

Evaluatie van de interne en externe Governance van de Stichting Energy Valley

In opdracht van het Bestuurlijk Overleg Noord Nederland (BONN)

Ronald van der Mark
Holmer Doornbos
Gerard Putman

6 februari 2014

Evaluatie van de interne en externe Governance van de Stichting Energy Valley

1. Inleiding	1
1.1 Achtergrond	1
1.2 Vraagstelling	1
1.3 Leeswijzer	2
2. Deelanalyses over de interne en externe governance	3
2.1 Inleiding	3
2.2 Deelanalyse voor het BONN	3
2.3 Deelanalyse voor de Raad van Toezicht	9
2.4 Deelanalyse voor uitvoeringsorganisatie van de Stichting	15
3. Beoordeling Mid Term Review (MTR)	21
3.1 Inleiding	21
3.2 Beoordeling	22
4. Scenario's aangaande de governance	24
4.1 Inleiding	24
4.2 Scenario's	24
4.3 Beoordeling van scenario's	29
4.4 Rol van het BONN in de scenario's	30
5. Conclusies en aanbevelingen	31
5.1 Conclusies	31
5.2 Aanbevelingen	33

Bijlage: onderzoeksverantwoording

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

In 2003 is Energy Valley opgestart als publiek privaat initiatief om de economische structuur van Noord-Nederland te versterken door gerichte uitbouw van energie-activiteiten en -kennis. De Stichting Energy Valley (SEV) is begin 2004 opgericht om de ontwikkeling van een energiecluster in Noord Nederland vorm te geven. Naast de SEV is er sinds 2011 het Bestuurlijk Overleg Noord-Nederland (BONN) inclusief een ambtelijke werkgroep. In deze overleggen werken de belangrijkste betrokken overheden (provincies en gemeenten) samen aan de Energy Valley.

De SEV bevindt zich in haar vierde periode. Bij het beschikbaar stellen van financiering door de betrokken overheden is vastgelegd dat halverwege deze periode (eind 2013) een relatief lichte Mid Term Review (MTR) zal plaatsvinden. Vanwege verschillende redenen hebben de overheden nu behoefte aan een zwaardere externe evaluatie met name gericht op de governance. Een belangrijke reden is dat in verschillende rapporten de Noordelijke Rekenkamer zich kritisch heeft uitgelaten over SEV. Deze kritiek richt zich op de mate waarin provincies zicht hebben op de door SEV bereikte resultaten, de wijze waarop deze resultaten door SEV gepresenteerd worden en op de mate van transparantie in de sturing van de stichting.

Daar komt bij dat, anders dan de voorgaande perioden, er geen sprake meer is van mede-financiering vanuit het Rijk en Europa. Dit brengt de betrokken noordelijke overheden in een andere positie.

Voor de betrokken overheden, verenigd in het Bestuurlijk Overleg Noord Nederland (BONN), is dit aanleiding geweest om naast een oordeel en validatie op de MTR ook een externe evaluatie naar de interne en externe governance van de SEV te laten uitvoeren.

1.2 Vraagstelling

De opdracht voor de externe evaluatie bevatte de volgende onderdelen:

- Geef een oordeel over de door SEV opgeleverde MTR en de ambtelijke reactie daarop ten behoeve van het BONN. Daarbij gaat het om een oordeel over en het valideren van de in de MTR beschreven inhoudelijke output en 'verworvenheden' van de stichting. Daarnaast wordt een specifiek oordeel gevraagd op de (sturing van) processen en rollen daaromheen.
- Beoordeel de huidige structuur van governance van Energy Valley. Daaronder verstaan wij ook de interne aansturing en de rol van en verhouding tussen directie, RvT en BONN (en daaronder vallende ambtelijke werkgroep). Kijk daarbij ook naar de werkzaamheden die de stichting vervult en de manier waarop opdracht wordt gegeven voor deze werkzaamheden. Neem daarbij, naast commentaren van de NRK (zonder dit onderzoek nog eens over te doen) ook de zienswijzen van de belangrijkste stakeholders mee in de overwegingen en het advies.
- Schets een tweetal mogelijke scenario's van de wijze waarop de huidige aansturing van de stichting en de rol van het BONN daarin kan worden verbeterd, de transparantie kan worden

vergroot. Dit rekening houdend met de ontwikkelingen zoals die zich rondom de Noordelijke clusters voortdoen¹. Geef advies met betrekking tot de meest wenselijke variant.

1.3 Leeswijzer

In de hiernavolgende hoofdstukken zal achtereenvolgens worden stilgestaan bij het functioneren van de drie afzonderlijke geledingen in de interne en externe governance van SEV (hoofdstuk 2), de MTR (hoofdstuk 3), de mogelijke scenario's voor de komende periode (hoofdstuk 4) en conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 5). In bijlage 1 volgt de onderzoeksverantwoording.

¹ In dit verband loopt een onderzoek van Lysias in opdracht van het Samenwerkingsverband Noord Nederland (SNN). Onderdeel van deze onderzoeksopdracht vormt het doordenken van het samenvoegen van de bestaande clusterorganisaties op bestuurlijk, operationeel en ondersteunend niveau. De bedoeling was de advisering van Berenschot af te stemmen met Lysias. Dit kon niet gebeuren omdat bij het schrijven van dit rapport de resultaten van Lysias nog onbekend waren.

2. Deelanalyses over de interne en externe governance

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal voor elk van de drie geledingen binnen de interne en externe governance van Energy Valley (BONN, Raad van Toezicht van de stichting en uitvoeringsorganisatie van de stichting zelf) een deelanalyse worden gemaakt. Achtereenvolgens komen feiten, observaties op basis van documentenanalyse en interviews en de oordelen van Berenschot aan bod.

In dit hoofdstuk staande volgende begrippen centraal:

Elementen	Criteria
Sturen	(contract)afspraken, informatie, meetbaarheid, output, coördinatie, escalatie, afbakening en verantwoordelijkheid
Beheersen	Informatiebeheer, borging kennis, beïnvloedingsmogelijkheden, risicomanagement en interne organisatie
Verantwoording	Inhoud, effectiviteit en efficiency, externe informatiebehoefte, beoordeling opzet verantwoording administratie
Toezicht	Onafhankelijkheid van de toezichthouder, taken en verantwoordelijkheden toezichthouders, advies, controle en toetsen

2.2 Deelanalyse voor het BONN

2.2.1 Feiten

Samenstelling

Het Bestuurlijk Overleg Noord Nederland (BONN) is een overleg van de bij Energy Valley betrokken gedeputeerden van Noord Holland, Friesland, Groningen en Drenthe en de wethouders van de gemeenten Alkmaar, Den Helder, Leeuwarden, Groningen, Emmen en Assen. Het BONN vervangt sinds juli 2011 het Portefeuillehoudersoverleg Energie en Klimaat dat een formeel overleg was onder de vlag van SNN. Het BONN komt bijeen wanneer de actualiteit daar aanleiding toe geeft, maar minimaal twee maal per jaar. In 2011 en 2012 heeft het BONN twee maal vergaderd, in 2013 drie maal. Ten minste één maal per jaar, in het najaar, is de voorzitter van de Raad van Toezicht van SEV op verzoek van het BONN bij (een deel van) de vergadering aanwezig om te kunnen overleggen over diverse onderwerpen. Tijdens dit deel van de vergadering staan onder meer de verslaglegging over het afgelopen jaar en het werkprogramma van de stichting voor het komende jaar op de agenda.

De laatste twee jaar zijn er enkele wisselingen geweest in het BONN. De gedeputeerde van Noord-Holland is sinds mei 2013 de voorzitter van het overleg. Daarvoor was de gedeputeerde van Drenthe de voorzitter. De voorzitter wordt ambtelijk ondersteund door een secretaris, de programmanager Energie van de provincie Groningen. Het bestuurlijk overleg wordt op ambtelijk niveau voorbereid. Het ambtelijk overleg bestaat uit de ambtelijk ondersteuners van de gedeputeerden en wethouders van de genoemde overheden.

De secretaris van het bestuurlijk overleg is voorzitter van het ambtelijk overleg. Het ambtelijk overleg komt circa elke zes weken bij elkaar. De stichting is altijd hierbij aanwezig.

De agenda van het (bestuurlijk) BONN bestaat doorgaans uit drie onderdelen:

- *Afstemming en overleg over de regio Energy Valley.* In de praktijk omvat dit het vaststellen van de agenda en het uitwisselen van relevante ontwikkelingen tussen de aanwezige bestuurders.
- *Onderdeel Energy Valley.* Bij dit onderdeel komen alle aspecten aan de orde aangaande de Energy Valley. Aandachtspunten zijn onder meer jaarverslagen en actieplannen van de SEV, het functioneren van de taskforces, de Noordelijke Energie Agenda en Europese vraagstukken. Onder dit agendapunt coördineren de overheden de aansturing van SEV.
- *Onderdeel overleg en afstemming met het Ministerie van Economische Zaken.* Bij dit laatste gaat het met name om de Green Deal die de noordelijke overheden, Energy Valley en SER Noord-Nederland, eind 2011 met het Rijk hebben gesloten. Bij dit onderdeel van de vergadering is doorgaans het Ministerie aanwezig.

Vertegenwoordigers van SEV zijn in de praktijk bijna altijd aanwezig bij de laatste twee onderdelen van de vergaderingen van het BONN. De stichting ziet zichzelf hierbij als adviseur van het BONN. Door respondenten vanuit het BONN wordt aangegeven dat, afhankelijk van het agendapunt zij de SEV zien in de rol van adviseur, ofwel in de rol van kennispartner ofwel in de rol van toehoorder.

De ambtelijk ondersteuners van de provincies komen naast de ambtelijke werkgroep van het BONN tweewekelijks samen ten kantore van SEV voor onderlinge afstemming en afstemming met medewerkers van Energy Valley. Hierbij gaat het met name om afstemming over lopende projecten.

Bevoegdheden

Formeel gezien heeft het BONN geen status. Aan het BONN ligt geen instellingsbesluit ten grondslag. Er is geen statuut. Ook maakt het BONN geen onderdeel uit van de formele structuur van SEV. Het BONN is derhalve een informeel overleg. Wel wordt in de subsidieaanvraag van SEV voor periode IV bij de provincies gesteld dat het BONN goedkeuring moet verlenen aan de jaarlijkse actieplannen van SEV.

2.2.2 Observaties

Regionale samenwerking binnen het BONN heeft meerwaarde

Wat door met name de respondenten vanuit het BONN als belangrijk wordt ervaren is dat zowel het ambtelijk als het bestuurlijk overleg, een belangrijke factor in versterking van de regionale afstemming en samenwerking vormt. Men is door het overleg goed op de hoogte van wederzijdse ontwikkelingen en men kan elkaar later makkelijk bilateraal opzoeken. De tijdsinvestering van overleg is, vooral gezien de relatief grote fysieke afstanden, groot, maar men ervaart een duidelijke meerwaarde.

Rol en verantwoordelijkheden van het BONN onduidelijk

Er bestaat bij de deelnemers aan het BONN geen eenduidig beeld over de exacte rol en de verantwoordelijkheden van het BONN ten opzichte van SEV. Het is voor deelnemers aan het BONN bijvoorbeeld niet duidelijk of de jaarplannen van de stichting door het BONN worden vastgesteld of dat deze uitsluitend ter kennisname met elkaar gedeeld worden. Sommigen hebben het beeld dat de jaarplannen door het BONN worden vastgesteld, anderen hebben het beeld dat deze, net als de jaarverslagen van de stichting uitsluitend voor kennisgeving worden aangenomen. Ook bestaat er geen eenduidig beeld bij de deelnemers aan het BONN op welke afstand de stichting zich tot de overheden zou moeten verhouden. Sommigen pleiten voor meer gedetailleerde sturing op de stichting, anderen juist voor sturing op hoofdlijnen in termen van output en outcome. De deelnemers hebben verschillende opvattingen over de status van hetgeen met elkaar besproken wordt. Deze verwarring is er ook tussen het BONN en de STEV. Het meest recent voorbeeld betreft de MTR: volgens de stichting heeft het BONN deze vastgesteld, volgens het BONN zelf heeft het BONN er uitsluitend kennis van genomen. Het BONN wordt, door de deelnemers, gekenmerkt door uitgebreide uitwisseling van standpunten, zonder dat daaraan altijd duidelijke keuzes of conclusies verbonden worden. Men geeft zelf aan onvoldoende in staat te zijn tot onderlinge afstemming van de (bij)sturing van SEV. Eén van de respondenten stelt dat het BONN onvoldoende in staat is om bestuurlijke keuzes te maken. Keuzes maken impliceert ook teleurstellingen kunnen uitdelen en dat gebeurt onvoldoende.

