook aan hij over de informatie beschikt om inzicht te krijgen in de bijdrage van verbonden partijen aan de doelstellingen van de provincie, maar dat hij zich er niet altijd in verdiept (S1).

De provincie Noord-Brabant koppelt een verbonden partij aan een programma van de provincie. De verschillende programma’s van de provincie Noord-Brabant zijn: 1) Bestuur, 2) Ruimte, 3) Natuur, Water en Milieu, 4) Economie, 5) Mobiliteit en 6) Cultuur en Samenleving.Elk programma heeft een eigen hoofdstuk in de P&C-documenten. In de begroting van 2017 staat vermeld dat bij elk programma is opgenomen hoe de provincie Noord-Brabant streeft bepaalde effecten voor een programma te realiseren en hoe verbonden partijen betrokken zijn bij een bepaald programma (provincie Noord-Brabant, 2016a, p.112).

Uit de documentenanalyse blijkt echter dat de bijdrage van enkele verbonden partijen aan een bepaald programma niet werd genoemd in het hoofdstuk van desbetreffend programma. Dit is bijvoorbeeld het geval voor Parkschap Nationaal park de Biesbosch, Eindhoven Airport en Brabant Water (provincie Noord-Brabant, 2016a; 2017b). In de bijlage verbonden partijen staat overigens wel de bijdrage van deze verbonden partijen aan een specifiek programma beschreven.

Daarnaast is de bijdrage van verbonden partijen in de bijlage verbonden partijen niet altijd concreet omschreven. Een voorbeeld is dat in de jaarrekening bij de bijdrage van Enexis aan het programma Economie/Energie staat omschreven dat Enexis een meerwaarde kan zijn voor bepaalde thema’s binnen het Provinciale energieprogramma (provincie Noord-Brabant, 2017a, p.19). Wat deze meerwaarde precies was in dat jaar, is niet uiteengezet. Een ander voorbeeld is de bijdrage van Green Chemistry Campus aan het programma Economie: “De Green Chemistry Campus draagt bij aan het creëren van werkgelegenheid” (provincie Noord-Brabant, 2017a, p.45). Bij deze omschrijving ontbreekt de onderbouwing over de mate waarin Green Chemistry Campus daadwerkelijk bijdraagt aan de werkgelegenheid. Bij een enkele verbonden partij, de schoonmaakcoöperatie, ontbreekt een programma bij de omschrijving van de bijdrage (provincie Noord-Brabant, 2017a, p.47).

In verschillende interviews komt naar voren dat de beoogde bijdrage al niet helder is bij oprichting van een verbonden partij. Bij oprichting van of deelname in een verbonden partij wordt beoordeeld of de verbonden partij een publiek belang dient (provincie Noord-Brabant, 2015a, p.31). Een voorbeeld van een verbonden partij waarbij het niet duidelijk is welk publiek belang de verbonden partij dient, is de schoonmaakcoöperatie (S5).

Volgens twee respondenten is de keuze tot het instellen van of deelnemen in een verbonden partij niet altijd gebaseerd op de juiste gronden. Een respondent benoemt dat deze keuze vaak gebaseerd lijkt op een ‘hype’ om iets te organiseren in een verbonden partij of dat de keuze gebaseerd wordt op het gevoel dat het goed is om iets in een verbonden partij te organiseren (A4). De inhoudelijke argumenten ontbreken dan, terwijl ze naderhand wel geformuleerd worden (A4). Een voorbeeld van een dergelijke verbonden partij is het GOB. Volgens de betreffende respondent had de provincie de taken van het GOB net zo goed zelf kunnen oppakken (A4). Een andere respondent geeft aan dat de keuze tot deelname in een verbonden partij vaak wordt ingevuld door de korte termijn agenda, terwijl een verbonden partij wordt opgericht voor een langere termijn (S5). Het zou volgens dit Statenlid logischer zijn om de keuze tot oprichting van of deelname in een verbonden partij te koppelen aan een wettelijke taak, de kerntaken van de provincie of de lange termijn agenda van de provincie (S5).

Een respondent kaart het belang aan van de kaderstellende rol om achteraf te kunnen controleren (A2). Aan de voorkant moeten kaders worden gegeven aan een verbonden partij, waarin bijvoorbeeld staat aan welk belang van de provincie deze verbonden partij bijdraagt (A2). Deze respondent verwacht dat het moeilijk is achteraf te controleren wanneer aan de voorkant geen duidelijke kaders zijn gesteld of geen duidelijke opdracht aan een Gedeputeerde zijn meegegeven. Wanneer kaders zijn mee gegeven aan een Gedeputeerde, heeft Provinciale Staten ook iets om op terug te grijpen (A2). Provinciale Staten kan dan controleren of iets wel of niet is gebeurd wat vooraf is afgesproken.

Het is de taak van accounthouders om in de gaten te houden of de doelstellingen van een verbonden partij stroken met de doelstellingen van de provincie (A1). In het stoplichtmodel kan dit worden weergegeven in de indicator ‘beleid’. Deze indicator gaat onder andere over of de verbonden partij bijdraagt aan doelstellingen van de provincie (A1, A2, A3).

Samengevat kan geconcludeerd worden dat de voorwaarde over het omschrijven van de bijdrage van verbonden partijen aan de doelstellingen van de provincie Noord-Brabant, grotendeels aanwezig is bij de provincie Noord-Brabant. Tabel 5 verstrekt een overzicht van bevindingen over deze voorwaarde.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Concept | Stand van zaken | Mate van aanwezigheid | Mogelijke verbetering |
| Bijdrage aan doelstelling van provincie | - De bijdrage van verbonden partijen aan de doelstellingen van de provincie is voor veel Statenleden onvoldoende helder  - Verbonden partijen worden gekoppeld aan een specifiek programma van de provincie Noord-Brabant. De bijdragen aan deze programma’s worden in principe genoemd in de verschillende programma hoofdstukken en in de bijlage verbonden partijen. Er zijn echter enkele verbeteringen mogelijk in het omschrijven van de bijdrage.  - De bijdrage van een verbonden partij aan een specifieke doelstelling van de provincie is bij oprichting van of bij deelname in een verbonden partij vaak al niet helder. | Grotendeels afwezig (-) | - Omschrijf concreet de bijdrage. Geef aan welke resultaten zijn gerealiseerd en hoe deze resultaten bijdragen aan de doelstellingen van de provincie.  - Beschrijf de bijdragen van alle verbonden partijen in de verschillende programma hoofdstukken.  - Verbind een verbonden partij aan een doelstelling van de provincie bij oprichting van of deelname in een verbonden partij. Houd hierbij rekening met de lange termijn agenda van de provincie. Maak de koppeling aan een doelstelling inzichtelijk voor Provinciale Staten. |

Tabel 5: Overzicht ‘bijdrage aan doelstelling provincie’

## 5.5 Prestatie-indicatoren opgesteld

De vierde voorwaarde uit het theoretisch kader behandelt het opstellen van prestatie-indicatoren. Aan de hand van prestatie-indicatoren kan Provinciale Staten inzicht krijgen in de mate waarin een verbonden partij een doel realiseert.

Uit de interviews en uit de documentenanalyse komt naar voren dat voor veel verbonden partijen geen prestatie-indicatoren zijn opgesteld. Gedeputeerde Staten deed in 2014 de toezegging dat ze indicatoren gingen toevoegen aan “relevante verbonden partijen” (provincie Noord-Brabant, 2015a, p.20). Het doel van deze indicatoren was om een beeld te geven van de prestaties van een verbonden partij en de middelen die daarvoor zijn ingezet (provincie Noord-Brabant, 2015a, p.20).

In de begroting van 2016 zijn indicatoren opgenomen voor enkele verbonden partijen in de programmabegroting (A3). Dit is bijvoorbeeld gedaan bij het GOB en bij de Tuinbouwontwikkelingsmaatschappij (A3). Voor deze verbonden partijen zijn destijds prestatie-indicatoren opgenomen omdat ze een specifieke opdracht hebben en omdat deze opdracht is te koppelen aan de doelstellingen van de provincie (A3).

Na het opnemen van de indicatoren in de begroting werd voor het team verbonden partijen duidelijk dat ze geen indicatoren hadden mogen opnemen in de begroting van de provincie Noord-Brabant (A3). Respondenten noemden meerdere redenen waarom de provincie geen prestatie-indicatoren voor verbonden partijen mag opnemen in de begroting van de provincie.

De eerste reden dat de prestatie-indicatoren van de verbonden partijen niet in de begroting van de provincie mogen staan, is dat de provincie alleen indicatoren mag opnemen waar ze zelf ook direct op kan sturen (A1, A3). Respondenten geven een drietal verklaringen waarom de provincie niet direct kan sturen op een verbonden partij. Om te beginnen verloopt de sturing van de provincie via afspraken die vooraf met een verbonden partij zijn gemaakt. In deze afspraken is de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de provincie en de betreffende verbonden partij vastgelegd (A3). Daarnaast kan de provincie niet direct sturen op de prestaties van een verbonden partij, omdat er vaak meerdere eigenaren zijn (A1, A5). Gedeputeerde Staten is afhankelijk van hoe andere eigenaren zich uitspreken over de te bereiken doelen (A1). Ten slotte kan de provincie niet direct sturen op een verbonden partij doordat andere factoren meespelen. Een voorbeeld van een meespelende factor is dat de Autoriteit Consument en Markt bepaalt wat de prijzen in Nederland mogen zijn voor elektriciteit en gas (A3). Doordat de Autoriteit Consument en Markt deze prijzen bepaalt, kan de provincie niet sturen op de prijzen van elektriciteit en gas van Enexis (A3).

De tweede reden waarom de provincie geen prestatie-indicatoren op mag nemen voor verbonden partijen is omdat het niet gaat om een prestatie van Gedeputeerde Staten (A1, A4). Het opnemen van prestatie-indicatoren van een verbonden partij suggereert dat Gedeputeerde Staten verantwoordelijk is voor deze prestatie, terwijl het iets is wat een verbonden partij moet realiseren (A1).

Bij het instellen van de fondsen zijn wel afspraken gemaakt op basis van welke prestatie-indicatoren wordt gerapporteerd (A4). Waarom bij de fondsen wel prestatie-indicatoren zijn opgesteld, terwijl dit voor overige verbonden partijen niet mogelijk is, is niet duidelijk naar voren gekomen in de dataverzameling.

Uit de analyse van de interviews blijkt dat respondenten wel een probleem zien met betrekking tot het gebruik van prestatie-indicatoren voor verbonden partijen, maar er zijn geen oplossingen genoemd voor dit probleem. Er zijn enkele mogelijkheden voor het team verbonden partijen om een oplossing te zoeken voor het probleem omtrent het gebruik van prestatie-indicatoren voor verbonden partijen. Het team verbonden partijen kan begrotingen en jaarverslagen van andere gemeenten en provincies raadplegen, om te onderzoeken hoe andere overheden de prestaties van verbonden partijen begroten en verantwoorden in hun eigen documenten. Samenhangend met deze mogelijkheid, kan het team verbonden partijen in gesprek gaan met andere gemeenten en provincies, om ervaringen uit te wisselen over verschillende manieren van het weergeven van prestaties van verbonden partijen.