BONN-deelnemers denken verschillend over focus en richting

Daar komt bij dat er bij de deelnemers aan het BONN geen eenduidig beeld bestaat over de toekomstige richting van SEV. Een belangrijk discussiepunt is bijvoorbeeld of er sprake zou moeten zijn van een sterkere inhoudelijke focus dan nu, met de keuze voor vijf thema's het geval is. Een deel van de deelnemers ervaart dat de huidige werkwijze er meer op gericht is om duizend bloemen te laten bloeien. Ook verschillen deelnemers van mening over de vraag in hoeverre er sprake is van een 'kantelpunt' voor de organisatie. Een deel van de betrokkenen geeft aan dat na de (succesvolle) periode van lobby en branding het naar de toekomst toe beter zou zijn om het accent te verleggen naar projectgeneratie en uitvoering. Anderen zijn juist van mening dat lobby en branding continu aandacht blijven vragen en de stichting daarbij zich zou moeten blijven richten op makelen en schakelen.

Binnen het BONN bestaat overeenstemming dat er meer SMART-afspraken met de stichting gemaakt zouden moeten worden. Bij de uitwerking hiervan blijkt dat er geen eenduidig beeld is waarop de stichting idealiter SMART zou moeten worden aangestuurd. Dit leidde recent tot verwarring in de gesprekken tussen de ambtelijke werkgroep van het BONN en de stichting.

Intermezzo: Noordelijke Energie Agenda als voorbeeld van onduidelijkheid over de rolinvulling

Volgens vele respondenten illustreert de recente ontwikkeling van de Noordelijke Energie Agenda (NEA) de onduidelijkheid van de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden tussen het BONN en SEV. Op 19 maart 2013 presenteert SEV een document (Opdracht Noordelijke Energie Agenda) met daarin het verzoek tot opdrachtverstrekking voor het opstellen van een Noordelijke Energie Agenda. Doel van deze agenda is het positioneren van de Energy Valley-regio ten opzichte van

andere regio's binnen Nederland, het ontwikkelen van een visie, voor de versnelling van de Energietransitie en de rol en positionering van de Energy Valley- regio, en een op uitvoering gerichte agenda.

De opdrachtgevers van dit project zijn, zoals in het document voorgesteld, het BONN en de Raad van Toezicht van de stichting gezamenlijk. Het document wordt besproken in de Raad van Toezicht.

Op 2 april 2013 presenteren de provinciale vertegenwoordigers vanuit de werkgroep Green Deal Noord-Nederland (waarin ook SEV participeert), in overleg met Ministerie van EZ het document 'Plan van Aanpak Noordelijke Energie Agenda'. Dit document wordt via een schriftelijke ronde aan zowel de leden van het Bestuurlijk Overleg Noord Nederland als de leden van de Raad van Toezicht van Energy Valley voorgelegd met de vraag om hiermee in te stemmen. Beide gremia wordt gevraagd opdrachtgever te zijn.

Vanuit beide gremia zijn opmerkingen geplaatst die zijn verwerkt in het uiteindelijke 'Plan van Aanpak voor een Noordelijke Energie Agenda', versie 2.0 van 22 mei 2013. Hierin wordt een aantal inhoudelijke denklijnen en vier acties voorgesteld. Het document gaat niet in op het opdrachtgeverschap, de rollen en betrokkenheid van BONN en RvT bij de totstandkoming van de Noordelijke Energie Agenda. Het plan van aanpak wordt in het BONN besproken op 31 mei. Het BONN stemt in met dit plan van aanpak. Een formeel besluit over het opdrachtgeverschap wordt niet genomen. De Raad van Toezicht zegde eerder al € 50.000 toe voor het uitvoeren van een actielijn binnen het plan van aanpak.

Vervolgens gaat de stichting aan de slag met het opstellen van een conceptdocument hetgeen in oktober 2013 in een eindfase belandt. Het document is in de ogen van het BONN vrijwel zonder afstemming met de opdrachtgevers (i.c. het BONN) tot stand gekomen. Op 11 oktober wordt in het BONN met de voorzitter van de RvT van SEV de conceptversie van de NEA besproken. Uit het verslag van het BONN blijkt dat er bij het BONN een ander beeld leefde over de koers en richting van de NEA en de wijze waarop de overheden bij de totstandkoming betrokken zouden worden. Besloten wordt dat het SEV het de NEA verder uitwerkt langs de in het BONN besproken lijnen. Ook wordt besloten dat het secretariaat van het BONN, in nauwe afstemming met de SEV, tot een samenvatting komt ten behoeve van overleg met het Rijk.

Sturing door middel van financiering verschillend

Op basis van de gesprekken en bestudeerde documenten blijkt de mate van sturing van de betrokken overheden via de subsidiebeschikkingen verschillend te zijn. Bijna alle overheden melden dat de doelen die in de beschikkingen beschreven staan dermate breed geformuleerd zijn dat dit geen houvast biedt voor inhoudelijke sturing. Zij geven ook aan dat niet via de beschikking gestuurd wordt. De subsidie wordt door hen meer gezien als een soort contributie dan als financiering om daarvoor concrete zaken terug te ontvangen. Provincie Fryslân heeft echter in een apart document met de stichting nadere afspraken gemaakt over specifieke werkzaamheden van de stichting die van belang zijn voor de provincie. Doel is de hoeveelheid Friese projecten in de projectenportfolio voldoende te laten toenemen. Noord-Holland verleent de subsidie aan de stichting onder voorwaarde dat de stichting voor minimaal € 94.000 ondersteuning biedt aan de Noord-Hollandse Energy Board, waarbij de provincie meebeslist over de invulling daarvan.

Uit de gesprekken en bestudeerde documenten blijkt dat het BONN, ondanks herhaalde verzoeken van SEV, daartoe niet in staat is gebleken om tot praktische afstemming met betrekking tot SEV te komen door de subsidievoorwaarden te harmoniseren. De reden hiervoor ligt gedeeltelijk in de stringente juridische voorwaarden verbonden aan de financieringsbronnen van waaruit de subsidies voor SEV afkomstig zijn. In het BONN zijn partijen wel overeengekomen om een uniform aanvraagformat te hanteren (conform REP). Er bestaat echter een verscheidenheid in looptijd van de subsidies (een aantal overheden heeft voor de volledige periode beschikt, een aantal voor twee jaar en een aantal voor één jaar). Daarnaast verschillen de voorwaarden met betrekking tot bevoorschotting, rapportageplicht en -termijn en communicatie-eisen. Voor de stichting leidt deze verscheidenheid tot aanzienlijke administratieve lasten.

Nauwe ambtelijke samenwerking met de stichting leidt tot door elkaar lopende rolposities

De ambtelijke respondenten geven aan dat, als gevolg van de afstemming die plaatsvindt binnen het BONN, maar ook als gevolg van de informele vergaderingen van de provincieambtenaren ten kantore van de stichting, er in de praktijk sprake is van een nauwe samenwerking tussen de medewerkers van SEV en de ambtenaren. Dit geldt in mindere mate voor gemeenten, omdat deze niet aanwezig zijn bij de tweewekelijkse ambtelijke afstemming.

De overheden hebben op het beleidsterrein van de Energy Valley verschillende rollen: beleidsmaker, subsidieverlener en aanjager van de economie die elk een andere positie ten opzichte van SEV impliceren. Uit de gesprekken blijkt dat in de overleggen met de stichting deze rollen wel eens door elkaar lopen. Deelnemers van het BONN geven aan dat SEV door zowel het BONN maar ook door de afzonderlijke overheden, gevraagd wordt voor advies, kennis en expertise voor alle genoemde rollen. De deelnemers van het BONN erkennen dat hierdoor vermenging van rollen en verantwoordelijkheden optreedt. Dat dit plaatsvindt is in sommige gevallen het gevolg van de kennispositie die individuele medewerkers van SEV verworven hebben, waarmee zij de betrokken overheden toegevoegde waarde kunnen bieden. Sommige respondenten constateren dat vanwege een gebrek aan kennis op energiegebied bij verschillende overheden deze overheden genoodzaakt zijn de hulp van medewerkers van de stichting in te roepen.

Positie van gemeenten

Een aantal deelnemende gemeenten constateert dat de lead binnen het BONN sterk bij de provincies ligt. Dit wordt niet zondermeer als negatief ervaren. De provincies zijn de belangrijkste financiers en zijn dus meer bepalend voor de scope en richting van het BONN en SEV. Bovendien geven gemeenten aan dat er door afstemming met de eigen provincie het nodige bereikt kan worden als het echt nodig is. Toch is de mate waarin invloed uitgeoefend wordt op het BONN en SEV, voor sommige gemeenten een knelpunt. Dit geldt met name in die gemeenten waarin de eigen, meer operationeel-tactische, prioriteiten in beperkte mate overeen komen met de strategische thema's zoals die binnen het BONN besproken worden. Deze gemeenten geven aan dat de toegevoegde waarde van het BONN, maar ook van SEV, voor hen gering is. Het risico dat deze gemeenten, mede in het licht van (komende) bezuinigingen, andere prioriteiten stellen wordt reëel geacht.

Een veelheid aan (in)formele relaties tussen BONN en stichting Energy Valley

De deelnemers van het BONN hebben er bewust voor gekozen om geen deel uit te maken van de Raad van Toezicht van SEV om zo de schijn van belangenverstrengeling te vermijden die zou kunnen ontstaan als een stichting waar men toezichthouder is, ook subsidie ontvangt. In de praktijk is er echter volgens de respondenten sprake van een veelheid aan relaties tussen betrokken overheden en de stichting:

- De secretaris van het BONN en voorzitter van de ambtelijke werkgroep was tot eind 2013 ook de persoonlijk adviseur van de voorzitter van de Raad van Toezicht en is als dossierhouder de belangrijkste adviseur van zijn gedeputeerde op dit dossier. De ambtelijke ondersteuning van de voorzitter van de Raad van Toezicht wordt momenteel vormgegeven door een andere ambtenaar dan de dossierhouder en secretaris van het BONN.
- De directie van de stichting is vrijwel altijd aanwezig bij de gehele BONN-vergaderingen en bij de ambtelijke werkgroep.
- De voorzitter van de Raad van Toezicht is voorzitter van het College van GS van de provincie Groningen. Eén van de gedeputeerden is deelnemer van het BONN. Eén van de leden van de Raad van Toezicht is tevens voorzitter van het College van B&W van Leeuwarden. Eén van de wethouders is deelnemer aan het BONN. De provincies Groningen en Leeuwarden zijn beide ook subsidiënten van de SEV.
- De beleidsambtenaren van de betrokken provincies vergaderen twee wekelijks ten kantore van en met de stichting.

2.2.3 Oordeel

In het algemeen constateren wij dat het BONN en het ambtelijk overleg voorzien in een behoefte met het oog op een versterking van de regionale afstemming en samenwerking van de overheden. Wel lijkt er een continue dilemma te bestaan over de gewenste afstand van het BONN tot de stichting. Dat uit zich op verschillende manieren, zoals het ontbreken van eenduidigheid over de positie van overheden in de aansturing, de wijze van sturing en de mate van ambtelijke betrokkenheid bij de stichting. In de loop der jaren is een veelheid aan relaties ontstaan tussen het BONN, de betrokken ambtenaren en de stichting. Deze ontwikkeling voltrok zich in een situatie van verandering in de zin van een formele structuur onder de vlag van SNN naar een meer informele bestuurlijke afstemming. Parallel hebben er ook enkele personele veranderingen plaatsgevonden. Wat betreft de samenwerking tussen het BONN, het ambtelijk overleg en de stichting is er volgens ons nu een situatie ontstaan dat deze op onderdelen onduidelijk en onevenwichtig is (geworden). Dit wordt ingegeven door de volgende argumenten:

- Het BONN heeft geen formele rol, positie of verantwoordelijkheid ten aanzien van SEV. Het ontbreken van een formeel kader van het BONN leidt tot verwarring onder de leden over de status van wat in het BONN besproken wordt (vaststellen of kennisnemen). In de documenten op basis waarvan het BONN overleg voert is ook niet altijd duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is (bijvoorbeeld Noordelijke Energie Agenda). Deze documenten zijn meer op de inhoud gericht dan op het proces.