Een andere mogelijkheid voor een oplossing ligt bij Provinciale Staten. Provinciale Staten heeft in 2016 een motie aangenomen over de methode Duisenberg (provincie Noord-Brabant, 2016b, p.68). Via deze motie heeft Provinciale Staten Gedeputeerde Staten verzocht om methode Duisenberg op te nemen in de P&C-cyclus. Geconstateerd werd dat er veel prestatie-indicatoren zijn opgenomen in P&C-documenten, terwijl uit deze indicatoren niet altijd blijkt of de beleidsdoelstelling wordt gerealiseerd (provincie Noord-Brabant, 2016b). De methode Duisenberg kan bijdragen aan het inzichtelijk maken van de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitgaven (provincie Noord-Brabant, 2016b). In besprekingen van Provinciale Staten over de methode Duisenberg (bijvoorbeeld in het platform Planning & Control) kan Provinciale Staten in het bijzonder aandacht besteden aan het rapporteren over prestaties van verbonden partijen. Het team verbonden partijen kan mogelijke verbeterpunten en oplossingen verwerken in de informatievoorziening.

Alles overziend kan gesteld worden dat de provincie Noord-Brabant voor het grootste deel niet voldoet aan de voorwaarde over het opstellen van prestatie-indicatoren. Tabel 6 geeft een overzicht weer over de belangrijkste bevindingen uit deze paragraaf.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Concept | Stand van zaken | Mate van aanwezigheid | Mogelijke verbetering |
| Prestatie-indicatoren opgesteld | - Voor het grootste deel van de verbonden partijen zijn geen prestatie-indicatoren opgesteld  - Voor de meeste verbonden partijen kan de provincie geen prestatie-indicatoren opnemen in haar P&C-documenten. | Grotendeels afwezig (-) | - Raadpleeg andere provincies en gemeenten over hoe zij omgaan met het rapporteren over prestaties van verbonden partijen.  - Vraag Provinciale Staten bij haar besprekingen over de methode Duisenberg specifiek te hebben over het rapporteren over prestaties van verbonden partijen. |

Tabel 6: Overzicht ‘prestatie-indicatoren opgesteld’

## 5.6 Rapportage over prestatie-indicatoren

De vijfde voorwaarde betreft het verstrekken van informatie over de realisatie van prestatie-indicatoren. Aan deze voorwaarde kan alleen worden voldaan wanneer er prestatie-indicatoren zijn opgesteld voor verbonden partijen. Uit de vorige paragraaf blijkt dat deze indicatoren voor veel verbonden partijen niet zijn opgesteld. Voor Gedeputeerde Staten is het niet mogelijk om over de realisatie van de prestatie-indicatoren van deze verbonden partijen te rapporteren.

Voor de investeringsfondsen zijn over het algemeen wel prestatie-indicatoren opgenomen in de begroting van de provincie Noord-Brabant. Dit blijkt echter niet te gelden voor het BrabantC fonds (Zuidelijke Rekenkamer, 2017, p.21). Daarnaast blijkt uit een onderzoek van de Zuidelijke Rekenkamer dat bij geen enkel fonds wordt gerapporteerd op alle (onderdelen van de) prestatie-indicatoren (Zuidelijke Rekenkamer, 2017, p.21).

Gedeputeerde Staten heeft meerdere redenen waarom niet over de geformuleerde prestatie-indicatoren is gerapporteerd (Zuidelijke Rekenkamer, 2017, p.22). De redenen zijn dat een prestatie-indicator niet meetbaar blijkt te zijn, niet relevant wordt geacht of omdat er niet voldoende inzicht is in de voortgang van een bepaalde prestatie-indicator (Zuidelijke Rekenkamer, 2017, p.22). Ook uit de analyse van de interviews blijkt dat Gedeputeerde Staten niet altijd over de benodigde gegevens beschikt om over de prestatie-indicatoren te rapporteren (S2, A4, A5). Het is lastig over sommige prestatie-indicatoren te rapporteren wanneer een verbonden partij in opstartfase zit (S2, A5). In de opstartfase zijn de kosten meestal hoog, terwijl de opbrengsten pas op langere termijn komen (S2).

Het beperkte inzicht in de bijdrage van verbonden partijen aan de doelstellingen van de provincie Noord-Brabant (paragraaf 5.4) hangt samen met het ontbreken van prestatie-indicatoren en de beperkte kwaliteit van rapportage over de prestatie-indicatoren. Aan de hand van prestatie-indicatoren is het namelijk mogelijk concreter de bijdrage van een verbonden partij aan een doelstelling van de provincie weer te geven.

Al met al kan geconcludeerd worden dat het voor veel verbonden partijen niet mogelijk is informatie te verstrekken over de realisatie van prestatie-indicatoren vanwege het ontbreken van prestatie-indicatoren voor veel verbonden partijen. Mogelijke oplossingsrichtingen voor dit probleem zijn al behandeld in paragraaf 5.5 over het opstellen van prestatie-indicatoren. Daarnaast laat de rapportage over de prestatie-indicatoren van de fondsen te wensen over. De redenen voor de beperkte rapportage laten zien hoe belangrijk het is om afspraken te maken over de rapportage van prestaties. Daarnaast is het aan te bevelen om inzichtelijk te maken wanneer bepaalde informatievoorziening afwijkt van bepaalde afspraken die zijn gemaakt, zoals wanneer het niet mogelijk blijkt over een bepaalde indicator te rapporteren. Tabel 7 geeft een overzicht weer van deze paragraaf.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Concept | Stand van zaken | Mate van aanwezigheid | Mogelijke verbetering |
| Rapportage over prestatie-indicatoren | - Voor veel verbonden partijen zijn geen prestatie-indicatoren opgesteld, waardoor het niet mogelijk is over deze prestatie-indicatoren te rapporteren  - Er wordt niet zorgvuldig gerapporteerd over de prestatie-indicatoren van de fondsen. | Grotendeels afwezig (-) | - Maak afspraken over het weergeven van prestaties.  - Geef in de informatievoorziening aan wanneer de verstrekte informatie afwijkt van de gemaakte afspraken. |

Tabel 7: Overzicht ‘rapportage over prestatie-indicatoren’

## 5.7 Actueel dossier

De zesde voorwaarde uit het theoretisch kader behandelt de actualiteit van het dossier van een verbonden partij. Het is de verantwoordelijkheid van het team verbonden partijen om dit dossier actueel te houden. De actualiteit van informatie omvat twee aspecten: de actualiteit van informatie in de P&C-documenten en de beschikbaarheid van actuele informatie wanneer Statenleden vragen stellen.

Een probleem omtrent de actualiteit van informatie is dat in de P&C-cyclus niet altijd actuele informatie beschikbaar is over verbonden partijen (S3, S4, S5, A1, A5; EY, 2016, p.9). Voor Statenleden kan het lastig zijn tijdig inzicht te krijgen in de (financiële) situatie van een verbonden partij, omdat een verbonden partij soms te laat bepaalde informatie aanlevert (S3). Deze informatie kan vervolgens niet meer opgenomen worden in de jaarstukken van de provincie Noord-Brabant. Dit heeft als gevolg dat Statenleden op het moment dat de jaarrekening van de provincie Noord-Brabant verschijnt, niet alle verbonden partijen kunnen beoordelen (S3).

Het niet tijdig kunnen aanleveren van informatie kan voor onbegrip bij Statenleden zorgen. Ter illustratie: “Hoezo niet kunnen aanleveren. Je zorgt maar dat het is aangeleverd. Hoezo moet ik pas nog een jaar daarop, bij wijze van spreken pas in 2017 moet ik eigenlijk dus iets oordelen wat in 2015 heeft plaatsgevonden. Dat is niet uit te leggen. Dat vind ik heel raar” (S5).

Gedeputeerde Staten hebben alle verbonden partijen verzocht om de informatie tijdig aan te leveren (provincie Noord-Brabant, 2016c, p.11). Een Statenlid spreekt in een reactie uit dat er altijd verbonden partijen zullen zijn waarbij het niet lukt om de gevraagde informatie op tijd aan te leveren (provincie Noord-Brabant, 2017c, p.52).

Dit probleem ontstaat doordat de provincie bepaalde informatie niet openbaar kan maken voordat de betreffende verbonden partij deze informatie openbaar heeft gemaakt (A1). De verbonden partij maakt deze informatie pas openbaar wanneer de jaarstukken van een verbonden partij door zijn aandeelhouders is vastgesteld. Bij enkele verbonden partijen vindt in mei de aandeelhoudersvergadering plaats waarin de jaarstukken worden vastgesteld (A1). Deze informatie kan dan niet meer opgenomen worden in het jaarverslag van de provincie Noord-Brabant, dat ook in mei wordt besproken (A1). Gedeputeerde Staten kan op een later moment alsnog de informatie verstrekken wanneer die openbaar is (A1). Een Statenlid uitte deze wens ook in een Statenvergadering (provincie Noord-Brabant, 2017c, p.52). Een respondent benoemt echter dat het raar is wanneer Gedeputeerde Staten bijvoorbeeld in juni nog informatie verstrekt aan Provinciale Staten, omdat Provinciale Staten op dat moment het jaarverslag al heeft vastgesteld (A1).

Een ander aspect rondom de actualiteit van informatie is wanneer Statenleden vragen stellen aan Gedeputeerde Staten over verbonden partijen. Wanneer Statenleden vragen stellen hebben ze over het algemeen wel het idee dat ze informatie krijgen waar ze om vragen (S1, S2, S3, S4). Volgens een ambtenaar kan het team verbonden partijen de gestelde vragen van Statenleden over het algemeen goed beantwoorden, omdat de accounthouders binnen het team verbonden partijen redelijk intensief contact met de verbonden partijen hebben (A3).

Hoewel Statenleden over het algemeen tevreden zijn met de actualiteit van informatie wanneer ze vragen stellen, plaatsen ze twee kanttekeningen bij de informatie die ze krijgen via het stellen van vragen. Een eerste kanttekening bij het verkrijgen van informatie is dat de vragen soms heel letterlijk worden beantwoord (S3). Ten tweede ervaren Statenleden dat soms om het antwoord heen wordt gepraat, waardoor het nodig is de vraag nog een keer te stellen (S3, S5).

Een ander aspect dat meespeelt in de actualiteit van informatie is dat bepaalde informatie niet in de openbaarheid mag worden gebracht omdat dit bedrijfsgevoelige informatie betreft (A1). Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer een verbonden partij een commerciële instelling heeft, zoals bij enkele vennootschappen het geval is (A1). Deze verbonden partijen willen bijvoorbeeld hun financiële strategie niet openbaar maken, omdat dit bedrijfsgevoelige informatie is voor concurrenten. Wanneer concurrenten deze informatie verkrijgen, kan dit de verbonden partij schaden in zijn ontwikkeling (A1). Dit vormt een belemmering voor accounthouders, omdat de accounthouders wel toegang hebben tot bepaalde informatie, maar deze informatie niet mogen delen. Dit is belemmerend voor accounthouders wanneer ze willen laten zien aan Provinciale Staten dat alles is orde is bij een verbonden partij (A1).

Uiteindelijk blijkt uit deze paragraaf dat gedeeltelijk aan de voorwaarde van een actueel dossier wordt voldaan. Gedeputeerde Staten geeft niet altijd actuele informatie weer in de P&C-documenten. Dit komt doordat het team verbonden partijen niet altijd bepaalde informatie openbaar mag maken. Wanneer Statenleden vragen stellen, ervaren ze over het algemeen dat ze de informatie krijgen waar ze om vragen. Tabel 8 presenteert de belangrijkste bevindingen van deze paragraaf.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Concept | Stand van zaken | Mate van aanwezigheid | Mogelijke verbetering |
| Actueel dossier | - Informatie in P&C-cyclus is niet altijd actueel  - Statenleden krijgen over het algemeen de benodigde informatie wanneer ze vragen stellen | Gedeeltelijk aanwezig (+/-) | - Ga in gesprek over hoe om te gaan met bedrijfsgevoelige informatie  - Maak afspraken over het verstrekken van de informatie die later wordt aangeleverd |

Tabel 8: Overzicht ‘actueel dossier’

## 5.8 Overzicht van verbonden partijen

De zevende voorwaarde gaat in op het bijhouden van een overzicht van alle verbonden partijen door het team verbonden partijen. Voor deze voorwaarde is het belangrijk dat het team verbonden partijen weet welke verbonden partijen er zijn en dat het overzicht actueel is.

In de paragraaf verbonden partijen verstrekt Gedeputeerde Staten een overzicht van de verbonden partijen van de provincie Noord-Brabant. Met dit overzicht probeert Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten te laten zien welke verbonden partijen de provincie heeft (A1, A4). De samenwerkingsverbanden waarbij de provincie Noord-Brabant een bestuurlijk en financieel belang heeft, zijn opgenomen in dit overzicht.

Het team verbonden partijen probeert met dit overzicht volledig te zijn, maar er zijn enkel echtere samenwerkingsverbanden waarbij het twijfelachtig is of dit een verbonden partij is (A1). Deze twijfel ontstaat doordat het niet altijd duidelijk is of er wel of geen financieel en/of bestuurlijk belang is. Een voorbeeld van een organisatie waarbij het bestuurlijk belang niet altijd even duidelijk is, is bij een stichting. Bij een stichting heeft de provincie Noord-Brabant in principe in de ledenvergadering altijd één stem. Het is de vraag of de provincie dan ook een bestuurlijk belang heeft in die organisatie. Een respondent geeft aan dat het mogelijk is dat enkele verbonden partijen over het hoofd worden gezien doordat het niet eenduidig is wanneer de provincie een bestuurlijk en financieel belang in een organisatie heeft (A1). Op het moment zijn twee medewerkers van het team verbonden partijen bezig met het overzicht van verbonden partijen te actualiseren en om nader te bepalen wat wel en wat niet onder de begrippen financieel en bestuurlijk belang valt (A1).

Al met al kan geconcludeerd worden dat aan deze voorwaarde grotendeels wordt voldaan. Bovendien is het team verbonden partijen momenteel al bezig met het actualiseren van dit overzicht. Tabel 9 biedt een overzicht van de belangrijkste bevindingen uit deze paragraaf.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Concept | Stand van zaken | Mate van aanwezigheid | Mogelijke verbetering |
| Overzicht van verbonden partijen | - Het is niet altijd duidelijk welke samenwerkingsverbanden ook verbonden partijen zijn.  - Het team verbonden partijen is momenteel bezig met het actualiseren van het overzicht. | Grotendeels aanwezig (+) | - Het team verbonden partijen is al bezig met het actualiseren van het overzicht van verbonden partijen.  - Maak afspraken over wie het overzicht van verbonden partijen actueel houdt. |

Tabel 9: Overzicht ‘Overzicht van verbonden partijen’

## 5.9 Inzicht in mogelijkheden tot invloed

De achtste voorwaarde betreft het inzicht van Provinciale Staten in haar mogelijkheden om invloed uit te oefenen door middel van controle. Dit onderzoek maakt bij deze voorwaarde onderscheid tussen enerzijds de kennis van Provinciale Staten over hoeveel invloed de provincie formeel heeft in een verbonden partij en anderzijds de afbakening van de controlerende rol van Provinciale Staten bij verbonden partijen.

Verschillende geïnterviewde ambtenaren hebben het idee dat het gros van de Statenleden niet bewust zijn van de invloed die ze hebben bij verbonden partijen (A3, A4, A5). Een respondent is van mening dat enkele Statenleden zich hier wel bewust van zijn en dat andere Statenleden dan op deze enkele Statenleden leunen (A3). Een andere respondent ziet verschillen tussen fracties in de mate waarin ze zich bewust zijn van de invloed die ze hebben (A5).

Een Statenlid benoemt dat het geen realistische verwachting is dat Statenleden precies hoeveel invloed ze hebben (S1). Vooral niet gezien het groot aantal verbonden partijen dat de provincie Noord-Brabant heeft (S1). Aan de hand van de deelnemingspercentages in de rapportages van de P&C-cyclus is het inzichtelijk hoeveel invloed de provincie heeft in een verbonden partij (S3). De verwachtingen van Statenleden lijken echter soms af te wijken van de formele invloed die de provincie als aandeelhouder heeft (S3, A4).

Een voorbeeld waar de verwachtingen van Statenleden afwijken is bij de omgevingsdiensten (S3). Statenleden willen meer grip hebben op omgevingsdiensten, maar de provincie Noord-Brabant is slechts een van de ongeveer twintig partijen (S3). De provincie Noord-Brabant heeft door het groot aantal aandeelhouders een kleine stem (S3). Volgens een respondent voelt dit niet goed voor Statenleden, omdat de provincie wel veel geld levert en een grote verantwoordelijkheid draagt (S3).

Een ander voorbeeld waarbij de verwachtingen van Statenleden afwijken van de formele invloed die Provinciale Staten heeft op een verbonden partij, is wanneer een verbonden partij langere tijd geleden is ingesteld. Ten tijde van het instellen van een verbonden partij is bewust de keuze gemaakt de uitvoering van beleid op afstand te plaatsen, omdat de provincie daar niet direct op hoeft te sturen (A4). Na verloop van tijd kan bij Provinciale Staten weer de behoefte ontstaan meer invloed te krijgen op een specifieke verbonden partij, omdat ze een bepaald onderwerp belangrijk vinden of omdat de provincie er veel financiële middelen in steekt (A4). Statenleden weten dan niet waarom een bepaalde taak voorheen op afstand is geplaatst (A4).

Twee respondenten benoemen nadrukkelijk dat Provinciale Staten meer invloed zou moeten hebben op verbonden partijen dan dat ze nu hebben (S4, S5). Een respondent geeft aan dat het instrument waarmee Gedeputeerde Staten de uitvoering van beleid van de provincie realiseert, niet van invloed moet zijn op de wijze van verantwoording en controle (S5). Een andere respondent stelt dat Provinciale Staten formeel volledige controle heeft op het geld dat wordt besteed in verbonden partijen (S4). In de praktijk ervaart hij dat Provinciale Staten te weinig invloed heeft op verbonden partijen (S4).

Daarentegen stelt een andere respondent dat de invloed van Provinciale Staten bij verbonden partijen bijna nihil zou moeten zijn, omdat de controle in eerste instantie zit bij Gedeputeerde Staten als aandeelhouder (A4). Een andere respondent vraagt zich af of je Provinciale Staten wel zo nadrukkelijk in de gelegenheid moet stellen om te controleren bij verbonden partijen waar de provincie maar een klein aandeel in heeft (A2).

Uit de interviews komt naar voren dat het soms niet helemaal duidelijk is wat tot de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van Provinciale Staten behoort en wat onder de verantwoordelijkheid en bevoegdheid van Gedeputeerde Staten valt. Enkele ambtenaren ervaren dat Statenleden zich soms bemoeien met onderwerpen die vallen onder de uitvoerende rol van Gedeputeerde Staten (A2, A5). Een voorbeeld hiervan is dat Statenleden ingaan op details van de uitvoering, terwijl ze eigenlijk alleen over de uitgangspunten van de uitvoering gaan (A5). Voornamelijk als er iets misgaat of iets mis dreigt te gaan, gaan Statenleden zich meer bemoeien met de details van de uitvoering (A2, A5).

Twee Statenleden bevestigen het beeld van enkele ambtenaren dat de scheiding van de controlerende rol van Provinciale Staten en de uitvoerende rol van Gedeputeerde Staten niet altijd helder is (S2, S3). Gedeputeerde Staten zegt soms tegen Provinciale Staten dat een bepaald onderwerp onder de uitvoerende rol van Gedeputeerde Staten valt en dat Provinciale Staten zich daar niet moet inmengen (S2, S3). Een ander Statenlid benoemt dat het altijd zoeken is wat de grens is van de controlerende rol van Provinciale Staten en de uitvoerende rol van Gedeputeerde Staten (S6). Provinciale Staten moet namelijk met haar controlerende rol niet de uitvoering van Gedeputeerde Staten voor de voeten lopen (S6).

Daarnaast komt ook uit de interviews naar voren dat de verwachtingen van Provinciale Staten over de invloed van Gedeputeerde Staten soms niet overeenkomen met de werkelijkheid. Gedeputeerde Staten geeft dan aan dat ze zelf niet over bepaalde zaken gaan, omdat het een verantwoordelijkheid of bevoegdheid van de verbonden partij zelf betreft (S2).

Al met al blijkt dat het voor Provinciale Staten niet altijd helder is waar ze invloed op kan uitoefenen door middel van controle. Provinciale Staten is zich niet altijd bewust van hoeveel invloed de provincie formeel heeft in een verbonden partij. De verwachtingen van Statenleden blijken regelmatig af te wijken van de werkelijkheid. Daarnaast lijkt er ook geen overeenstemming te bestaan onder respondenten wat onder de controlerende rol van Provinciale Staten valt met betrekking tot de controle op verbonden partijen. Voornamelijk het onderscheid met de uitvoerende rol van Gedeputeerde Staten blijkt in de praktijk niet altijd duidelijk te zijn. Tabel 10 geeft een overzicht van deze paragraaf weer.

Het inzicht in de mogelijkheden tot invloed kan om te beginnen verbeterd worden door in de informatievoorziening te herhalen hoeveel invloed de provincie formeel heeft in een verbonden partij. Door vooraf nadrukkelijk aan te geven wanneer de provincie slechts een klein deel van de aandelen in bezit heeft, kan Provinciale Staten haar verwachtingen om bij te kunnen sturen bijstellen. Bovendien kan vermeld worden hoe landelijke wetgeving en statuten van een verbonden partij de invloed van de provincie beperkt. Tot slot is het belangrijk dat Statenleden met elkaar en met Gedeputeerde Staten in gesprek gaan over wat de controle op verbonden partijen omvat en over waar de grens ligt met de uitvoerende rol van Gedeputeerde Staten. Het team verbonden partijen kan uiteindelijk de gemaakt afspraken vastleggen in de nota Samenwerkingsrelaties en Verbonden Partijen.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Concept | Stand van zaken | Mate van aanwezigheid | Mogelijke verbetering |
| Inzicht in mogelijkheden tot invloed | - Verwachtingen van Statenleden over de invloed van de provincie wijken vaak af van de werkelijke invloed.  - Er is geen overeenstemming onder respondenten over wat de controle door Provinciale Staten op verbonden partijen omvat.  - Het onderscheid van de controlerende rol van Provinciale Staten en de uitvoerende rol van Gedeputeerde Staten blijkt in de praktijk niet altijd duidelijk te zijn. | Grotendeels afwezig (-) | - Geef nadrukkelijk aan hoeveel invloed de provincie formeel heeft in een verbonden partij.  - Benoem hoe landelijke wetgeving en statuten de invloed van de provincie beperken.  - Leg afspraken vast over de controlerende rol van Provinciale Staten in de nota Samenwerkingsrelaties en Verbonden Partijen. |

Tabel 10: Overzicht ‘inzicht in mogelijkheden tot invloed

## 5.10 Gevolg van controle zichtbaar

De laatste voorwaarde omvat de zichtbaarheid van de gevolgen van controle voor Provinciale Staten. Deze voorwaarde gaat in op de terugkoppeling van Gedeputeerde Staten over wat ze heeft gedaan met opmerkingen van Provinciale Staten en of de bijsturing van verbonden partijen is gelukt.