- De coördinatie van de aansturing vanuit het BONN is niet eenduidig:
 - Overheden hebben geen eenduidig beeld over de focus van de stichting voor de toekomst en de wijze waarop de doelen moeten worden behaald.
 - Overheden hebben geen eenduidig beeld over wat meer SMART aansturen van de stichting is en betekent.
 - Overheden hebben geen eenduidig beeld over de wijze waarop de doelen van de stichting bereikt moeten worden.
 - Overheden sturen verschillend op wat de subsidie voor de stichting moet opleveren voor het eigen gebied.
 - Overheden is het niet gelukt de subsidievoorwaarden te harmoniseren.

De nauwe ambtelijke samenwerking tussen de overheden en in het bijzonder de provincies en de Stichting Energy Valley leidt tot een vermenging van rollen en verantwoordelijkheden op het gebied van beleidsmaker, subsidieverlener en aanjager van de economie. Rollen die volgens ons strikter gescheiden en vaster gehanteerd moeten worden. Ook rollen als samenwerkingspartner, adviseur of opdrachtgever/opdrachtnemer lopen soms door elkaar. Het is niet altijd voor iedereen duidelijk wat opdrachtgeverschap nu precies betekent. De stichting heeft verder kennis in huis die bij sommige overheden ontbreekt. Door deze activiteiten voor overheden te verrichten lijkt de stichting soms op onderdelen een soort uitvoeringsorganisatie van de overheden te zijn.

Tenslotte is er tot eind 2013 sprake geweest van een onwenselijke combinatie van rollen in de persoon van de secretaris van het BONN (en voorzitter van de ambtelijke werkgroep) die ook de voorzitter van de RvT van de stichting ondersteunde en de adviseur is van zijn eigen gedeputeerde van de provincie Groningen. Het belang van het BONN, de stichting en de eigen gedeputeerde hoeven immers niet parallel te lopen. Naar onze opvatting heeft het BONN, vanwege mogelijke belangenverstrengeling, er terecht voor gekozen dat de leden van het BONN niet ook op persoonlijke titel lid van de RvT zouden kunnen zijn. Het belang van de subsidiënt hoeft niet altijd parallel te lopen met het belang van de stichting.

2.3 Deelanalyse voor de Raad van Toezicht

2.3.1 Feiten

Samenstelling

De Raad van Toezicht (hierna RvT) van SEV bestaat momenteel uit 13 leden. Deze leden zijn afkomstig uit het bedrijfsleven, overheid en kennis- en onderzoeksinstituten. Het merendeel van de leden van de RvT is daarmee afkomstig uit de 'triple helix'. De samenstelling van de RvT is gebaseerd op de deskundigheid en het netwerk van de (afzonderlijke) leden die allen uit de Energy Valley-regio afkomstig zijn. Alle leden zitten op persoonlijke titel in de RvT. Bij de voorzitter van de RvT lag hier tot en met 2011 een GS-besluit ten grondslag. Hierover is PS ook geïnformeerd. Sommige van deze leden zijn werkzaam bij organisaties die een financiële bijdrage leveren aan SEV.

In de statuten is geen maximum aantal leden vastgelegd. Het aantal leden wordt door de RvT zelf bepaald. Er zijn geen profielschetsen voor de afzonderlijke leden van de RvT en de voorzitter, maar in de statuten wordt wel gemeld dat bij benoeming gestreefd wordt naar 'personen die op grond van hun (publieke) functie, persoonlijke bekwaamheid en maatschappelijke ervaring geacht kunnen worden de taken van de RvT te kunnen uitvoeren'.

Bevoegdheden

De bevoegdheden van de RvT zijn geregeld in de statuten van de stichting. Het betreft naast de voorafgaande toestemming voor diverse besluiten (waaronder het vaststellen en actualiseren van een meerjarig beleidsplan, het opstellen van een meerjarige begroting en het vaststellen van de jaarrekening) onder meer het meedenken en het adviseren over de te volgen strategie van de ontwikkeling van de energiesector in het noorden van Nederland. Voor het doen van investeringen en het aangaan van overeenkomsten met een bedrag van boven de € 100.000 dient de directie vooraf goedkeuring van de RvT te verkrijgen.

Er is een door de RvT vastgesteld directiereglement als nadere uitwerking van de statuten van de stichting. In het directiereglement worden de taken en bevoegdheden van de directeur vastgelegd en het toezicht op deze taken door de RvT. De RvT heeft als gevolg van deze keuze geen eigen reglement. In de statuten van de stichting wordt daarenboven geen melding gemaakt van het kunnen inrichten van zogeheten 'kerncommissies' door de RvT². De RvT heeft echter gekozen voor de inrichting van een (permanente) commissie 'functioneringsgesprekken' (in plaats van een afzonderlijke selectie- en benoemingscommissie en een renumeratiecommissie) en een (permanente) financiële commissie (in plaats van een auditcommissie).

De werkgeversfunctie van de RvT wordt ingevuld door de voorzitter van de RvT samen met een lid van de RvT. Voor 2012 was het jaarlijkse gesprek over het functioneren van de directeur een één-op-één-gesprek tussen de voorzitter van de RvT en directeur van de stichting. Bij deze gesprekken is een personeelsambtenaar van de provincie Groningen aanwezig. Van de gesprekken worden door hem verslagen gemaakt. Voorafgaand aan deze gesprekken wordt door de voorzitter van de RvT input gevraagd aan de leden van het RvT. In de verslagen van de vergaderingen van de RvT voor de jaren 2012 en 2013 is er over (de inhoud van) deze gesprekken geen terugkoppeling aan de voltallige raad terug te vinden. Wel wordt begin 2012 melding gemaakt van de aanstelling van de heer Van Werven als directeur en het verbreken van de verbintenis met zijn eigen bureau ('Bureau Van Werven'). Daarnaast heeft de RvT recent onder meer een functie- en salarishuis en een HRM-handboek vastgesteld.

De RvT kent een financiële commissie (in het directiereglement overigens financiële controlegroep van de RvT genoemd), die verantwoordelijk is voor het financiële toezicht en de voorbereiding van de bijbehorende besluitvorming in de gehele RvT (kwartaalrapportages, begroting en jaarcijfers).

² Zie de principes en best practice-bepalingen in de Nederlandse Corporate Governance Code. 'Indien de raad van commissarissen meer dan vier leden omvat stelt de raad van commissarissen uit zijn midden een auditcommissie, een remuneratiecommissie en een selectie- en benoemingscommissie in. De taak van de commissies is om de besluitvorming van de raad van commissarissen voor te bereiden [...].'

De taken en bevoegdheden van deze commissie zijn niet statutair en/of reglementair vastgelegd. De (algemene) aansturing van de stichting ligt bij de gehele RvT. Het jaarlijks evalueren van het eigen functioneren van de hele RvT is de laatste jaren achterwege gebleven.

Vergaderingen

De RvT komt grofweg vier keer per jaar bijeen ('tenminste drie maal per jaar' aldus de statuten) en de leden van de RvT laten zich soms vervangen. De RvT heeft in de jaren 2012 en 2013 nooit in zijn volle omvang vergaderd. Tijdens de vergaderingen zijn altijd minimaal twee of meer leden afwezig geweest.

Op de agenda van RvT staan veel inhoudelijke punten, waarbij er ook aandacht is voor specifieke projecten. Bredere vraagstukken – zoals de aardbevingen en de Commissie Meijer – worden tevens aan de orde gesteld. De inbreng tijdens de vergaderingen blijft niet beperkt tot een klein aantal leden van de RvT. Er is sprake van een brede discussie waarbij eenieder zijn commentaar levert en aandachtspunten inbrengt. Van de vergaderingen van de RvT wordt verslag gedaan. Het aantal acties en besluiten – gekoppeld aan besprekpunten – blijft per vergadering meestal beperkt.

Een (beleids)ambtenaar van de provincie Groningen is toehoorder tijdens de vergaderingen van de RvT en ondersteunt de voorzitter van de RvT in de voorbereiding van de vergaderingen. Hij vervult daarnaast een actieve rol in de financiële commissie.

De agendavoorbereiding tussen de voorzitter van de RvT en de directeur van de stichting vindt op een gestructureerde wijze plaats. Ook de adjunct-directeur is bij deze vergaderingen aanwezig. Van deze voorbereidende vergaderingen worden verslagen gemaakt. Dit geldt tevens voor het zeswekelijks (voortgangs)overleg tussen de voorzitter van de RvT en de directeur van de stichting. In de meeste gevallen is de beleidsambtenaar van de provincie ook aanwezig bij deze gesprekken.

2.3.2 Observaties

De RvT wordt door meerdere gesprekspartners binnen de RvT als erg groot ervaren en meer gericht op draagvlak dan op het toezicht houden op de stichting. De vergaderingen worden als zeer zinvolle bijeenkomsten van 'stakeholders' beschouwd. In de samenstelling van de RvT ontbreken deelsectoren als windenergie en 'elektriciteit' (i.e. steenkolencentrales) met een vertegenwoordiging, evenals het MKB in de energiesector. Tijdens de vergaderingen van de RvT worden niet alleen zaken besproken die direct betrekking hebben op de stichting. Aanpalende onderwerpen komen ook aan bod, waaronder de aardbevingen bij de gaswinning en de werkzaamheden van de Commissie Meijer. De RvT toont zich betrokken bij de doelstellingen van de stichting door onder meer als ambassadeur op te treden (lobbyen en netwerken) en inhoudelijke support te verlenen.

In het algemeen wordt er veel werk gemaakt van de werkgeversrol van de RvT. Wel geven enkele gesprekspartners aan dat deze niet in brede zin afgedekt is. Met name de terugkoppeling over het functioneren van de directeur in de voltallige RvT door de commissie 'functioneringsgesprekken' lijkt te ontbreken.

Rondom het werkgeverschap speelt verder het vraagstuk van de 'vereenzelviging van de huidige directeur/bestuurder' met de stichting ('hij is de directeur van de stichting en het uithangbord van/voor Energy Valley'). Hieraan zitten volgens onze gesprekspartners zowel positieve als negatieve kanten. Met name de enorme inzet c.q. energie, het jarenlange commitment en het 'netwerkvermogen' van de directeur worden geprezen. De meer negatieve kant wordt gevormd door de risico's verbonden aan de grote afhankelijkheid van één persoon. Daarbij wordt ook vermeld dat er tot op heden weinig oog is (geweest) voor de continuïteit van de directie en de verhouding van de directie tot de medewerkers van de stichting. Overigens wordt in de statuten vermeld dat 'de directeur zelfstandig de werkwijze van het bureau regelt'.

Van de (financiële) toezichthoudersrol wordt door gesprekspartners zowel binnen als buiten de RvT gezegd dat dit goed wordt ingevuld door de RvT. Qua (inhoudelijk) toezicht zou volgens dezelfde gesprekspartners uitsluitend op hoofdlijnen zicht zijn op een goede uitvoering en realisatie van doelen door de stichting in termen van output en outcome. De laatste MTR geeft op verzoek van de RvT wel een eerste, verbeterde aanzet hiertoe. Dit geldt ook voor het actieplan 2014.