Statenleden ervaren dat er terugkoppeling plaatsvindt door Gedeputeerde Staten (S1, S2, S3). Een andere respondent zegt zich niet te kunnen herinneren wanneer door Provinciale Staten de suggestie is gegeven aan Gedeputeerde Staten om een verbonden partij bij te sturen, waardoor hij niet kan zeggen of Gedeputeerde Staten vervolgens ook terugkoppelt wat met bepaalde suggesties tot bijsturing is gedaan (S6).

De terugkoppeling is in principe zichtbaar in de P&C-cyclus, hoewel niet over elk onderdeel van het beleid wordt gerapporteerd hoe de uitvoering exact is verlopen (S2). Daarnaast vindt in principe ook geen actieve terugkoppeling plaats wanneer een aandeelhoudersvergadering heeft plaatsgevonden (A1). Wat aandeelhouders afspreken in een vergadering van aandeelhouders valt namelijk onder het uitvoerende mandaat van Gedeputeerde Staten (A1). Terugkoppeling vindt wel plaats wanneer iets belangrijks in de aandeelhoudersvergadering is afgesproken of wanneer er relevante ontwikkelingen zijn (A1). Deze terugkoppeling vindt dan plaats via een Statenmededeling of is te vinden in de paragraaf verbonden partijen in de P&C-documenten (A1).

Bovendien kunnen Statenleden ook verzoeken om terugkoppeling. Een respondent geeft aan dat Statenleden dit vooraf al kunnen vastleggen door een motie zo in te richten dat een verzoek tot terugkoppeling in de motie is opgenomen (S2). “Als je het slim neerlegt, geef je niet alleen opdracht, je verzoekt niet alleen om bij te sturen, maar je verzoekt ook om te rapporteren” (S2). Daarnaast is het voor Statenleden altijd mogelijk om aanvullende vragen te stellen, zodat ze de terugkoppeling alsnog krijgen (S2, A1). Dit kan bijvoorbeeld plaatsvinden wanneer iets in de krant staat over een verbonden partij (A1, A5). Een andere respondent noemt ook de mogelijkheid om in platform Planning & Control nadere vragen te stellen (S3). Dit platform heeft echter een informeel karakter, niet alle partijen zijn erin vertegenwoordigd en van elke partij is in principe één afgevaardigde aanwezig. De aansluiting met overige Statenleden kan beperkt zijn, hoewel de afgevaardigden in de platform Planning & Control de verkregen informatie wel kunnen terugkoppelen naar hun eigen fractie (S3).

Samenvattend kan gesteld worden dat de gevolgen van controle zichtbaar zijn voor Provinciale Staten. Terugkoppeling van informatie vindt plaats bij relevante ontwikkelingen. Daarnaast kunnen Statenleden een verzoek doen tot terugkoppeling. Tabel 11 presenteert een overzicht van deze paragraaf.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Concept | Stand van zaken | Mate van aanwezigheid | Mogelijke verbetering |
| Gevolg van controle zichtbaar | - Er vindt terugkoppeling van informatie plaats door Gedeputeerde Staten bij relevante ontwikkelingen  - Provinciale Staten kan Gedeputeerde Staten verzoeken om terug te koppelen over mogelijke bijsturing van beleid | Aanwezig (+/+) | Niet van toepassing |

Tabel 11: Overzicht ‘gevolg van controle zichtbaar’

## Samenvatting

Het eerste deel van de analyse heeft een antwoord gegeven op deelvraag vijf over de beoordeling van de huidige ondersteuning van de ex post controle op verbonden partijen bij de provincie Noord-Brabant. Deze deelvraag betreft de afhankelijke variabele van het onderzoek: de ondersteuning van ex post controle op verbonden partijen. Deze variabele gaat in het bijzonder over de informatievoorziening over verbonden partijen. Het eerste deel van de analyse is ten eerste ingegaan op de informatie-instrumenten van Provinciale Staten. Vervolgens heeft dit deel van de analyse de bevindingen over de beoordeling van de informatievoorziening over verbonden partijen uiteengezet.

Over het algemeen blijkt dat respondenten de informatievoorziening verschillend beoordelen. Hoewel Statenleden over het algemeen tevreden zijn over de informatievoorziening, hebben ze toch verschillende kanttekeningen geplaatst. Daarnaast hebben respondenten uiteenlopende aspecten van de informatievoorziening genoemd die ze belangrijk vinden.

Ten tweede is in de analyse een antwoord gegeven op deelvraag zes over de mate waarin de voorwaarden voor het controleren van verbonden partijen aanwezig zijn bij de provincie Noord-Brabant. De negen voorwaarden zijn gericht op de informatievoorziening over verbonden partijen. In tabel 12 is een overzicht opgenomen van de aanwezigheid van de voorwaarden bij de provincie Noord-Brabant.

|  |  |
| --- | --- |
| **Concept** | **Waarde** |
| Informatie op hoofdlijnen | Aanwezig (+/+) |
| Helder doel | Gedeeltelijk aanwezig (+/-) |
| Bijdrage aan doelstelling provincie | Grotendeels afwezig (-) |
| Prestatie-indicatoren opgesteld | Grotendeels afwezig (-) |
| Rapportage over prestatie-indicatoren | Grotendeels afwezig (-) |
| Actueel dossier | Gedeeltelijk aanwezig (+/-) |
| Overzicht van verbonden partijen | Grotendeels aanwezig (+) |
| Inzicht in mogelijkheden tot invloed | Grotendeels afwezig (-) |
| Gevolg van controle zichtbaar | Aanwezig (+/+) |

Tabel 12: Overzicht aanwezigheid van de voorwaarden bij de provincie Noord-Brabant

Uit deze tabel komt naar voren dat de provincie Noord-Brabant (grotendeels) voldoet aan drie van de negen voorwaarden: informatie wordt op hoofdlijnen aangeboden, er is een overzicht van verbonden partijen en de gevolgen van controle zijn zichtbaar. Daarnaast voldoet de provincie Noord-Brabant aan twee voorwaarden gedeeltelijk. Deze voorwaarden hebben betrekking op de helderheid van het doel van verbonden partijen en de actualiteit van het dossier van een verbonden partij. Tot slot zijn aan vier voorwaarden de waarde ‘grotendeels afwezig’ toegekend. Dit zijn de voorwaarden die ingaan op de bijdrage aan de doelstelling van de provincie, het opstellen van prestatie-indicatoren, de rapportage over prestatie-indicatoren en inzicht in mogelijkheden tot invloed. De eerste drie van deze voorwaarden hangen met elkaar samen. Het is alleen mogelijk om te rapporteren over prestatie-indicatoren wanneer deze zijn opgesteld. Daarnaast is het mogelijk om de bijdrage van verbonden partijen aan de doelstellingen van de provincie concreter weer te geven wanneer er prestatie-indicatoren zijn opgesteld en wanneer daarover wordt gerapporteerd.

Ten slotte gaf de analyse ook een antwoord op deelvraag zeven over de mogelijke verbeteringen voor ex post controle op verbonden partijen bij de provincie Noord-Brabant. De omschreven verbeteringen zijn voornamelijk gericht op het team verbonden partijen. In de analyse kwamen echter ook verbeteringen naar voren waar het team verbonden partijen niet direct invloed op heeft. Het is dan aan Provinciale Staten om bepaalde keuzes te maken, waarna het team verbonden partijen de informatievoorziening kan aanpassen aan de gemaakte beslissingen.

# Conclusie

Na het uiteenzetten van de analyse, is het nu mogelijk een antwoord te geven op de hoofdvraag:

*Hoe kan de ambtelijke ondersteuning van de provincie Noord-Brabant de ex post controle door Provinciale Staten op het functioneren van verbonden partijen beter faciliteren?* Paragraaf 6.1 verstrekt een antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek. Vervolgens gaat paragraaf 6.2 in op de aanbevelingen die voortkomen uit dit onderzoek. Ten slotte geeft paragraaf 6.3 de reflectie op dit onderzoek weer. In de reflectie zijn tevens aanbevelingen voor vervolgonderzoek opgenomen.

## 6.1 Conclusie

De provincie Noord-Brabant maakt gebruik van verbonden partijen voor de uitvoering van beleid. Verbonden partijen zijn “privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisaties waarin de provincie een bestuurlijk en een financieel belang heeft” (provincie Noord-Brabant, 2017b, p.196). In een verbonden partij werkt de provincie veelal samen met andere overheidsinstellingen, non-profitorganisaties en/of met private organisaties (Deloitte, 2006, p.4). Voorbeelden van verbonden partijen zijn gemeenschappelijke regelingen, zoals omgevingsdiensten, en vennootschappen, zoals Brabant Water.

Het is binnen de provincie de rol van Provinciale Staten om de uitvoering van beleid te controleren. Deze rol is ook van toepassing wanneer de provincie gebruikt maakt van verbonden partijen. Provinciale Staten controleert dan of de uitvoering van beleid door verbonden partijen conform de afgesproken kaders plaatsvindt (Deloitte, 2006, p.11). Deze controle door Provinciale Staten is indirect. Provinciale Staten is namelijk niet in de mogelijkheid om het bestuur van een verbonden partij ter verantwoording te roepen. De verantwoording loopt via Gedeputeerde Staten.

De sturing en controle door de volksvertegenwoordiging op verbonden partijen leveren in de praktijk soms problemen op (De Greef et al., 2012, p.38). Het is voor de volksvertegenwoordiging vaak lastig om de risico’s van een verbonden partij te beheersen en om invloed uit te oefenen op samenwerkingsverbanden (Fraanje & Herweijer, 2013, p.71; De Greef & Stolk, 2015, p.7; Smits et al., 2014, p.30).

Ook bij de provincie Noord-Brabant zijn er signalen dat het controleren van verbonden partijen moeilijk kan zijn. Om Provinciale Staten in staat te stellen haar controlerende rol op verbonden partijen goed uit te oefenen, richt dit onderzoek zich op het achterhalen van mogelijkheden om de ex post controle door Provinciale Staten op het functioneren van verbonden partijen beter te faciliteren. Ex post controle vindt plaats nadat een verbonden partij heeft gehandeld. Uiteindelijk verstrekt dit onderzoek aanbevelingen aan de ambtelijke ondersteuning van de provincie Noord-Brabant om de ex post controle beter te faciliteren.

Deze aanbevelingen zijn gebaseerd op een evaluatie naar de huidige ondersteuning van de ex post controle op verbonden partijen. In het theoretisch kader zijn negen voorwaarden geformuleerd voor het controleren van verbonden partijen. In dit onderzoek wordt beoordeeld in welke mate de provincie Noord-Brabant voldoet aan deze voorwaarden.

Voor het formuleren van voorwaarden voor het controleren van verbonden partijen is de principaal-agent theorie gebruikt. In de principaal-agent theorie staat de relatie tussen een opdrachtgever (de provincie) en een opdrachtnemer (de verbonden partij) centraal. De theorie veronderstelt dat de opdrachtgever en opdrachtnemer verschillende doelen hebben en dat de principaal geen volledig inzicht heeft in het handelen van de agent.

Uit de principaal-agent theorie komen twee manieren voort om de agent ex post te controleren: het vergaren van informatie over prestaties van de agent en het prikkelen van gedrag van de agent door beloningen en sancties. Dit onderzoek is gericht op de eerste vorm van ex post controle: het vergaren van informatie over prestaties van de agent. De geformuleerde voorwaarden voor het controleren van verbonden partijen zijn daarom gericht op de informatievoorziening over verbonden partijen.