Van de adviesrol wordt aangegeven dat de RvT hier nadrukkelijk invulling aan geeft (i.c. strategische plannen en actieplannen). De vertaalslag van strategie naar operationele doelstellingen en bedrijfsprocessen wordt minder gevolgd door de RvT. Er is vanuit deze rol weinig aandacht geschonken aan output en outcome van de stichting. In de verslagen van de vergaderingen van de RvT (voor de jaren 2012 en 2013) wordt in beperkte mate melding gemaakt van het *organisatorische* reilen en zeilen van de stichting. Niet vanuit de financiële commissie, maar ook niet van de kant van de directeur tijdens deze vergaderingen.

De meningen binnen de RvT zijn verdeeld over de (toekomstige) richting van de stichting: moet er meer focus worden gebracht of moeten we 'duizend bloemen laten bloeien'? Is de stichting vooral voor 'branding' of is zij een projectenfabriek?

Er is sprake van directe rechtstreekse contacten tussen leden van de RvT en medewerkers van de stichting over afzonderlijke projecten en initiatieven. Dit leidt enerzijds tot interessante discussies maar kan anderzijds gezien de diverse organisatiebelangen (vanuit het bedrijfsleven en kennis- en onderzoeksinstellingen) knellen met de belangen en doelstellingen van de stichting. Echter zoals een respondent stelde, 'soms doet de stichting afzonderlijke financiers geweld aan door haar activiteiten'. Ook deze financiers willen hun doelen gerealiseerd zien. Eén gesprekspartner gaf aan dat de inhoud van deze contacten de houding in de RvT beïnvloedt. Eigen belangen worden soms in de RvT bewaakt, anderen geven aan dat dit gedrag meestal gecorrigeerd wordt door andere leden van de RvT.

Door meerdere gesprekspartners binnen de RvT wordt aangegeven dat het toezicht professioneler en onafhankelijker kan worden vormgegeven:

- *Professioneler* door dichter – en op de juiste wijze – op de directie en de organisatie te zitten. Er moet meer toezicht zijn op output en outcome en realisatie van de doelen van de stichting.
- *Onafhankelijker* door niet langer een RvT te hebben met vertegenwoordigers vanuit de triple helix. Op 'persoonlijke titel' zitting hebben in de RvT bestaat feitelijk niet, aldus deze

gesprekspartners. De belangen van organisaties waaruit de leden afkomstig zijn worden af en toe in de RvT behartigd. Ter voorkoming van het ‘vermengen van belangen’ zou dit niet langer moeten kunnen (‘bestuurlijke zindelijkheid’).

Een situatie waarbij collegevoorzitters (van de gemeente Leeuwarden en de provincie Groningen) zitting hebben in de RvT zou moeten worden vermeden. Er kunnen tegengestelde belangen ontstaan over het al dan niet toekennen van subsidies aan de stichting in deze colleges, waarbij een wethouder en/of gedeputeerde (als deelnemer van het BONN) tegenover de respectievelijke voorzitters van deze colleges (en leden van de RvT van de Stichting Energy Valley) zou kunnen komen te staan.

2.3.3 Oordeel

In algemeen stellen wij vast dat de RvT goed zicht heeft op het functioneren van de stichting:

- De grote meerwaarde van de RvT schuilt in het (elkaar) ontmoeten. Een groot aantal gesprekspartners bestempelt de vergaderingen van de RvT als een ‘zinnvolle stakeholders-bijeenkomst’ en in mindere mate een RvT in de strikte zin des woords. Daar tegenover staan de ambassadeursrol die de afzonderlijke leden van de RvT vervullen en de inhoudelijke support die ze verlenen aan de stichting.
- Er is een frequent voortgangsoverleg tussen de voorzitter van de RvT en de directeur/-bestuurder van de stichting.
- De *toezichtsrol* wordt in financiële zin goed ingevuld. De financiële uitvoering van de actieplannen wordt gevolgd door de financiële commissie. De financiële commissie heeft uitgebreid aandacht voor kwartaalrapportages, begroting en jaarcijfers. Hierover wordt gerapporteerd aan de voltallige RvT.
- De (*strategische*) *adviesrol* wordt redelijk tot goed ingevuld. Er is binnen de RvT voldoende aandacht voor strategische (actie)plannen en bijbehorende projecten en initiatieven. Tevens is er aandacht voor de bredere ‘energie-agenda’ en onderwerpen die niet direct te koppelen zijn aan de doelen van de stichting.
- De *werkgeversrol* wordt redelijk tot goed ingevuld. Er worden door een commissie vanuit de RvT functioneringsgesprekken gevoerd met de directeur van de stichting. De RvT als geheel heeft recent onder meer een functie- en salarishuis en een HRM-handboek vastgesteld.

Dit neemt niet weg dat in de loop der tijd onduidelijkheden en onevenwichtigheden in de governance ontstaan zijn. Dit wordt ingegeven door de volgende argumenten:

- In de samenstelling van de RvT ontbreken deelsectoren (windenergie en elektriciteit) en een vertegenwoordiging van het MKB in de energiesector.
- In de RvT kunnen persoonlijke belangen (‘op persoonlijke titel’) en het belang van de organisatie waarvan het lid afkomstig is, door elkaar (gaan) lopen:
 - Dit kan in het geval van de voorzitter van de RvT (tevens Commissaris van de Koning in Groningen) en één ander lid van de RvT (tevens burgemeester van Leeuwarden) een

potentieel risico van tegengestelde belangen opleveren. In hun colleges – met respectievelijk gedeputeerden en wethouders – kan de discussie over het al dan niet toekennen van subsidie aan de stichting (beleidsinzet) botsen met de belangen van de stichting (inzet leden van RvT). In het geval van SEV functioneert de benadering door op persoonlijke titel zitting nemen in de RvT om deze reden niet adequaat.

- In het geval van de financiers uit het bedrijfsleven en de kennis- en onderzoeksinstellingen kan dit leiden tot het niet ‘matchen’ van eigen organisatiebelangen en de doelstellingen van de stichting. Dit kan de beraadslagingen en besluitvorming in de RvT beïnvloeden.
- Vervanging van leden van RvT tijdens vergaderingen werkt rolverwarrend. Als mensen ‘op persoonlijke titel’ plaats nemen in een RvT kan er feitelijk geen sprake zijn van vervanging. Ambtelijke ondersteuning van de voorzitter en aanwezigheid bij de vergaderingen werkt ook rol verwarrend te meer hij ook activiteiten verricht onder verantwoordelijkheid van één van de partners van het BONN.
- Het aanschuiven van een personeelsmedewerker van de provincie Groningen bij de beoordelingsgesprekken van de bestuurder/directeur draagt weliswaar bij aan de objectiviteit van deze gesprekken, maar lijkt op gespannen voet te staan met het feit dat de voorzitter van de RvT ‘op persoonlijke titel’ zitting neemt in de RvT. De aanwezigheid van een beleidsambtenaar van de provincie Groningen bij vergaderingen van de financiële commissie (als ‘toezichthouder’ namens de voorzitter van de RvT) staat op gespannen voet met het feit dat de voorzitter van de RvT ‘op persoonlijke titel’ zitting neemt in de RvT.
- Op een aantal onderdelen ontbreekt een nadere onderbouwing in de werkwijze bijvoorbeeld in de vorm van protocollen. Zo ontbreekt de opzet en werkwijze van de commissie ‘functioneringsgesprekken’ (targetsetting en beoordeling). Dit geldt ook voor de opzet en werkwijze van de financiële commissie.
- Van de inhoud van de functioneringsgesprekken met de directeur vindt geen jaarlijkse terugkoppeling plaats in de vergadering van de voltallige RvT.
- Voor de inhoudelijke uitvoering – in termen van output en outcome – heeft de raad weinig aandacht. De laatste MTR geeft op verzoek van de RvT wel een eerste aanzet om te behalen resultaten ‘smart’ te formuleren. Over het organisatorische reilen en zeilen van de stichting wordt door de financiële commissie in beperkte mate teruggekoppeld.
- De leden van de RvT denken verschillend over de toekomstige richting van de stichting.

2.4 Deelanalyse voor uitvoeringsorganisatie van de Stichting

2.4.1 Feiten

Doelen en taken

De formele doelstelling van de stichting is als volgt geformuleerd:

- Het (doen) leveren van facilitaire, coördinerende en ondersteunende diensten ten behoeve van energie gerelateerde bedrijven die zich in Noord-Nederland willen vestigen.
- Het (doen) stimuleren van economisch rendabele duurzame energie-activiteiten
- Het (doen) ontwikkelen van een kennisinfrastructuur op het gebied van energie
- Het (doen) bevorderen dat energie gerelateerde bedrijven (nieuwe) bedrijfsactiviteiten ontwikkelen
- Het werven van fondsen welke kunnen bijdragen in het realiseren van deze doelen.

Het Strategieplan Energy Valley IV formuleert voor de periode 2012 – 2015 de kerntaken van de stichting als volgt:

1. Projectstimulering – de stichting ondersteunt initiatiefnemers door als aanjager en procesmanager te fungeren.
2. Branding/positionering – de stichting zet zich in om de regio Energy Valley als aantrekkelijke ontwikkelregio te positioneren door middel van netwerkvorming, lobbyondersteuning, nieuwsverspreiding en promotie.

De stichting vervult verschillende functies. In lijn met de MTR wordt onderscheid gemaakt tussen:

- Lobby – belangenbehartiging van regio en specifieke projecten richting Rijk en andere overheden.
- Makelen en schakelen – het identificeren van verbinden van partijen uit bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheden aan specifieke opgaven en projecten; cluster- en coalitievorming.
- Branding – promotie en marketing van regio en specifieke projecten.
- Business development – ontwikkeling van businesscases en projectvoorstellen.

Zoals ook eerder aangegeven ligt de uitvoering in principe niet bij de stichting. Dit ligt anders bij Europese projecten waar de stichting expliciet wel een rol in de uitvoering neemt.

Interne organisatie

De uitvoeringsorganisatie staat onder leiding van de directeur/bestuurder. Deze is financieel en inhoudelijk eindverantwoordelijke en is als enige binnen de organisatie tekenbevoegd tot een bedrag van € 100.000. Hierboven is goedkeuring van de Raad van Toezicht vereist. Het takenpakket van de directeur bestaat uit strategische en financiële afstemming met de publieke en private partners, woordvoering en representatie.

De directeur wordt ondersteund door een adjunct-directeur. Deze is verantwoordelijk voor de interne bedrijfsvoering en communicatie, strategie- en jaarplannen, en de stukkenstroom richting Raad van Toezicht en BONN. De adjunct-directeur is verder belast met de ambtelijke afstemming, en treedt in voorkomende gevallen op als plaatsvervanger van de directeur. Alle uitgaven worden door de adjunct-directeur medeondertekend vanuit het oogpunt van financiële dekking en het vier-ogenprincipe. Alle uitgaven dienen ook door de directeur-bestuurder te worden ondertekend. Bij langdurige afwezigheid (vakanties) verleent de directeur-bestuurder tijdelijk het mandaat aan de adjunct-directeur. De bevoegdheden van de adjunct-directeur zijn niet vastgelegd in het directiereglement.

De uitvoeringsorganisatie bestaat verder uit teammanagers en projectmedewerkers. Per themalijn is een team van medewerkers geformeerd onder leiding van een teammanager. De teammanager is een meewerkend voorman en verantwoordelijk voor de aansturing van het themateam incl. de bewaking van de inzet en het budget. Daarnaast is de teammanager belast met het primair proces van (strategische) projectontwikkeling en advies.

De projectmedewerker is verantwoordelijk voor het eerstelijns projectcontact en belast met het primaire proces van projectontwikkeling en advies.

De interne aansturing van de stichting vindt momenteel plaats vanuit het MT. Het MT bestaat uit de directeur, de adjunct-directeur en de drie teammanagers en komt wekelijks bij elkaar. De inhoudelijke sturing van de stichting vindt plaats via themalijnen (Bio, Energy & Gas; Modern Power Systems & Grids, Knowledge & Internationalisation) en daarbinnen via programmalijnen. De stichting vervult binnen alle thema's en programmalijnen de genoemde functies (lobby, branding, etc.).

De stichting heeft de afgelopen jaren een sterke personele ontwikkeling doorgemaakt. De eerste periode (2003-2005) waren er 3 fte werkzaam binnen de stichting. Periode II (2005-2008) was dat 5 fte. In periode III (2008-2012) is dat toegenomen tot 17,5 fte. De huidige periode is dat aantal toegenomen tot 20,5 fte. Vanaf periode III (oktober 2009) heeft de stichting het eerste personeel kunnen aannemen. Voor die tijd werden alle medewerkers ingehuurd. In de periode 2009-2011 was er sprake van een hybride structuur. Vanaf 2012 (periode IV) is besloten het personeel (vrijwel) volledig in loondienst aan te stellen.

Circa 5 werknemers van de stichting voeren naast hun dienstverband bij de stichting ook op commerciële basis werkzaamheden uit als zelfstandige of voor een bedrijf. In het verleden heeft zich een situatie voorgedaan waarbij een parttime medewerker is gevraagd om in het verlengde van zijn activiteiten voor de stichting werkzaamheden te verrichten voor eigen rekening.

Naar aanleiding van deze situatie is afgesproken dat medewerkers de plicht hebben om deze activiteiten eerst te melden bij de directie, waarna het MT, na overleg met de opdrachtgever, besluit of de activiteiten door de betreffende medewerker uitgevoerd kunnen worden.

Om de groei op verantwoorde wijze te accommoderen heeft de organisatie vanaf 2009 een professionaliseringsslag ingezet, o.a. door het voeren van een eigen administratie voor zowel financiën, personeel, salaris en projecten. Na voorbereidingen in 2011 en 2012 is in 2013 gestart met urenadministratie en een nieuw boekhoudsysteem. Ook heeft de stichting recent een functie- en salarishuis en een HRM-handboek laten opstellen met interne (spel)regels en afspraken. Dit is door de RvT vastgesteld.

Financiering en verantwoording

De financiers van SEV bestaan uit overheden (de provincies Noord Holland, Fryslân, Groningen en Drenthe, en de gemeenten Alkmaar, Den Helder, Leeuwarden, Groningen, Emmen en Assen), het bedrijfsleven en kennisinstellingen. Daarnaast genereert de stichting inkomsten uit Europese subsidieprojecten. In onderstaande tabel zijn de inkomsten per categorie weergegeven voor de periode IV.

INKOMSTEN	2013 €	% totaal / subtotaal	2012 €	% totaal / subtotaal
Provincies / gemeenten	1.875.000	56 / 61	1.875.000	64 / 64
Overige financiers (bedrijven, kennis)	1.204.399	36 / 39	1.021.753	35 / 35
Subtotaal EV 4	3.079.399	- / 100	2.896.753	- / 100
Overige projecten	301.014	9 / -	40.189	1 / -
TOTAAL	3.380.414	100 / -	2.936.942	100 / -

Tabel 1: Inkomsten stichting Energy Valley (bron: Mid Term Review, 2013)

De absolute bijdrage van de overheden blijft gedurende de periode IV stabiel. De totale financiële omvang van de stichting neemt gedurende periode IV toe, als gevolg van Europese projecten en een toename in de bijdragen van bedrijven en kennisinstellingen. De relatieve bijdrage van de overheden neemt daardoor af.

SEV wordt gefinancierd op projectbasis (eindige projectperiode). Voor elke projectperiode wordt met de publieke en private partners een meerjarenplan opgesteld. Voor de huidige periode is dit het Strategieplan EV4: 2012-2015. Hierin is scope, inzet en budget op hoofdlijnen vastgesteld. Aan de hand hiervan wordt ook de basisfinanciering (en voorwaarden) met de publieke en private partners overeengekomen. Het Strategieplan Energy Valley IV is vastgesteld door de Raad van Toezicht. De operationele inzet wordt jaarlijks vastgelegd in een actieplan, incl. een beknopte terugblik op voorgaande jaar. De actieplannen worden eveneens vastgesteld door Raad van Toezicht en het BONN. Het actieplan dient voor vaststelling van de inhoudelijke en financiële inzet voor het nieuwe jaar, en de inhoudelijke verantwoording voor het voorgaande jaar.

De financiële verantwoording verloopt via het financieel jaarverslag (incl. accountscontrole). Het jaarverslag wordt vastgesteld door de Raad van Toezicht. De inhoudelijke en financiële verantwoording richting de afzonderlijke subsidieverstrekkers vindt plaats, conform de subsidievoorwaarden, op basis van het jaarverslag en/of het actieplan.

In het Strategieplan Energy Valley IV is afgesproken een (lichte) MTR uit te voeren om de inhoudelijke voortgang tussentijds te evalueren. SEV heeft recent deze MTR opgesteld, en ook deze is vastgesteld door de Raad van Toezicht. Het BONN heeft kennisgenomen van de MTR, geconstateerd dat SEV hiermee aan haar (informatie)verplichtingen heeft voldaan, maar heeft tegelijk een aantal vragen en opmerkingen o.a. bij de mate waarin het document SMART is. Mede op basis hiervan is door SEV besloten om voortaan actieplannen voor het nieuwe jaar en het afleggen van inhoudelijke verantwoording over het afgelopen jaar van elkaar te scheiden. SEV is voornemens om beknopte kwartaalrapportages te ontwikkelen om ook periodiek (informeel) terugkoppeling te geven over de voortgang. Hierover zijn geen formele afspraken met de financiers en/of subsidieverstrekkers gemaakt.

2.4.2 Observaties

Bij de respondenten bestaat brede waardering voor hetgeen de stichting bereikt heeft. Men geeft aan dat de stichting de regio in de afgelopen tien jaar goed gepositioneerd heeft op Energy-gebied. Noord Nederland is, zeker bij bestuurlijk Nederland, *top of mind* als het gaat om energie volgens de respondenten.

Het strategieplan en de jaarlijkse actieplannen vormen het kader waarbinnen door de stichting gewerkt wordt. In het strategieplan en de jaarlijkse actieplannen is een werkverdeling op hoofdlijnen opgenomen. De projectmatige werkverdeling gebeurt in overleg tussen teammanagers en projectmedewerkers.

Vragen die bij de stichting binnenkomen van (potentiele) opdrachtgevers, zowel overheden als bedrijven, worden door de project- en teammanagers beoordeeld op basis van een inschatting van de toegevoegde waarde van het project voor het realiseren van Energy Valley-doelstellingen, de kansrijkheid van het project c.q. investeringsbereidheid van de projectpartners, de gevraagde rol en het (regio)belang van het project. Bij majeure projecten vindt deze afweging plaats in afstemming met het MT. Vanuit de stichting wordt daarbij aangegeven dat in de praktijk 'nee verkopen' nauwelijks gebeurt.

Ten aanzien van de uitvoering van vragen en activiteiten wordt aangegeven dat er geen overeenkomsten met netwerkpartners worden aangegaan waarin SMART een prestatie en termijnen worden vastgelegd. Vanuit de SEV wordt aangegeven dat dit, gezien het karakter van de werkzaamheden van de stichting, ook lastig is. Ook worden activiteiten die de stichting uitgevoerd heeft niet structureel geëvalueerd of wordt om prestatieverklaringen gevraagd. Betrokkenen, zowel ambtelijk als bestuurlijk, met name vanuit het BONN, geven aan dat niet altijd duidelijk is waarom de stichting bepaalde activiteiten wel of niet doet. De strategische argumentatie waarom bepaalde activiteiten wel of niet worden uitgevoerd ontbreekt voor deze betrokkenen.

In gesprekken met directie en medewerkers van de stichting wordt aangegeven dat het jaarlijkse actieplan de leidraad vormt voor het dagelijks werk. Uit verslagen van het BONN blijkt, en ook respondenten vanuit het BONN bevestigen dit, dat deze als te weinig SMART worden ervaren. In reactie hierop wordt in de MTR de aanbeveling gedaan om het actieplan van 2014 meer SMART te formuleren, met specificatie van mankracht en middelen per thema- en programmalijn. Recent zijn er, als uitwerking hiervan, deelprogramma's opgesteld voor communicatie, EU-subsidies, LNG, wind op zee, groen gas, warmtenetten, biobased energy, etc.

Een aantal respondenten geeft aan dat medewerkers van SEV, vanwege hun specifieke expertise, door overheden gevraagd worden voor advies bij beleidsvorming. Vanuit de stichting wordt aangegeven, dat wanneer men op de gevraagde terreinen kennis in huis heeft, men daarover graag bereid is advies te verstrekken.

Daarnaast worden medewerkers door overheden soms gevraagd om actief te zijn bij de uitvoering van projecten. Dit kunnen projecten zijn die in een eerder stadium door de stichting zijn voorbereid of projecten buiten de primaire focus van de stichting. Vanuit de stichting wordt aangegeven dat beide in principe geen rol zijn voor de stichting. In sommige gevallen wordt, wanneer de capaciteitsinzet beperkt is, vanwege een goede relatie met de subsidieverstrekker toch inzet gepleegd.

In sommige gevallen gebeurt dit vanuit het reguliere budget van Energy Valley en in sommige gevallen wordt hiervoor aanvullende financiering verstrekt. De specifieke expertise die de medewerkers van Energy Valley hebben opgebouwd is veelal leidend voor dergelijke verzoeken. Gevolg van deze werkwijze is wel dat een aantal respondenten, met name overheden, de stichting soms als uitvoeringsorganisatie van de betrokken overheden zien.

Verschillende respondenten buiten de stichting melden dat parttime medewerkers van de stichting voor een andere werkgever dan de stichting werkzaamheden verrichten in dezelfde regio, voor dezelfde opdrachtgevers en op vergelijkbare projecten als waar zij vanuit stichting actief zijn. Dit leidt soms tot verwarring over rol en positie van SEV bij betrokken overheden.

Verschillende respondenten melden dat alle formele bevoegdheden op één punt in de organisatie liggen (de bestuurder-directeur). Dit wordt door sommige respondenten als beperkend, weinig praktisch en risicovol ervaren.

2.4.3 Oordeel

Ten aanzien van de governance van SEV concluderen wij het volgende:

- De stichting heeft sterk bijgedragen aan het op de kaart zetten van de regio Energy Valley.
- De stichting heeft de kenmerken van een organisatie die in korte tijd een snelle groei heeft doorgemaakt. Zaken die bij een kleine organisatie-omvang (3 - 5 fte) nauwelijks aandacht vragen, zijn wel van belang bij de huidige omvang. Op het gebied van professionalisering, interne sturing en verantwoording zijn inmiddels stappen gezet. Zo is een functie- en salarishuis opgesteld en is tijdschrijven ingevoerd.