De eerste voorwaarde omvat het aanbieden van informatie op hoofdlijnen. De tweede en derde voorwaarde betreffen de helderheid van het doel van een verbonden partij en over het omschrijven van de bijdrage van een verbonden partij aan de provincie Noord-Brabant. Vervolgens gaan de vierde en vijfde voorwaarde over het opstellen van en rapporteren over prestatie-indicatoren. Voorwaarde zes omvat de actualiteit van het dossier van een verbonden partij. De zevende voorwaarde betreft het bijhouden van een overzicht van de verbonden partijen. De achtste voorwaarde heeft betrekking op het inzicht van Provinciale Staten in de invloed die ze kan uitoefenen door middel van controle. De laatste voorwaarde gaat in op de zichtbaarheid van de gevolgen van controle voor Provinciale Staten.

Om te achterhalen in welke mate de provincie Noord-Brabant voldoet aan de genoemde voorwaarde, is een kwalitatief onderzoek uitgevoerd. Er zijn interviews afgenomen met Statenleden en ambtenaren en een documentenanalyse heeft plaatsgevonden.

Uit de analyse van de afhankelijke variabele ‘ondersteuning van ex post controle op verbonden partijen’ komt naar voren dat de opvattingen van Statenleden over de benodigde informatie om inzicht te kunnen krijgen in het functioneren van verbonden partijen variëren. Verschillende Statenleden stellen dat het lastig is om inzicht te krijgen in het functioneren van verbonden partijen, omdat de verbonden partijen op afstand staan van de provincie. Enkele Statenleden geven aan tevreden te zijn met de huidige informatievoorziening, waar anderen enkele kanttekeningen plaatsen bij de informatievoorziening over verbonden partijen. Deze kanttekeningen betreffen de actualiteit van de informatie en de toelichting op de situatie van een verbonden partij, voornamelijk wanneer het niet goed gaat met een verbonden partij. Daarnaast blijkt ook dat respondenten uiteenlopende aspecten van de informatievoorziening belangrijk vinden en dat ze verschillende opvattingen hebben over op welke wijze Provinciale Staten informatie moet (ver)krijgen.

Daarnaast blijkt uit de analyse dat de provincie Noord-Brabant in wisselende mate voldoet aan de voorwaarden voor het controleren van verbonden partijen. Om te beginnen zijn de voorwaarden ‘informatie op hoofdlijnen’, ‘overzicht van verbonden partijen’ en ‘gevolg van controle zichtbaar’ (grotendeels) aanwezig bij de provincie Noord-Brabant. De provincie Noord-Brabant biedt informatie over verbonden partijen op hoofdlijnen aan via het stoplichtmodel in P&C-documenten. Het stoplichtmodel geeft bij elke verbonden partij de stand van zaken weer voor de indicatoren beleid, governance en financiën. Bij elke indicator wordt een groen, oranje of rood licht weergegeven. Respondenten waarderen dit model, omdat het in één oogopslag inzicht geeft in de stand van zaken van een verbonden partij. Desondanks zijn er enkele knelpunten aangekaart in het gebruik van het stoplichtmodel. Aanbevelingen om het stoplichtmodel te verbeteren worden weergegeven in paragraaf 6.2.

Bovendien kan op basis van de bevindingen geconcludeerd worden dat de provincie Noord-Brabant aan twee voorwaarden gedeeltelijk voldoet. Om te beginnen blijkt dat de doelen van verbonden partijen vaak niet helder zijn voor Statenleden. De doelen staan omschreven in de P&C-documenten, maar de doelen worden vaak niet concreet weergegeven of zijn meervoudig van aard. Daarnaast voldoet de provincie Noord-Brabant gedeeltelijk aan de voorwaarde over de actualiteit van het dossier van een verbonden partij. In de P&C-documenten wordt niet altijd actuele informatie weergeven, omdat het team verbonden partijen bepaalde informatie dan nog niet openbaar mag maken.

Daarnaast zijn vier voorwaarden grotendeels afwezig bij de provincie Noord-Brabant. Drie van deze voorwaarden hangen met elkaar samen: de bijdrage van een verbonden partij aan een doelstelling van de provincie, het opstellen van prestatie-indicatoren en de rapportage over prestatie-indicatoren. Uit de analyse komt naar voren dat de bijdrage van verbonden partijen aan de doelen van de provincie vaak niet inzichtelijk is voor Provinciale Staten. Door het ontbreken van prestatie-indicatoren kan niet concreet worden vermeld hoe een verbonden partij bijdraagt aan een bepaald programma van de provincie. Bovendien is het niet mogelijk te rapporteren over prestatie-indicatoren, wanneer deze niet zijn opgesteld.

Tot slot blijkt dat het inzicht in de mogelijkheden tot invloed beperkt is. Er blijkt geen overeenstemming te zijn over wat de controlerende rol van Provinciale Staten omvat en hoeveel invloed Provinciale Staten zou moeten hebben op verbonden partijen. Voornamelijk het onderscheid met de uitvoerende rol van Gedeputeerde Staten blijkt in de praktijk soms diffuus te zijn. Daarnaast lijken de verwachtingen van Statenleden over de invloed van de provincie op een verbonden partij, niet altijd overeen te komen met de daadwerkelijke invloed.

Deze paragraaf heeft de belangrijkste bevindingen van dit onderzoek weergegeven. Verschillende bevindingen bieden aanknopingspunten om de ex post controle op verbonden partijen beter te faciliteren. De volgende paragraaf geeft concrete aanbevelingen weer om het controleren van verbonden partijen beter te faciliteren.

## 6.2 Aanbevelingen

Deze paragraaf presenteert vijf aanbevelingen die voortkomen uit dit onderzoek. De aanbevelingen zijn voornamelijk gericht op het team verbonden partijen van de provincie Noord-Brabant, maar tevens zijn in de analyse enkele aanbevelingen voor Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten geformuleerd die het waard zijn om nogmaals te benoemen.

Een eerste aanbeveling is dat Provinciale Staten een themabijeenkomst organiseert om afspraken te maken over de controlerende rol van Provinciale Staten bij verbonden partijen. In dit onderzoek komt naar voren dat er geen overeenstemming is over wat deze rol omvat en hoeveel invloed Provinciale Staten zou moeten hebben op verbonden partijen. Bovendien moeten afspraken worden gemaakt over de grens tussen de controlerende rol van Provinciale Staten en de uitvoerende rol van Gedeputeerde Staten. Hierbij moet in het bijzonder aandacht worden besteed aan het onderscheid tussen de rollen wanneer er problemen zijn bij een verbonden partij. Het is aan te raden dat het team verbonden partijen deze afspraken vastlegt in de nota Samenwerkingsrelaties en Verbonden Partijen. In de toekomst kunnen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten terugvallen op deze afspraken.

Een tweede aanbeveling voor het team verbonden partijen is om de bijdrage van een verbonden partij aan de doelstellingen van de provincie nadrukkelijker weer te geven. Een eerste verbetering in het weergeven van de bijdrage is mogelijk door bij deelname in of bij oprichting van een verbonden partij, de verbonden partij aan een doelstelling te koppelen. Houd hierbij rekening met de lange termijn agenda van de provincie. Daarnaast heeft het gebrek aan inzicht in de bijdragen van verbonden partijen te maken met het ontbreken van prestatie-indicatoren. Hoewel dit onderzoek geen concrete oplossing biedt voor het geschetste probleem, zijn er wel mogelijkheden om oplossingen te verkennen. Een eerste mogelijkheid is om met andere provincies en gemeenten in gesprek te gaan over hoe zij omgaan met het weergeven van prestaties van verbonden partijen in de P&C-documenten van de provincie. Een tweede mogelijkheid is dat Provinciale Staten, in het kader van methode Duisenberg, ingaat op mogelijkheden om te rapporteren over prestaties van verbonden partijen.

De derde aanbeveling heeft betrekking op het stoplichtmodel. Door toepassing van het stoplichtmodel wordt informatie op hoofdlijnen aangeboden in de P&C-documenten. Er zijn echter enkele verbeteringen mogelijk in het gebruik van het stoplichtmodel. Zo is het aan te raden dat het team verbonden partijen afspraken maakt over wanneer bepaalde kleuren worden ingevuld in het stoplichtmodel. Door deze afspraken inzichtelijk te maken voor Provinciale Staten, krijgt ze meer inzicht in het stoplichtmodel. Daarnaast geven Statenleden aan zich voornamelijk te verdiepen in verbonden partijen wanneer bepaalde dingen niet goed gaan. In het stoplichtmodel wordt dan een oranje of rode kleur ingevuld. Het is aan te bevelen de toelichting bij een oranje of rood stoplicht uit te breiden, waardoor Provinciale Staten meer inzicht krijgt in wat speelt in een verbonden partij.

De vierde aanbeveling voor het team verbonden partijen is om zich bewust te zijn van de informatieachterstand van Statenleden. De verschillende soorten verbonden partijen kunnen zorgen voor een onoverzichtelijk geheel. Het kan moeilijk zijn om al deze verbonden partijen te doorgronden, vooral wanneer iemand daar niet veel tijd voor heeft. Het team verbonden partijen is echter dagelijks bezig met verbonden partijen, waardoor veel aspecten in de informatievoorziening vanzelfsprekend voor ze kunnen zijn. Het is aan te bevelen om de teksten in de P&C-documenten te verbeteren door een ander, die niet dagelijks bezig is met verbonden partijen, de teksten te laten lezen en daarop te reflecteren.

De laatste aanbeveling betreft het maken van afspraken over wanneer en hoe informatie wordt opgeleverd die niet is opgenomen in de P&C-documenten. Deze aanbeveling komt voort uit de bevinding dat het soms niet mogelijk is informatie over bepaalde verbonden partijen op te nemen in de P&C-documenten. Wanneer Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten afspraken maken over wanneer de verlate informatie wordt aangeleverd, kan het team verbonden partijen deze afspraken nastreven.

## 6.3 Reflectie

Deze paragraaf biedt een reflectie op het onderzoek. Tevens omschrijft deze paragraaf aanbevelingen voor vervolgonderzoek die voortkomen uit de reflectie.

Een eerste aspect van reflectie is dat in deze scriptie bewust de keuze is gemaakt om te beperken tot de principaal-agent theorie. Deze keuze is gemaakt, omdat deze theorie uitgaat van controle. De instrumenten van Provinciale Staten sluiten goed aan bij de principaal-agent theorie. Een vraag die hiermee niet beantwoord is, is of de huidige instrumenten van Provinciale Staten nog wel wenselijk zijn. De stewardshiptheorie is bewust niet gebruikt in deze scriptie, maar biedt wel een interessante invalshoek voor het verkennen van andere sturingsmogelijkheden en instrumenten. Vooral het gegeven dat Statenleden niet voldoende tijd hebben om alles te controleren, kan een reden zijn om over te stappen naar andere instrumenten. Voor vervolgonderzoek is het aan te raden om de mogelijkheden naar andere instrumenten te verkennen.

Een tweede punt van reflectie gaat tevens over het gebruik van de principaal-agent theorie in dit onderzoek. Het toepassen van de principaal-agent theorie in dit onderzoek was complex, omdat er geen sprake is van een directe relatie tussen Provinciale Staten en verbonden partijen. De controle-instrumenten van Provinciale Staten, zijn instrumenten om voornamelijk Gedeputeerde Staten ter verantwoording te roepen. Bij de provincie Noord-Brabant is vastgelegd in de nota Samenwerkingsrelaties en Verbonden Partijen dat Gedeputeerde Staten verantwoording aflegt over het functioneren van verbonden partijen, maar tegelijkertijd lijkt dat voor verwarring te zorgen omdat Gedeputeerde Staten geen directe invloed heeft op het functioneren van verbonden partijen.