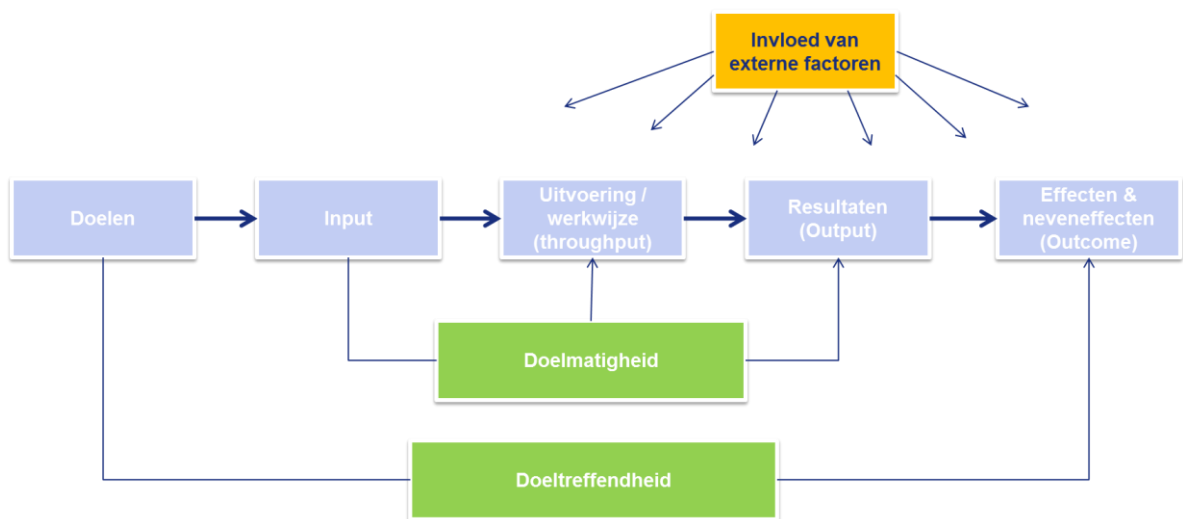
- Wij stellen vast dat de vertaling van de strategische taken en doelen van de stichting naar tactisch/operationele prioriteiten en werkzaamheden vorig jaar in gang zijn gezet. Pas recent is de uitwerking van het jaarlijkse actieplan in concrete programmaplannen opgepakt waarin per themalijn inhoudelijke doelen worden gekoppeld aan activiteiten en (verwachte) resultaten en uren en budget zijn geraamd. Dit is wat ons betreft een randvoorwaarde voor goede sturingsinformatie voor RvT en de betrokken overheden. Het ontbreken van dergelijk informatie maakt dat het tot dusver onvoldoende duidelijk is wat de stichting wel en niet doet en wanneer (en waarom) de stichting besluit tot start, continuering of beëindiging van bepaalde activiteiten.
- In het verlengde hiervan zijn wij van oordeel dat de *plan-do-check-act*-cyclus niet volledig gesloten is. De interne toetsing of de uitgevoerde activiteiten en ingezette middelen de gewenste resultaten bereiken kan versterkt worden door middel van periodieke evaluatie van uitgevoerde activiteiten.
- Tenslotte is er, ondanks een meldingsplicht bij de directie, nog steeds onduidelijkheid over het verrichten van werkzaamheden van stichtingsmedewerkers onder verantwoordelijkheid van zijn of haar andere werkgever voor dezelfde opdrachtgever. Dit leidt tot verwarring bij betrokken overheden. Naar ons oordeel is het onwenselijk dat medewerkers van de stichting voor dezelfde opdrachtgevers enige werkzaamheden verrichten vanuit een andere hoedanigheid dan de stichting. Omdat dit volgens enkele respondenten nog steeds voorkomt, vraagt dit om sterkere sturing door de stichting dan het invoeren van een meldingsplicht.

3. Beoordeling Mid Term Review (MTR)

3.1 Inleiding

De MTR is opgesteld door SEV en beschrijft halverwege de periode IV de stand van zaken van de stichting. Centraal staat het beoordelen en valideren van de in de MTR beschreven output en 'verworvenheden' van de stichting.

Wij baseren ons beoordelingskader op een systematiek die door het Rijk gehanteerd wordt om de effectiviteit van overheidsbeleid inzichtelijk te maken (zie onder). De kern van deze methode is om een verband te leggen tussen doelen, ingezette middelen, werkwijze en uitkomsten. Uitkomsten kunnen worden onderscheiden in directe resultaten (output) als gevolg van de werkwijze en effecten (outcome) die als gevolg van de resultaten mogelijkserwijs optreden. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de invloed van externe factoren.



Bij de beoordeling van de MTR staan de volgende aspecten centraal:

- De wijze waarop de output van SEV is bepaald in de MTR. De beoogde output van SEV is op abstract niveau geformuleerd in het Strategisch Plan van SEV en wordt vertaald in jaarlijkse Actieplannen. In deze plannen staan de beoogde resultaten aangegeven. De vraag is daarmee op welke wijze in de MTR de output van SEV in kaart wordt gebracht.
- Beoordeling van de mate waarin aannemelijk is gemaakt dat de resultaten van SEV (output) bijdragen aan de waargenomen effecten (outcome). Kenmerkend voor de werkwijze van SEV is dat een intermediaire rol vervuld wordt. Dit maakt per definitie dat waargenomen effecten tot stand gekomen zijn door inzet van meerdere partijen en factoren. Op basis van welke methode en aannames wordt de bijdrage van SEV aannemelijk gemaakt?

3.2 Beoordeling

De MTR geeft naast een historisch perspectief van de inhoudelijke accenten in voorgaande perioden een beknopte beschrijving van de thema- en programmalijnen voor periode IV. Ook bevat de MTR een beschrijving van de taken en structuur van de organisatie. In de MTR wordt uitgebreid ingegaan op de projecten waar de stichting betrokkenheid bij heeft. Daarnaast wordt in de MTR ingegaan op de inkomsten en kostenraming voor de periode 2012-2013. In de MTR worden overzichten gepresenteerd van projecten waaraan de stichting in 2012 en 2013 betrokkenheid bij heeft (gehad), op welke locatie en met welke rol. Ook bevat de MTR overzichten naar provincie van de uren inzet van de medewerkers en de investeringen als gevolg van de inzet van SEV. De MTR geeft ook inzicht in de ureninzet per project, programma en themalijn. Tenslotte is een overzicht bijgevoegd van de evenementen waaraan de stichting heeft bijgedragen.

Wanneer we de MTR vanuit dit perspectief van de vraagstelling beschouwen dan constateren we het volgende:

- De MTR geeft zicht op de inhoudelijke accenten die gelegd worden (themalijnen, programmalijnen, projecten). Hierbij worden specifieke projecten genoemd en functies als lobby/clusterontwikkeling, projectondersteuning en strategie/programma. Bovendien wordt per themalijn inzichtelijk gemaakt in welke mate is ingezet op lobby/clusterontwikkeling, projectondersteuning en strategie/programma, waarmee zicht ontstaat op de werkwijze van de stichting en de accenten die daarin gelegd worden.
- De MTR geeft naar ons oordeel goed zicht op de input door beschrijving van de beschikbare fte's en middelen voor de stichting als geheel en de ingezette fte's en middelen per themalijn en programmalijn. Eén en ander is het gevolg van een nieuw systeem van uren- en projectadministratie. In de komende jaren kan het systeem verder gebruikt worden voor analyses. In vergelijking met de jaren hiervoor is de beschikbaarheid van dit systeem een vooruitgang.
- Wij constateren dat de doelen van de stichting abstract beschreven worden in termen van 'onderscheidende identiteit' en 'het creëren van een zelfversterkend ontwikkelklimaat'. Deze doelen worden echter niet geconcretiseerd en geoperationaliseerd in termen van meetbare doelstellingen. Zonder geoperationaliseerde doelstellingen kan er geen sprake zijn van effectiviteitsbepaling en kan niet beoordeeld worden in hoeverre de stichting op koers ligt.
- De MTR geeft naar ons oordeel beperkt zicht op de output door beschrijving van de projecten waar de stichting betrokkenheid bij heeft. Wat naar ons oordeel ontbreekt is een beschrijving van de aard en omvang van de bijdrage die de stichting aan het betreffende project heeft geleverd.
- De MTR geeft naar ons oordeel geen zicht op de outcome. Weliswaar is een beschrijving opgenomen van investeringen en werkgelegenheidsontwikkeling in de energiesector in Noord Nederland, er wordt niet aannemelijk gemaakt wat de bijdrage van projecten/programma's van SEV hieraan is geweest.

Hoewel gesteld wordt dat de bijdrage van de stichting niet bepaald kan worden, wordt wel de suggestie gewekt dat investeringen en werkgelegenheidsontwikkelingen als gevolg van de activiteiten van de stichting gerealiseerd zijn.

- In meer algemene zin constateren wij dat input, werkwijze en output en outcome niet met elkaar in verband worden gebracht. Er wordt niet beschreven hoe en in welke mate de geleverde inspanningen van de stichting tot concrete resultaten leiden en hoe deze resultaten tot effecten (zullen) leiden. Per themalijn programma zou bijvoorbeeld een overzicht kunnen worden gemaakt van inzet in uren en kosten, resultaten en effecten. Op deze wijze kan meer worden gezegd over de verhouding tussen input en output/outcome hetgeen eventueel kan leiden tot bepaalde strategische keuzes. Uit de vragen die wij aan de stichting hebben gesteld is ons gebleken dat deze informatie wel beschikbaar is.
- Ook constateren wij dat de MTR sterk 'van binnen naar buiten' is gericht: het is geschreven vanuit het perspectief van de stichting. Kritische externe reflectie vanuit meerdere perspectieven ontbreekt in het document. De opvattingen van stakeholders (kennis, bedrijfsleven en overheden) komen niet in het document naar voren. Onduidelijk is daarom wat de effecten zijn van de branding en positioneringsactiviteiten van de stichting.

Wij concluderen daarmee dat de MTR fragmentarisch inhoudelijke sturingsinformatie biedt voor betrokken overheden. Ook kan de informatie meer SMART. Om meer zicht te krijgen op de efficiëntie en effectiviteit van SEV zou bijvoorbeeld per kerntaak (projectstimulering en branding/positionering) en per themalijn (Bio Energy & Gas, Modern Power System & Grids, Knowledge & Internationalisation, Organisation & Communication) en voor enkele grote programma's de relatie tussen input, output en outcome beschreven moeten worden. Het nieuwe systeem van uren en projectadministratie biedt meer mogelijkheden dan opgenomen in de MTR. Het is ook de bedoeling van de stichting de komende tijd hier meer werk van te maken.

De beschrijving van effecten is gebaseerd op de Energiemonitor die sinds 2012 jaarlijks in opdracht van de stichting door een extern bureau wordt uitgevoerd. Met deze monitor worden investeringen en werkgelegenheid per provincie in kaart gebracht. Wij zijn van oordeel dat met een dergelijke monitor een basis is gelegd die ondersteunend kan zijn aan de effectbepaling van de stichting.

4. Scenario's aangaande de governance

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden twee scenario's gepresenteerd. Zij vormen eventuele oplossingsrichtingen voor de huidige onduidelijkheden en onevenwichtigheden in de externe governance en moeten leiden tot een betere verdeling van rollen, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

4.2 Scenario's

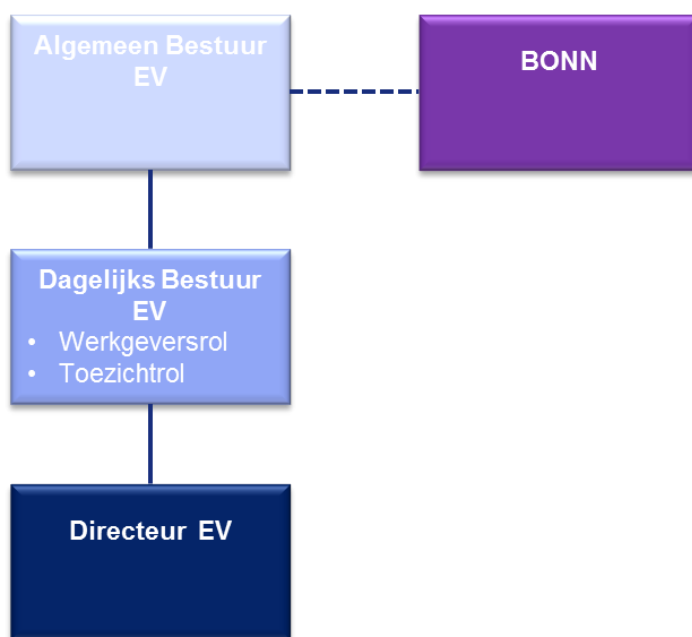
Bij het bepalen van de scenario's zijn de onderstaande ontwerpcriteria gehanteerd:

- Heldere verdeling van taken en bevoegdheden.
- Duidelijkheid over wijze van sturing en toezicht.
- Meer transparantie (in informatievoorziening, strakke rapportagelijnen).
- Voldoende 'checks and balances'.
- Toekomstbestendigheid qua structuur³.
- *Triple helix*-benadering.

³ De uitkomsten van het onderzoek van Lysias kunnen de toekomstbestendigheid van de scenario's in een ander perspectief zetten. Overwogen zal moeten worden op welke niveaus (bestuurlijk, operationeel en ondersteunend) de clusterorganisaties willen gaan samenwerken.