Een andere keuze in deze scriptie betreft de keuze om het onderzoek te beperken tot ex post controle door Provinciale Staten. In dit onderzoek komt echter de verwevenheid met ex ante controle (de kaderstellende rol van Provinciale Staten) naar voren. Verschillende voorwaarden voor het ex post controleren van verbonden partijen, vinden zijn grondslag in ex ante controle. Een voorbeeld van een voorwaarde die samenhangt met ex ante controle is de voorwaarde over het omschrijven van de bijdrage van een verbonden partij aan de doelstellingen van de provincie. In dit onderzoek komt naar voren dat de beoogde bijdrage bij aanvang van een verbonden partij niet altijd helder is. Door in vervolgonderzoek nader in te gaan op de kaderstellende rol van Provinciale Staten bij verbonden partijen, kunnen aanbevelingen worden geformuleerd om de kaderstelling van Provinciale Staten bij verbonden partijen te waarborgen.

Een vierde punt van reflectie betreft de keuze om geen subcases te selecteren binnen de provincie Noord-Brabant. Deze keuze heeft als gevolg dat het in de documentenanalyse en de interviews niet mogelijk was om over enkele verbonden partijen meer informatie te verzamelen. Dit beperkt de diepgang van de resultaten van dit onderzoek. Bovendien leken respondenten het soms moeilijk te vinden om over alle verbonden partijen tegelijk iets te zeggen. Respondenten gingen vaak in op één specifieke verbonden partij. Dit betrof vaak een verbonden partij die recent in de belangstelling was geweest vanwege bepaalde ontwikkelingen. Voor vervolgonderzoek is het aan te raden wel subcases te selecteren. Door het selecteren van subcases kunnen de bevindingen met elkaar vergeleken worden en kan er meer gezegd worden over wat Statenleden nodig hebben voor het controleren van bepaalde verbonden partijen. Het team verbonden partijen kan de informatievoorziening vervolgens aanpassen per verbonden partij.

Een andere beperking van dit onderzoek is dat relatief weinig Statenleden zijn geïnterviewd. Hoewel de geïnterviewde Statenleden verschillen in de mate waarin ze verbonden partijen controleren, kan het zijn dat ze geen goede afspiegeling van de gehele Provinciale Staten vormen. Bovendien zijn vooral Statenleden geselecteerd die enigszins betrokken zijn bij verbonden partijen. Er is echter geen informatie verzameld over wat Statenleden nodig hebben die minder thuis zijn in het onderwerp.

Ten slotte is in dit onderzoek één provincie onderzocht. Er zijn echter veel gemeenten en provincies waar vragen spelen omtrent de sturing op verbonden partijen. De vele rekenkamer onderzoeken van gemeenten en provincies zijn daar het bewijs van. Voor vervolgonderzoek is het aan te raden de informatievoorziening van meerdere provincies en/of gemeenten te vergelijken. Op basis van dergelijk onderzoek kunnen *best practices* geformuleerd worden. Dergelijk onderzoek draagt bij aan het waarborgen van de controle en sturing van de volksvertegenwoordiging op verbonden partijen.

# Literatuurlijst

Algemene rekenkamer. (2014). *Bestuur op afstand: Vier factsheets over de organisatie van publieke dienstverlening door instellingen op afstand van het Rijk*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Bergman, T., Müller, W.C., & Strøm, K. (2000). Introduction: Parliamentary democracy and the chain of delegation. *European Journal of Political Research, 37*(3), 255-260.

Bleijenbergh, I. (2013). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Boer & Croon Corporate Finance, Berenschot en Pels Rijcken. (2017). Publieke aandelen monitor editie 2017: een beschouwing van de overheid als aandeelhouder. Geraadpleegd op 16 november 2017, op https://www.publiekeaandelenmonitor.nl/.

Bovens, M. (2005). Publieke verantwoording: Een analysekader. In: W. Bakker & K. Yesilkagit (Red.), *Publieke verantwoording. Regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken* (pp. 25-55). Amsterdam: Boom.

Braster, J.F.A. (2000). *De kern van casestudy’s*. Assen: Van Gorcum.

Bruijn, J.A. de. (2002). Outputsturing in publieke organisaties: Over het gebruik van een product- en een procesbenadering. *Management en Organisatie, 56*(3), 5-21.

Commissie BBV. (2016). *Notitie verbonden partijen*. Geraadpleegd op 16 november 2017, op http://www.commissiebbv.nl/begroten/notities-commissie/.

Cools, K. (2005). *Controle is goed, vertrouwen nog beter: Over bestuurders en corporate governance*. Assen: Van Gorcum.

Corbey, M. (2010). Agent of Steward? Over mensbeeld en management control. *Management accounting, 84*(10), 487- 492.

Corra, A. (2013). Hoofdstuk 5: Sturen op wederkerigheid. In: H. Bosselaar & G.J. Vonk (Red.), *Bouwplaats lokale verzorgingsstaat: Wetenschappelijke reflecties op de decentralisaties in de sociale zekerheid en zorg*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Deloitte. (2006). *Gemeente Governance: Handboek verbonden partijen ‘Twee voeten in één sok’*. Rotterdam: Deloitte.

Ester, H., Montfort, C. van., & Neelissen, P. (2009). Verslaggeving en verantwoording bij ZBO’s en RWT’s. In: T.A. Thiel, F.D.J. Schaik, M. Dees, & G.T. Budding. (Red.), *Handboek publiek management: Externe verslaggeving van publieke organisaties* (pp.123-148). Den Haag: SDU Uitgevers.

Fraanje, M.J., & Herweijer, M. (2013). Innoveren in samenwerking: een alternatief voor herindeling? *Bestuurswetenschappen, 67*(3), p.58-76.

Greef, R. de., & Hageman, M. (2017). *Goed bestuur en toezicht bij gemeentelijke samenwerking: Een aanzet vanuit de praktijk voor een Code Cooperative Governance*. Bunnik: Proof adviseurs.

Greef, R.J.M.H. de., & Huntjens, L.C.L. (2014). *Sturing & toezicht op gemeenschappelijke regelingen: Handreiking voor Provinciale Staten van Overijssel*. Deventer: Rekenkamer Oost-Nederland.

Greef, R.J.M.H. de., Huntjens, L.C.L., & Oud, N.M. (2012). Verbonden partijen: de lusten en lasten van verzelfstandiging: Over sturing op verbonden partijen door gemeenten, provincies en waterschappen. *Nederlands tijdschrift voor bestuursrecht, 25*(2), 38-46.

Greef, R.J.M.H. de., & Maas, F. (2010). *Samenwerking tussen decentrale overheden: Een nadere analyse van samenwerking op grond van gemeenschappelijke regelingen*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Greef, R. de., & Stolk, R. (2015). *Grip op regionale samenwerking: Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers*. Den Haag: Sdu.

Greef, R.J.M.H. de., Zijlstra, S.E., & Theissen, F.H.K. (2015). *Verzelfstandiging en samenwerking bij decentrale overheden: Afwegingskader voor de keuze tussen publiekrechtelijke of privaatrechtelijke vormgeving*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Helderman, J-K., & Honingh, M.E. (2009). *Systeemtoezicht: Een onderzoek naar de condities en werking van systeemtoezicht in zes sectoren*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Hutjes, J. (2000). De casestudy als strategie in het toegepast onderzoek. In: F. Wester, A. Smaling & L. Mulder (Red.), *Praktijkgericht kwalitatief onderzoek* (pp. 63-84). Bussum: Coutinho.

Jong, J. de. (2015). *Handboek academisch schrijven: In stappen naar een essay, paper of scriptie*. Bussum: Coutinho.

Kickert, W.J.M. (1998). *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten: Over publiek management van hybride organisaties*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

KplusV. (2017). *Noord-Brabantse fondsen: Evaluatie 2013-2016*. Arnhem: KplusV.

Laan, O. (2011). Samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. *Vastgoedrecht,* (3), 57-62.

Linker, P-J. (2006). *Sturing in de Rijksdienst: nieuwe en bestaande inzichten verenigd in het sturingsmodel*. Assen: Van Gorcum.

Meerkerk, I.F. van., & Thiel, S. van. (2011). De verborgen eigenaar: financieel-economische sturingsrelaties tussen ministeries en zelfstandige bestuursorganen nader bekeken. *Bestuurswetenschappen, 65*(1), 40-58.

Miller, G.J. (2005). The political evolution of principal-agent models. *Annual review of political science, 8*(1), 203-225.

Moe, T.M. (1984). The new economics of organization. *American Journal of Political Science, 28*(4), 739-777.

Molenkamp, A., & Tummers, M. (2004). Bestuurlijke informatieverzorging: Rijksoverheid: De meerduidigheid van het begrip toezicht en een agenda voor de naaste toekomst. *Maandblad voor accountancy en bedrijfseconomie, 78*(10), 427-435.

Neelen, G.H.J.M. (1997). Verzelfstandiging bezien vanuit de agencytheorie. In: N.P. Mol & H.A.A. Verbon (Red.), *Neo-institutionele economie en openbaar bestuur: Perspectieven op de verzelfstandiging van overheidsdiensten* (pp. 61-82). ’s-Gravenhage: VUGA Uitgeverij.

Oosterhout, J. van. (2008). *Het disciplineringsmodel voorbij; over autoriteit en legitimatie in Corporate Governance* [Oratie]. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Panda, B., & Leepsa, N.M. (2017). Agency theory: Review of theory and evidence on problems and perspectives. *Indian Journal of Corporate Governance, 10*(1), 1-22.

Provincie Noord-Brabant. (2010). *Code “Sturing in samenwerkingsrelaties”: Leidraad voor het realiseren van provinciale doelstellingen door of in samenwerking met derden*. Den Bosch: Provincie Noord-Brabant.

Provincie Noord-Brabant. (2012). *Handboek voor leden van Provinciale Staten: Van Aanwezigheid tot Zaalindeling*. Den Bosch: provincie Noord-Brabant.

Provincie Noord-Brabant. (2015a). *Bijlage 1 bij Statenvoorstel 69/14 A. Nota Samenwerkingsrelaties en Verbonden Partijen*. Den Bosch: Provincie Noord-Brabant.

Provincie Noord-Brabant. (2015b). *Bijlage bij PS-voorstel 69/15 inzake Begroting 2016: Vernieuwde Beleids- en P&C cyclus*. Den Bosch: Provincie Noord-Brabant.

Provincie Noord-Brabant. (2016a). *Begroting 2017. PS 80/16*. Den Bosch: provincie Noord-Brabant.

Provincie Noord-Brabant. (2016b). *Besluit 103/16. Notulen vergadering Provinciale Staten d.d. 21 oktober 2016*. Den Bosch: provincie Noord-Brabant.

Provincie Noord-Brabant. (2016c). *Evaluatie Verbonden Partijen 2016: November 2016*. Den Bosch: Provincie Noord-Brabant.

Provincie Noord-Brabant. (2017a). *Bijlagenbundel Jaarstukken 2016. PS 12/17*. Den Bosch: provincie Noord-Brabant.

Provincie Noord-Brabant. (2017b). *Jaarstukken 2016. PS 12/17*. Den Bosch: provincie Noord-Brabant.

Provincie Noord-Brabant. (2017c). *PS 24/17 Notulen van de vergadering van Provinciale Staten van Noord-Brabant op 3 februari 2017*. Den Bosch: Provincie Noord-Brabant.

Pruijm, R.A.M. (2014). *Handleiding voor goed ondernemingsbestuur: Grondslagen van Corporate Governance.* (Tweede druk). Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers.

Raad voor het openbaar bestuur. (2000). *Bestuurlijke samenwerking en democratische controle*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.

Raad voor het openbaar bestuur. (2015). *Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.

Saalfeld, T. (2000). Members of parliament and governments in Western Europe: Agency relations and problems of oversight. *European Journal of Political Research, 37*(3), 353-376.

Schillemans, T. (2005). Verantwoording na verzelfstandiging: continuïteit, verwarring en vernieuwing. In: W. Bakker & Y. Yesilkagit (Red.), *Publieke Verantwoording: Regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken* (pp. 71-97).Amsterdam: Boom.

Schillemans, T. (2007). *Verantwoording in de schaduw van de macht: Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties* (Proefschrift). Utrecht: Universiteit Utrecht.

Schillemans, T. (2010). *De belangentegenstelling voorbij: Theoretische inzichten en praktische aanbevelingen voor het organiseren van vertrouwen tussen beleid en uitvoering*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Smits, J. (2013). *In staat van sturing: Handreiking invulling kaderstellende en controlerende taak Provinciale Staten in relatie tot verbonden partijen*. Assen: provincie Drenthe.

Smits, J., Buissink, S., & Parker Brady, H. (2014). *Democratische controle van regionale samenwerkingsverbanden moet en kan beter*. Geraadpleegd op 30 november 2017, op

https://www.bngbank.nl/bg/Pages/democratische-controle-op-samenwerking-moet-beter-2014-sep-okt-p30-p33democartischecontrolesmits-buissink-brady.aspx.

Staa, A., & Evers, J. (2010). ‘Thick analysis’: Strategie om de kwaliteit van kwalitatieve

data-analyse te verhogen. *Tijdschrift voor Kwalitatief Onderzoek in Nederland, 15*(1), 5-12.

Strøm, K. (2000). Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research, 37*(3), 261–289.

Thiel, S. van. (2004a). Governance van uitvoeringsorganisaties: overzicht en conclusies. In: S. van Thiel (Red.), *Governance van uitvoeringsorganisaties: Nieuwe vraagstukken voor sturing in het publieke domein* (pp.127-136). Apeldoorn: Kadaster.

Thiel, S. van. (2004b). Inleiding. In: S. van Thiel (Red.), *Governance van uitvoeringsorganisaties: Nieuwe vraagstukken voor sturing in het publieke domein* (pp. 7-12). Apeldoorn: Kadaster.

Thiel, S. van. (2010). *Bestuurskundig onderzoek: Een methodologische inleiding*. (Tweede druk). Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Thiel, S. van., & Hendriks, R. (2014). Aansturing van zelfstandige bestuursorganen door ministeries: stijlverschillen. *Bestuurswetenschappen, 68*(4), 53-68.

Thompson, F. (1993). Matching Responsibilities with Tactics: Administrative Controls and Modern Government. *Public Administration Review, 53*(4), 303-318.

Vedung, E. (1997). *Public policy and program evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.

Veld, R. in ‘t. (2004). Sturingsrelaties en hun management. In: S. van Thiel (Red.), *Governance van uitvoeringsorganisaties: Nieuwe vraagstukken voor sturing in het publieke domein* (pp.13-25). Apeldoorn: Kadaster.

Veltman, Th.F.M. (1992). Informatievoorziening bij bestuur op afstand. In: W.J.H. van ’t Spijker, W.Ph.G. Voogt, J.S. Haster, S.B. Luitjens, H.E.J.I. Verbeek & T.N.Y. Wouda Kuipers (Red.), *Bestuursvernieuwing bij de overheid: Tussen beleidsdoeltreffendheid en beheersdoelmatigheid* (pp. 146-162). Alphen aan den Rijn: Samsom.

Vennix, J.A.M. (2012). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek*. (Vijfde druk). Harlow: Pearson.

Verhoest, K. (2002). *Resultaatgericht verzelfstandigen. Een analyse vanuit een verruimd principaal-agent perspectief*. (Proefschrift). Leuven: Katholieke Universiteit Leuven.

Verhoest, K. (2012). Besturen in tijden van crisis en globalisering: Uitdagingen voor publieke taakuitvoering op afstand. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, (1), 27-37.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2015). *Intergemeentelijke samenwerking toegepast: Handreiking voor toepassing van de wet gemeenschappelijke regelingen*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Verlet, D., & Devos, C. (2008). Hoofdstuk 2: Prestatiemeting: Doel of middel? Over de niet-evidente meting van prestaties binnen de publieke sector. In: D. Verlet & C. Devos (Red.), *Over beleidsevaluatie: van theorie naar praktijk en terug* (pp. 44-67). Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering.

Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. (Vierde druk). Den Haag: Uitgeverij Lemma.

Wester, F. (2000). Methodische aspecten van kwalitatief onderzoek. In: F. Wester, A. Smaling en L. Mulder (Red.), *Praktijkgericht kwalitatief onderzoek* (pp. 15-40). Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Wester, F., & Peters, V. (2004). *Kwalitatieve analyse: Uitgangspunten en procedures*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Zuidelijke Rekenkamer. (2017). *Informatievoorziening investeringsfondsen provincie Noord-Brabant: Deel I bestuurlijk rapport*. Eindhoven: Zuidelijke Rekenkamer.

# Bijlagen

## Bijlage 1: Overzicht verbonden partijen

|  |  |
| --- | --- |
| **Gemeenschappelijke Regelingen** | Havenschap Moerdijk |
|  | Parkschap Nationaal Park de Biesbosch |
|  | Zuidelijke Rekenkamer |
|  | Kleinschalig Collectief Vervoer Noordoost-Brabant |
|  | Omgevingsdienst Midden-en West-Brabant |
|  | Omgevingsdienst Zuidoost Brabant |
|  | Omgevingsdienst Brabant Noord |
| **Vennootschappen en coöperaties** | Enexis NV |
|  | CBL Vennootschap BV |
|  | Vordering op Enexis BV |
|  | Verkoop Vennootschap BV |
|  | CSV Amsterdam BV |
|  | Publiek Belang Elektriciteitsproductie BV |
|  | Brabant Water NV |
|  | Eindhoven Airport NV |
|  | Brabantse OntwikkelingsMaatschappij (BOM) |
|  | Ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte (ORR) |
|  | Tuinbouw Ontwikkelingsmaatschappij (TOM) |
|  | Businesspark Aviolanda (BPA) |
|  | Nederlandse Waterschapsbank NV |
|  | Bank Nederlandse Gemeenten NV (BNG) |
|  | Delta NV |
|  | Oss Life Science Park Vastgoed (OLSP Vastgoed) |
|  | Green Chemistry Campus BV |
|  | Groen Ontwikkelfonds Brabant BV (GOB) |
| **Verenigingen en stichtingen** | Inter Provinciaal Overleg (IPO) |
|  | Huis van de Nederlandse Provincies |
|  | Stichting Brabant C Fonds |
|  | Brabantse Investeringsfondsen Nieuwbouwwoningen (BIFN) |
|  | Stichting Beheer Museumkwartier |
|  | Stichting Monumentenfonds Brabant |
| **Overige verbonden partijen** | Fonds Nazorg Gesloten Stortplaatsen |

Bron: Provincie Noord-Brabant, 2017b, p.199-200

## Bijlage 2: Overzicht respondenten

|  |  |
| --- | --- |
| **Naam** | **Functie** |
| Stijn Steenbakkers | Statenlid CDA |
| Patricia van der Kammen | Statenlid PVV |
| Nico Heijmans | Statenlid SP |
| Arno Uijlenhoet | Statenlid Groenlinks |
| Hubert Koevoets | Statenlid VVD |
| Stijn Smeulders | Statenlid PvdA |
| Arie Meulepas | Ambtelijk opdrachtgever team verbonden partijen |
| Eric van Nistelrooij | Accountmanager team verbonden partijen |
| Marloes Lenting | Bestuursadviseur Gedeputeerde Pauli |
| Paulien Feimann | Projectleider Kennis & Onderzoek |
| Berno Schemmekes | Coördinator Planning & Control |

## Bijlage 3: Interviewguide Statenleden

1. **Introductie interview**

* Voorstellen: naam, studie, stage
* Doel van onderzoek beschrijven
* Toestemming recorder vragen
* Anonimiteit benoemen (wel naam in verslag, maar verwijzingen in resultaten is anoniem)
* Opzet interview uiteenzetten:
* Eerst enkele algemene vragen
* Vervolgens ingaan op de topics die nog niet aan bod zijn gekomen.

1. **Introductie respondent**

* Introductie respondent
* Hoe betrokken bij (controle op) verbonden partijen?
* Bij enkele verbonden partijen in het bijzonder betrokken?

1. **Algemene vragen**

* Wat behelst volgens u de controle door Provinciale Staten op verbonden partijen?
* *Afbakening van scriptie toelichten: controle op het functioneren van verbonden partijen en scriptie is gericht op informatie vergaren als onderdeel van controle*
* In welke mate heeft u inzicht in het functioneren van verbonden partijen?
* Wat is volgens u belangrijk voor de controle op het functioneren van verbonden partijen (met betrekking tot het vergaren van informatie)
* Wat is uw beoordeling van de huidige informatie die wordt verstrekt?
* Welke verbeteringen zijn volgens u mogelijk om de informatievoorziening over het functioneren van verbonden partijen te verbeteren?

1. **Voorwaarden**
   1. **Hoofdlijnen**

* De informatie is op hoofdlijnen weergegeven
* Provinciale Staten vraagt om informatie op hoofdlijnen
  1. **Helder doel**
* Provinciale Staten is bekend met het doel van verbonden partijen
  1. **Bijdrage aan doelstelling van provincie**
* Het is inzichtelijk aan welk doel van de provincie Noord-Brabant de verbonden partij dient bij te dragen
* Gedeputeerde Staten rapporteert over de mate waarin een verbonden partij bijdraagt aan een doel van de provincie
  1. **Rapportage over prestatie-indicatoren**
* Gedeputeerde Staten rapporteert over de vastgestelde prestatie-indicatoren
  1. **Actueel dossier**
* In de P&C-documenten wordt actuele informatie weergegeven
* Wanneer Provinciale Staten verzoekt om extra informatie is deze informatie ook beschikbaar.
  1. **Inzicht in mogelijkheden tot invloed**
* Provinciale Staten weet hoeveel invloed de provincie formeel heeft in een verbonden partij
* Voor Provinciale Staten is het duidelijk wat haar controlerende rol omvat bij verbonden partijen
  1. **Gevolg van controle zichtbaar**
* Gedeputeerde Staten rapporteert over wat ze heeft gedaan met opmerkingen van Provinciale Staten
* Gedeputeerde Staten koppelt terug aan Provinciale Staten of bijsturing is gelukt

1. **Afsluiting**

* Bedanken
* Nog vragen of aanvullingen?
* Vragen of respondent uiteindelijk een verslag van de scriptie wil ontvangen

## Bijlage 4: Interviewguide ambtelijke ondersteuning

1. **Introductie interview**

* Voorstellen: naam, studie, stage
* Doel van onderzoek beschrijven
* Toestemming recorder vragen
* Anonimiteit benoemen (wel naam in verslag, maar verwijzingen in resultaten is anoniem)
* Opzet interview uiteenzetten:
* Eerst enkele algemene vragen
* Vervolgens ingaan op de topics die nog niet aan bod zijn gekomen.