4.2.1 Scenario 1: bestuur/directie⁴-model

Schematisch ziet dit scenario er als volgt uit:



De nadruk in dit scenario ligt op het *herschikken en aanscherpen* van bestaande bevoegdheden. Voorgestelde aanpassingen ten opzichte van de huidige externe governancestructuur zijn de volgende:

1. Er komt een bestuur in plaats van de huidige Raad van Toezicht.
2. Bestuurders van publieke partijen (gedeputeerden en wethouders) en bestuurders van private partijen nemen zitting in het bestuur namens hun eigen organisatie.
3. Er is getalsmatig evenwicht tussen de diverse geledingen.
4. Indien gewenst kent het bestuur een aantal onafhankelijke leden, waaronder de voorzitter.
5. Uit het bestuur worden commissies geformeerd die de werkgeversrol (à la de huidige commissie functioneringsgesprekken) en de toezichtsrol (à la de huidige financiële commissie) moeten vormgeven en invullen. Feitelijk is er daarmee sprake van een AB/DB-constructie.
6. De huidige bestuurder/directeur krijgt de rol van directeur.
7. Het bestuur krijgt een vertegenwoordigende rol richting de buitenwereld.
8. De directie wordt door het bestuur afgerekend op het behalen van doelstellingen.

⁴ Voorbeeld ter inspiratie: Amsterdam Economic Board. Zie voor informatie:

<http://www.amsterdameconomicboard.com/over-de-board>

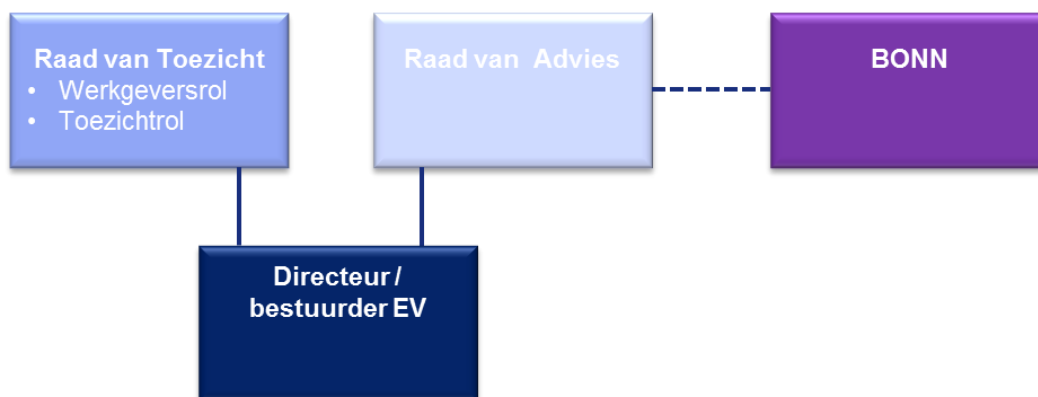
9. Sturing en toezicht worden aangescherpt. Het bestuur 'bestuurt' daadwerkelijk de stichting.
10. Er kan gewerkt worden met hulpstructuren waarmee op deelonderwerpen tactisch/operationele afstemming ten behoeve van de aanjagende rol gefaciliteerd kan worden tussen bestuursleden en medewerkers van de stichting.
11. Het BONN heeft geen formele rol richting de stichting, maar dient wel ter afstemming en coördinatie tussen de betrokken overheidspartijen.

De (werk)verhoudingen tussen het algemeen en dagelijks bestuur zien er als volgt uit:

Algemeen bestuur	Dagelijks bestuur
Personele unie voorzitter AB en DB.	Personele unie voorzitter AB en DB.
Grootste deel van leden afkomstig van de triple-helix organisaties: voor provincies gedeputeerden, voor gemeenten wethouders. (Kunnen dus ook leden van het BONN zijn). Bedrijven en kennisinstellingen vaardigen tevens hun bestuurders af. Indien gewenst aangevuld met enkele onafhankelijke leden.	Het dagelijks bestuur moet een evenredige vertegenwoordiging kennen vanuit de triple-helix organisaties. Indien gewenst aangevuld met onafhankelijke leden .
De adviesrol ligt bij het algemeen bestuur. Het AB adviseert de directie.	Het dagelijks bestuur bestaat in ieder geval uit twee commissies, te weten de financiële commissie en een selectie- en benoemingscommissie (werkgeversrol), waarin tevens de bezoldiging van de directeur aan de orde komt.
Het algemeen bestuur verleent voorafgaande toestemming aan besluiten van de directie op basis van de voorbereiding en adviezen van het dagelijks bestuur.	De voorafgaande toestemming van besluiten van de directie, waaronder het meerjarig beleidsplan en de meerjarige begroting, en het vaststellen van de jaarrekening, wordt voorbereid door de financiële commissie.
Drie maal per jaar vergaderen.	Zes maal per jaar vergaderen.

4.2.2 Scenario 2: Raad van Toezicht – directie – Raad van Advies⁵ model

Schematisch ziet dit scenario er als volgt uit:



De nadruk in dit scenario ligt op het uit *elkaar trekken van de advies-, werkgevers- en toezichtsrol*. Voorgestelde aanpassingen ten opzichte van de huidige externe governancestructuur zijn de volgende:

1. De adviesrol wordt weggehaald bij de Raad van Toezicht en komt te liggen bij een Raad van Advies. In deze raad zitten vertegenwoordigers van alle stakeholders uit de triple helix: overheden, kennisinstellingen en private partijen. Zij vertegenwoordigen de belangen van de organisaties uit de 'triple helix'.
2. De nieuwe, kleine Raad van Toezicht bestaat uit onafhankelijke toezichthouders en vult de werkgeversrol en de toezichtsrol in.
3. De nieuwe Raad van Toezicht zal de inhoudelijke en financiële voortgang bewaken van de activiteiten van de stichting.
4. De directie wordt afgerekend door de RvT op het behalen van doelstellingen.
5. De RvT zorgt voor de (algemene) sturing van de stichting, maar blijft op afstand van de directie.
6. De directeur is tevens bestuurder van de stichting en heeft daarmee de vertegenwoordigende rol in de buitenwereld.
7. Er kan gewerkt worden met hulpstructuren waarmee op deelonderwerpen tactisch/operationele afstemming ten behoeve van de aanjagende rol gefaciliteerd kan worden tussen leden van de Raad van Advies, bestuurlijke vertegenwoordigers van provincies en gemeenten en medewerkers van de stichting. Het BONN heeft geen formele rol richting de stichting, maar dient wel ter afstemming en coördinatie tussen de betrokken overheidspartijen.

⁵ Voorbeeld ter inspiratie: Staatsbosbeheer.

De verhouding tussen de Raad van Toezicht en de Raad van Advies ziet er als volgt uit:

Raad van Toezicht	Raad van Advies
Onafhankelijke leden	Leden die de triple helix vertegenwoordigen. Triple Helix wordt evenredig vertegenwoordigd.
Maximaal vijf leden	Op voorhand geen maximaal aantal leden, maar werkbaarheid is tevens een criterium.
Leden geselecteerd op basis van functieprofielen, zoals kennis van financiën, kennis van HRM, kennis van de energiesector, etc.	Voorzitter en leden worden benoemd door de Raad van Toezicht.
Twee rollen, te weten de werkgeversrol en de toezichthoudersrol.	Eén rol, te weten de adviesrol
Besluiten van de directie, waaronder het meerjarig beleidsplan en de meerjarige begroting vereisen voorafgaande toestemming van de RvT.	De Raad van Advies adviseert de directie over de strategie en koers van SEV.
Zes keer per jaar vergaderen.	Twee keer per jaar vergaderen.

4.3 Beoordeling van scenario's

Ontwerpcriterium	Scenario 1: bestuur / directie	Scenario 2: RvT / directie / RvA
Verdeling taken en bevoegdheden	Opzet voor verdeling van taken en bevoegdheden helder. Mogelijke spanning tussen algemeen en dagelijks bestuur over 'competenties'. Publieke en private financiers samen in één orgaan (bestuur). Mogelijke spanning in het bestuur over toekenning en hoogte van subsidies. Lastige positie om zowel subsidiegever te zijn als bestuurder van de stichting. Bestuur vertegenwoordigt de stichting in de buitenwereld. Zwaartepunt ligt bij bestuur.	Opzet voor verdeling van taken en bevoegdheden helder. Mogelijke spanning tussen RvT en RvA over advisering van de directie. Publieke en private financiers samen in één orgaan (Raad van Advies). Financier en (be)sturing van de stichting zijn duidelijk gescheiden Directeur is tevens bestuurder en vertegenwoordigt de stichting in de buitenwereld. Zwaartepunt ligt bij bestuurder/directeur.
Sturing en toezicht	Een bestuur zit dicht(er) op een directie en het primair proces.	Een RvT zit op enige afstand van een directie en primair proces. Dit geldt tevens voor een raad van advies.
Transparantie	Transparantie gewaarborgd door rapportagelijnen naar dagelijks en algemeen bestuur (via commissies).	Transparantie gewaarborgd door rapportagelijnen vanuit directie naar RvT.
Checks and balances	Checks and balances binnen het toezichthoudende orgaan (het bestuur, AB/DB).	Checks and balances tussen het toezichthoudend, directeur/bestuurder en het adviserend orgaan.

Beide scenario's beogen de kracht van het huidige model te behouden en tegelijk meer duidelijkheid te verschaffen over de verschillende rollen en posities van betrokkenen. Alles overwegend zijn wij van oordeel dat scenario 2 de voorkeur heeft. De verschillende rollen van zowel RvT als subsidieverlener worden in dit model het meest 'zuiver' gehanteerd. De Raad van Advies biedt ruimte om belangen vanuit alle geledingen van de triple helix te naar voren te laten komen en hierover tot afstemming te komen zonder dat dit interfereert met de overige aspecten van governance. Dit model bevestigt wel de centrale positie van directeur/bestuurder, en stelt daarmee hoge eisen aan zowel de directeur/bestuurder als de RvT. Ook hebben wij de indruk dat voor dit

scenario, bij zowel een deel van het BONN als een deel van de RvT, meer draagvlak is dan voor scenario 1.

4.4 Rol van het BONN in de scenario's

In beide scenario's blijft het BONN bestaan. Daarbij zal het accent komen te liggen op de rol die het BONN vervult in de bestuurlijke afstemming van de regio Energy Valley. In beide scenario's heeft het BONN geen formele rol richting SEV. Aanwezigheid van de directie bij elk agendaonderdeel van elke vergadering van het BONN is dan ook niet langer passend. In sommige gevallen is het denkbaar dat SEV op uitnodiging van het BONN een toelichting geeft bij bepaalde agendapunten wanneer SEV daarbij betrokken is.

De partijen die zitting hebben in het BONN zullen ook zitting hebben in het bestuur van de stichting (AB) of vertegenwoordigd zijn in de Raad van Advies. Naar onze opvatting is het wenselijk wanneer het BONN naast zijn rol als regionaal afstemmingoverleg ook functioneert als vooroverleg ter afstemming van de publieke inbreng richting SEV. Hieronder verstaan we oordeelsvorming over inhoudelijke strategische vraagstukken en standpuntbepaling ten aanzien van focus en richting van SEV. Dit standpunt wordt door de afzonderlijke leden in het AB (scenario 1) of via de vertegenwoordigers in de Raad van Advies ingebracht.

Ook kan binnen het BONN afstemming plaatsvinden over de wijze waarop het publieke deel van de financiering (subsidieverlening) van SEV praktisch wordt vormgegeven. De financiering van de stichting blijft plaatsvinden via de subsidiebeschikkingen tussen de afzonderlijke noordelijke overheden en de stichting. Deze financiële relatie wordt onderhouden via het AB (scenario 1) of in een apart bilateraal overleg met de directeur-bestuurder (scenario 2).

Wij zijn van oordeel dat met het continueren van het BONN de positie geformaliseerd dient te worden. Dit houdt in dat de deelnemers vastleggen wat de inhoudelijke scope van het BONN is en wat de status is van de afspraken die binnen het BONN gemaakt worden: afstemming, besluitvorming, kennisname etc..

De ambtelijke werkgroep blijft bestaan. Ook hiervoor geldt dat SEV niet bij elke vergadering aanwezig hoeft te zijn. Ook vinden wij het niet wenselijk, vanuit het oogpunt van rolscheiding, dat ambtenaren van met name provincies tweewekelijks bij de stichting werken.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

De hoofdconclusie van deze evaluatie luidt dat, afgezien van positieve ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan, er in de loop van de tijd bij de interne en externe governance van SEV veel onduidelijkheden en onevenwichtigheden zijn ontstaan.