1. **Introductie respondent**

* Introductie respondent
* Hoe betrokken bij (controle op) verbonden partijen
* Bij enkele verbonden partijen in het bijzonder betrokken?

1. **Algemene vragen**

* Wat behelst volgens u de controle door Provinciale Staten op verbonden partijen?
* *Afbakening van scriptie toelichten: controle op het functioneren van verbonden partijen en scriptie is gericht op informatie vergaren als onderdeel van controle*
* In welke mate heeft Provinciale Staten inzicht in het functioneren van verbonden partijen?
* Wat is volgens u belangrijk voor de controle op het functioneren van verbonden partijen (met betrekking tot het vergaren van informatie)?
* Wat is uw beoordeling van de huidige informatie die wordt verstrekt?
* Welke verbeteringen zijn volgens u mogelijk om de informatievoorziening over het functioneren van verbonden partijen te verbeteren?

1. **Voorwaarden**
   1. **Hoofdlijnen**

* De informatie is op hoofdlijnen weergegeven
* Provinciale Staten vraagt om informatie op hoofdlijnen
  1. **Helder doel**
* Provinciale Staten is bekend met het doel van verbonden partijen
  1. **Bijdrage van doel aan doelstelling van provincie**
* Het is inzichtelijk aan welk doel van de provincie Noord-Brabant de verbonden partij dient bij te dragen
* Gedeputeerde Staten rapporteert over de mate waarin een verbonden partij bijdraagt aan een doel van de provincie
  1. **Rapportage over prestatie-indicatoren**
* Gedeputeerde Staten beschikt over de gegevens om over de prestatie-indicatoren te rapporteren
* Gedeputeerde Staten rapporteert over de vastgestelde prestatie-indicatoren
  1. **Actueel dossier**
* Het team verbonden partijen krijgt tijdig informatie van de verbonden partijen
* In de P&C-documenten wordt actuele informatie weergegeven
* Wanneer Provinciale Staten verzoekt om extra informatie is deze informatie ook beschikbaar.
  1. **Overzicht verbonden partijen**
* Het team verbonden partijen heeft een overzicht van alle verbonden partijen
* Dit overzicht is actueel
  1. **Inzicht in mogelijkheden tot invloed**
* Provinciale Staten weet hoeveel invloed de provincie formeel heeft in een verbonden partij
* Voor Provinciale Staten is het duidelijk wat haar controlerende rol omvat bij verbonden partijen
  1. **Gevolg van controle zichtbaar**
* Gedeputeerde Staten rapporteert over wat ze heeft gedaan met opmerkingen van Provinciale Staten
* Gedeputeerde Staten koppelt terug aan Provinciale Staten of bijsturing is gelukt

1. **Afsluiting**

* Bedanken
* Nog vragen of aanvullingen?
* Vragen of respondent uiteindelijk een verslag van de scriptie wil ontvangen

## Bijlage 5: Overzicht gebruikte documenten in analyse

EY. (2016). Boardletter tussentijdse controle 2016. Provincie Noord-Brabant. Eindhoven: Ernst & Young Accountants LLP.

Greef, R.J.M.H. de., Huntjens, L.C.L., & Oud, N.M. (2012). Verbonden partijen: de lusten en lasten van verzelfstandiging: Over sturing op verbonden partijen door gemeenten, provincies en waterschappen. *Nederlands tijdschrift voor bestuursrecht, 25*(2), 38-46.

Greef, R. de., & Stolk, R. (2015). *Grip op regionale samenwerking: Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers*. Den Haag: Sdu.

Greef, R.J.M.H. de., Zijlstra, S.E., & Theissen, F.H.K. (2015). *Verzelfstandiging en samenwerking bij decentrale overheden: Afwegingskader voor de keuze tussen publiekrechtelijke of privaatrechtelijke vormgeving*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Provincie Noord-Brabant. (2012). *Handboek voor leden van Provinciale Staten: Van Aanwezigheid tot Zaalindeling*. Den Bosch: provincie Noord-Brabant.

Provincie Noord-Brabant. (2015a). Bijlage 1 bij Statenvoorstel 69/14 A. Nota Samenwerkingsrelaties en Verbonden Partijen. Den Bosch: Provincie Noord-Brabant.

Provincie Noord-Brabant. (2016a). Begroting 2017. PS 80/16. Den Bosch: provincie Noord-Brabant.

Provincie Noord-Brabant. (2016c). *Evaluatie Verbonden Partijen 2016: November 2016*. Den Bosch: Provincie Noord-Brabant.

Provincie Noord-Brabant. (2017a). Bijlagenbundel Jaarstukken 2016. PS 12/17. Den Bosch: provincie Noord-Brabant.

Provincie Noord-Brabant. (2017b). Jaarstukken 2016. PS 12/17. Den Bosch: provincie Noord-Brabant.

Provincie Noord-Brabant. (2017c). PS 24/17 Notulen van de vergadering van Provinciale Staten van Noord-Brabant op 3 februari 2017. Den Bosch: Provincie Noord-Brabant.

Zuidelijke Rekenkamer. (2017). Informatievoorziening investeringsfondsen provincie Noord-Brabant: Deel I bestuurlijk rapport. Eindhoven: Zuidelijke Rekenkamer.

## Bijlage 6: Verwijzingen respondenten

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Datum** | **Code** |
| **Statenleden** | 30 juni 2017 | S1 |
|  | 30 juni 2017 | S2 |
|  | 30 juni 2017 | S3 |
|  | 11 juli 2017 | S4 |
|  | 11 juli 2017 | S5 |
|  | 12 juli 2017 | S6 |
| **Ambtenaren** | 4 juli 2017 | A1 |
|  | 5 juli 2017 | A2 |
|  | 5 juli 2017 | A3 |
|  | 6 juli 2017 | A4 |
|  | 6 juli 2017 | A5 |

## Bijlage 7: Toelichting kleuren in stoplichtmodel

Groen: Er zijn geen noemenswaardige aandachtspunten of risico’s op het gebied van beleid, governance of financiën bij de betreffende Verbonden Partij.

Oranje: Er zijn aandachtspunten of risico’s bij de Verbonden Partij die om aandacht of inzet vragen, maar dit heeft geen hoge urgentie en de risico’s zijn beperkt. Dit kan bijvoorbeeld gaan om wisselingen in bestuur, statuten die herzien (moeten) worden of om licht tegenvallende resultaten.

Rood: Er zijn grote aandachtspunten bij de Verbonden Partij die soms directe actie vereisen, bijvoorbeeld omdat financiële risico’s niet zijn afgedekt, het bestuur of toezichthouder niet functioneert, of er geen publiek belang (meer) is. Er kunnen ook tegenvallende resultaten zijn.

Bron: Provincie Noord-Brabant, 2017b, p.199

1. Stb, 2016, 101. [↑](#footnote-ref-1)
2. Hoewel bij verbonden partijen het in principe gaat om een samenwerkingsverband, kan er ook van een verbonden partij sprake zijn wanneer één provincie gebruik maakt van een privaatrechtelijke organisatievorm (Raad voor het openbaar bestuur, 2015, p.20). De provincie behartigt dan taken via een eigen stichting, vereniging of vennootschap. Een voorbeeld van een dergelijke verbonden partij van de provincie Noord-Brabant is de Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij. [↑](#footnote-ref-2)
3. Artikel 1b, BBV. [↑](#footnote-ref-3)
4. Wanneer dit onderzoek het heeft over ‘controle’, gaat het over ex post controle. In andere gevallen wordt nadrukkelijk gesproken over de kaderstellende rol van Provinciale Staten of over ex ante controle. [↑](#footnote-ref-4)
5. De gebruikte literatuur in het beleidskader en in het theoretisch kader is veelal gericht op de situatie van gemeenten, waardoor ze spreken over Gemeenteraad en College van Burgemeester en Wethouders. Voor de leesbaarheid wordt deze literatuur direct vertaald naar de situatie van provincies, waardoor er wordt gesproken over Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten. [↑](#footnote-ref-5)
6. Artikel 1d, BBV [↑](#footnote-ref-6)
7. Artikel 1c, BBV [↑](#footnote-ref-7)
8. Artikel 1c, BBV [↑](#footnote-ref-8)
9. Artikel 193, WGR. Deelname van andere rechtspersonen is mogelijk indien: “hun bestuur bij koninklijk besluit, dat in de *Nederlandse Staatscourant* wordt geplaatst, daartoe is gemachtigd”. [↑](#footnote-ref-9)
10. Artikel 158, lid 2, Provinciewet2. [↑](#footnote-ref-10)
11. Deze paragraaf focust op de controle door Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten wanneer de verbonden partij in werking is, omdat deze scriptie gericht is op de controle door Provinciale Staten op het functioneren van verbonden partijen. De rollen van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten bij de opstartfase van een verbonden partij worden buiten beschouwing gelaten. [↑](#footnote-ref-11)
12. Artikel 167, lid 1, Provinciewet. [↑](#footnote-ref-12)
13. In eerste instantie is de provincie als opdrachtgever te beschouwen en de verbonden partij als opdrachtnemer. Binnen de provincie geeft Provinciale Staten de opdracht aan Gedeputeerde Staten voor het dagelijks besturen van de provincie. Gedeputeerde Staten kan in deze rol beslissen om beleid te laten uitvoeren door verbonden partijen. Provinciale Staten is daarom indirect als opdrachtgever te beschouwen. [↑](#footnote-ref-13)
14. Artikel 26, BBV. [↑](#footnote-ref-14)
15. Artikel 9, lid 2f, BBV. [↑](#footnote-ref-15)
16. Artikel 29, lid 1, Reglement van Orde Provinciale Staten Noord-Brabant 2017. [↑](#footnote-ref-16)
17. Artikel 30, lid 1, Reglement van Orde Provinciale Staten Noord-Brabant 2017. [↑](#footnote-ref-17)
18. Artikel 31, Reglement van Orde Provinciale Staten Noord-Brabant 2017. [↑](#footnote-ref-18)
19. Artikel 151a, lid 3, Provinciewet. [↑](#footnote-ref-19)
20. Artikel 217a, lid 1, Provinciewet. [↑](#footnote-ref-20)
21. Artikel 183, lid 1, Provinciewet. [↑](#footnote-ref-21)
22. Volgens artikel 185, lid 1 van de provinciewet is dergelijk onderzoek mogelijk naar samenwerkingsverbanden die op basis van de Wgr zijn ingesteld, vennootschappen waarin de provincie meer dan vijftig procent van de aandelen in bezit heeft en andere privaatrechtelijke verbonden partijen waarbij de provincie ten minste vijftig procent financiert via garantie, subsidie of lening. [↑](#footnote-ref-22)
23. De investeringsfondsen van de provincie Noord-Brabant zijn een speciaal soort verbonden partij. Enkele van de investeringsfondsen zijn ondergebracht bij een bestaande verbonden partij, maar voor andere investeringsfondsen is een afzonderlijke verbonden partij opgericht. Het onderzoek waar de respondent naar verwijst is een onderzoek van KplusV (2017). [↑](#footnote-ref-23)
24. De provincie Noord-Brabant heeft de volgende programma’s: 1) Bestuur, 2) Ruimte, 3) Natuur, Water en Milieu, 4) Economie, 5) Mobiliteit en 6) Cultuur en Samenleving.Elk programma heeft een eigen hoofdstuk in de begroting en jaarrekening. Paragraaf 5.4 licht dit nader toe. [↑](#footnote-ref-24)