In het algemeen willen wij vaststellen dat er heel veel waardering is voor de werkzaamheden van de stichting en wat de stichting bereikt heeft. Bijeenkomsten van zowel de RvT als het BONN (bestuurlijk en ambtelijk) worden als zeer zinvol gezien omdat stakeholders relevant voor de Energy Valley elkaar treffen en samenwerking daadwerkelijk tot stand brengen.

Verder stellen wij vast dat in de loop de jaren een veelheid aan intensieve en positieve relaties is ontstaan tussen het BONN, betrokken ambtenaren en de stichting. Wat betreft het BONN voltrok deze ontwikkeling zich in een situatie van verandering van een formele structuur onder de vlag van SNN naar een meer informele bestuurlijke afstemming. Dit neemt niet weg dat governance verder geformaliseerd dient te worden.

Ook stellen wij vast dat de RvT van de stichting goed zicht heeft op het functioneren van de stichting vanuit haar rol als toezichhouder, adviseur en werkgever. Dit neemt niet weg dat op onderdelen de governance verbeterd dient te worden.

Tenslotte stellen wij vast de Stichting de professionalisering van de werkprocessen sterk in ontwikkeling is en ook steeds verbetert. Dit is onder meer te zien in de MTR. Dit neemt niet weg dat er nog verbeterlagen nodig zijn.

De onduidelijkheden en onevenwichtigheden die zijn ontstaan gelden voor alle elementen van 'governance' (sturen, toezicht houden, beheersen en verantwoorden). Dit laat zich onderbouwen door de volgende deelconclusies:

- Het BONN heeft geen formele rol, positie en verantwoordelijkheid ten aanzien van de stichting. Er zijn zowel binnen het BONN als tussen het BONN en de stichting hier veel onduidelijkheden over.
- De coördinatie van de aansturing van het BONN ten aanzien van de Stichting is niet eenduidig (betreft onder meer het nader definiëren van het SMART aansturen, harmoniseren subsidievoorwaarden).
- Vanuit de overheden lopen de rollen beleidsmaker, subsidieverlener en aanjager van de economie door elkaar hetgeen leidt tot onduidelijkheden in de samenwerking tussen de overheden en de stichting. Er is ook geen rol vastheid in deze.
- Zowel in BONN als RvT wordt verschillend gedacht over de toekomst van de werkzaamheden van de Stichting. Dilemma's zijn 'meer focus versus duizend bloemen laten bloeien' en 'minder communicatie/branding versus meer projectenfabriek'.

- Er heeft zich tot eind 2013 een onwenselijke combinatie van rollen voorgedaan in de persoon van de secretaris van het BONN, voorzitter van de ambtelijke werkgroep, ondersteuner van de voorzitter van de RvT, toehoorder van de financiële commissie en adviseur van de eigen gedeputeerde op het gebied van het energiebeleid. Het belang van het BONN, de stichting en de eigen gedeputeerde hoeft immers niet parallel te lopen.
- In de RvT kunnen persoonlijke belangen (op persoonlijke titel lid van de RvT) en belangen van de organisatie waarvan het lid afkomstig is door elkaar (gaan) lopen. Het aanschuiven van medewerkers van de provincie Groningen bij RvT bijeenkomsten ter ondersteuning van de voorzitter bij formele bijeenkomsten van de RvT lijkt op gespannen voet te staan met het 'op persoonlijke titel' zitting nemen in de RvT.
- De onderdelen van de *triple helix* weten elkaar redelijk goed te vinden. Er is echter geen gremium waar de hele *triple helix* elkaar treft: noch in de RvT van de stichting noch in het BONN. Er ontbreken enkele partijen (bijvoorbeeld representanten vanuit het MKB en deelsectoren als windenergie en elektriciteit).
- De opzet en werkwijze van de twee permanente commissies die vallen onder verantwoordelijkheid van de RvT zijn niet geformaliseerd bijvoorbeeld in de vorm van protocollen. Dit neemt niet weg dat beide commissies redelijk tot goed functioneren.
- Er is zowel binnen de RvT als de uitvoeringsorganisatie zelf weinig aandacht voor de output en outcome mede in relatie tot de doelen van de stichting. In de MTR en het actieplan 2014 is hiermee een eerste stap gezet.
- De vertaling van de strategische taken en doelen van de stichting naar tactisch/operationele prioriteiten en werkzaamheden in de vorm van werkplannen is zeer recent tot stand gekomen. De *plan-do-check-act*-cyclus is door het ontbreken van evaluaties niet volledig gesloten. Het is niet altijd duidelijk wat de stichting wel of niet doet en wanneer (en waarom) de stichting besluit tot start, continuering of beëindiging van bepaalde activiteiten.
- Wanneer medewerkers van de stichting zowel werkzaamheden doen voor overheden zowel onder verantwoordelijkheid van de stichting als voor een andere werkgever leidt dit (nog steeds) tot verwarring in welke hoedanigheid deze werkzaamheden worden verricht. De stichting geeft aan dat medewerkers dit moeten melden aan de leidinggevende en dat het MT besluit of de werkzaamheden mogen worden uitgevoerd.
- MTR biedt de overheden fragmentarisch inhoudelijke sturingsinformatie. De informatie wat betreft de output en outcome is met name onvoldoende SMART. Ook wordt de input onvoldoende in verband gebracht met de werkwijze, output en outcome.

In hoofdstuk 4 hebben wij twee scenario's geschetst die een oplossing kunnen bieden voor de ontstane onduidelijkheden en onevenwichtigheden. Onze voorkeur gaat uit voor het model met de volgende kenmerken:

- Een kleine RvT met onafhankelijke toezichthouders.

- Een Raad van Advies waarin de hele triple helix is vertegenwoordigd. De raad bedient de stichting van advies.
- Het BONN blijft bestaan. Het BONN gaat over de bestuurlijke afstemming binnen de regio Energy Valley. Als onderdeel hiervan is de beleidsafstemming en praktische coördinatie van de publieke partijen richting de stichting aan de orde. De subsidielij wordt gescheiden van de inhoudelijke strategische lijn.

5.2 Aanbevelingen

Voor de governancestructuur als geheel komen we tot de volgende aanbevelingen:

1. Voor de overheden binnen het BONN is het in de eerste plaats zaak om tot overeenstemming te komen over de gezamenlijke ambities met betrekking tot Energy Valley. Vervolgens dienen de overheden binnen het BONN tot overeenstemming te komen over de rol van SEV in het verwezenlijken van deze ambities. Tenslotte dient er een eenduidig beeld te worden gevormd over de positie die de stichting ten opzichte van de overheden zou moeten innemen. Hieronder verstaan we welke mate van afstand tot de stichting gewenst is. Er is, meer dan nu het geval is, een gezamenlijk beeld vanuit de betrokken overheden over genoemde aspecten nodig voordat met de andere onderdelen van de *triple helix* tot een optimale governancestructuur gekomen kan worden.
2. Wij adviseren het BONN in gesprek te gaan met de RvT om gezamenlijk tot verbetering van de governancestructuur te komen. Wij adviseren om een procesbegeleider te benoemen voor het BONN en SEV samen, die het keuzeproses voor de verbetering van de governancestructuur in goede banen moet leiden aan de hand van de geschetste scenario's.
3. Nadat een keuze gemaakt is dienen de rollen van de diverse organen binnen de nieuwe governancestructuur in taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden te worden beschreven. Daarbij moet gezorgd worden voor een heldere vastlegging in statuten en reglementen. Deze reglementen gelden zowel voor de directie enerzijds als de bestuurlijke en toezichhoudende/adviserende organen anderzijds (en de commissies daarbinnen). Na bepaling van de inhoudelijke richting en de passende governancestructuur volgt de personele invulling op basis van tevoren vastgestelde profielschetsen.

Specifiek voor het BONN komen we tot de volgende aanbevelingen:

1. De positie van het BONN dient geformaliseerd te worden:
 - Partijen (betrokken overheden binnen het BONN) leggen vast waar het BONN over gaat met welke verantwoordelijkheid (afstemmen, vaststellen, besluiten).
 - Partijen spreken commitment uit ten aanzien van de doelen van de stichting.
 - Partijen gaan praktische zaken met betrekking tot de stichting harmoniseren (o.a. subsidievoorwaarden).
 - Partijen overwegen de wenselijkheid van gezamenlijke inbreng in het bestuur van de stichting (AB/DB) of de Raad van Advies.

2. Financiering van SEV vindt plaats via de subsidiebeschikkingen tussen de overheden en de Stichting.
3. Overwogen kan worden om bij de subsidieverlening onderscheid te maken tussen generieke instituutsfinanciering en themalijnfinanciering. Ook dit kan in het BONN worden afgestemd.
4. Vanuit het oogpunt van rolscheiding is het niet wenselijk dat ambtenaren van met name provincies tweewekelijks bij de Stichting werken.
5. Scheid de samenloop van functies bij BONN en de Stichting bij medewerkers van de provincie Groningen.

Bijlage

Onderzoeksverantwoording

Onderzoeksverantwoording

Inleiding

Tijdens het onderzoek hebben we meerdere stappen gezet om te komen tot het nu voorliggende eindrapport. We hebben met name documenten bestudeerd en geanalyseerd en betrokken stakeholders gesproken.

Interviews

In dit onderzoek zijn de onderstaande personen geïnterviewd:

Naam gesprekspartner	Van
J.H. Konst en H.J. Bouwers (Provincie Fryslân)	BONN
H. van de Boer en J. van der Heide (Provincie Drenthe)	BONN
Mevr. Y. van Mastrigt en G.J. Swaving (Provincie Groningen)	BONN
J. Bond en L. Kaal (Provincie Noord-Holland)	BONN
J. Seton en I. Wiersma (Gemeente Groningen)	BONN
J. Nagengast en E. Oude Nijhuis (Gemeente Alkmaar)	BONN
N. Houwing-Haisma en R. Gengler (Gemeente Emmen)	BONN
M.J. van den Berg en G.J. Swaving (provincie Groningen)	RvT
F. Crone (gemeente Leeuwarden)	RvT
S. Poppema (Universiteit Groningen)	RvT
G.J. Lankhorst (GasTerra)	RvT
U. Vermeulen (Gasunie)	RvT
S. Jansen (NOM)	RvT
G. van Werven	SEV
O. Huisman	SEV
P. Cnubben	SEV

Literatuurlijst

Hieronder staat per orgaan binnen de governancestructuur weergegeven welke documenten zijn geraadpleegd ten behoeven van het onderzoek.

BONN

Ten behoeve van de analyse van het functioneren van het BONN zijn de volgende documenten bestudeerd:

- Verslagen van vergaderingen BONN (uit de jaren 2011, 2012 en 2013).
- Subsidiebeschikkingen provincies Noord Holland, Groningen, Fryslan en Drenthe.
- Subsidieaanvragen EV4 provincies Noord Holland, Groningen, Fryslan en Drenthe.
- Noordelijke Energie Agenda.

RvT

Ten behoeve van de analyse van het functioneren van de RvT zijn de volgende documenten bestudeerd:

- Statuten stichting Energy Valley.
- Directiereglement stichting Energy Valley.
- Verslagen van vergaderingen RvT (uit de jaren 2011, 2012 en 2013).
- Verslagen van de financiële commissie (uit de jaren 2010, 2011, 2012 en 2013).
- Verslagen van het overleg tussen voorzitter RvT en directie (uit de jaren 2011, 2012 en 2013).

De stichting

- Statuten stichting Energy Valley.
- Directiereglement stichting Energy Valley.
- Masterplan LNG stichting Energy Valley.
- Werkplan Bio- en Groen gas 2014.

MTR

- Mid Term Review Evaluatie Energy Valley IV

Daarnaast heeft Berenschot schriftelijk een aantal vragen gesteld die door de stichting schriftelijk zijn beantwoord. Ook dit document is betrokken bij de evaluatie. Een eerder concept van het eindrapport is voor wederhoor besproken met een delegatie van de RvT en de directeur/bestuurder.