

# Beleidsnota Verbonden Partijen provincie Utrecht 2009

## 1. Inleiding

Begin 2008 heeft de Randstedelijke Rekenkamer de provincie Utrecht geadviseerd om een notitie verbonden partijen op te stellen. Het oprichten van een verbonden partij is een keuze die de provincie maakt. Deze keuze om een verbonden partij op te richten en welk type het meest geëigend is, wordt altijd expliciet afgewogen en besproken in GS en PS. Vanuit dit gezichtspunt achten GS de noodzaak van een notitie gering. Echter, de keuze om een verbonden partij op te richten vindt meestal op ad hoc basis plaats. GS achten het zinvol om hier in een notitie meer samenhangend bij stil te staan. Dat is ook de reden om niet specifiek in te gaan op verbonden partijen maar om meer integraal te kijken naar afwegingen die spelen bij de manier waarop het provinciale beleid kan worden uitgevoerd. Het oprichten van een verbonden partij is daarbij slechts één optie. Deze optie is ook aan de orde bij de uitvoering van het collegeprogramma 2007-2011 en het hernieuwde collegeprogramma van 2008. Het College heeft een zeer ambitieus uitvoeringsprogramma opgesteld op basis waarvan meer dan twee honderd projecten zijn gedefinieerd. Bij tal van deze projecten zal de vraag naar 'zelf doen', 'samen doen' of 'uitbesteden' aan de orde (moeten) komen. Daarmee is het vraagstuk van de "Verbonden Partijen" in alle opzichten actueel, en dus niet alleen omdat de Randstedelijke Rekenkamer geadviseerd heeft om een afwegingskader/beleidsnota op te stellen.

Wanneer hebben we het nu over "verbonden partijen"? Volgens het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) zijn verbonden partijen privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisaties, waarin de provincie zowel een **bestuurlijk** als een **financieel** belang heeft. Verbonden partijen zijn samenwerkingsverbanden van de provincie en externe partijen die de status van publiek- of privaatrechtelijk rechtspersoon hebben (Stichting, ZBO, WGR, BV/NV, verenigingen e.d.).

Het bestuurlijk belang houdt in dat de provincie een zekere mate van zeggenschap heeft door vertegenwoordiging in het bestuur of via stemrecht. De provincie heeft een financieel belang in een organisatie als zij bijvoorbeeld aandelen in die partij verkrijgt door een financiële investering. In geval van een faillissement betekent dit dat de provincie als aandeelhouder haar financiële bijdrage verliest en mogelijk aansprakelijk kan worden gesteld voor financiële verplichtingen van de verbonden partij. Gesubsidieerde instellingen vallen nadrukkelijk **niet** onder de verbonden partijen. Weliswaar hebben die een financiële, en soms risicovolle, relatie met de provincie, maar de bestuurlijke participatie van de provincie ontbreekt doorgaans.

Het hebben van een financieel en bestuurlijk belang wil niet zeggen dat de provincie Utrecht de dienst uitmaakt in een verbonden partij. De verbonden partij is een zelfstandige juridische eenheid met een eigen rechtspositie, regels en procedures en daarmee een organisatie met een eigen dynamiek. Met name bij de oprichting van een verbonden partij heeft de provincie de mogelijkheid invloed uit te oefenen op het profiel van de verbonden partij. Van belang is ook om juist dan goede afspraken te maken over de realisatie van de doelstellingen, prestaties, financiën, sturing en risicoverdeling tussen de betrokken partijen. Vertegenwoordigers van de provincie in het bestuur van een verbonden partij vallen onder de gedragscode van de provincie Utrecht.

Verbonden partijen zijn om twee redenen van belang voor de provincie.

1. Allereerst kan in het algemeen worden gesteld dat de verbonden partijen beleid voeren dat de provincie ook (gedeeltelijk) zelf had kunnen uitvoeren, waarbij de provincie de verantwoordelijkheid draagt voor het bereiken van de doelstellingen die worden beoogd door het aangaan van de samenwerking met verbonden partijen.
2. Ten tweede brengen verbonden partijen kosten en (financiële) risico's met zich mee. Uit intern onderzoek is gebleken dat de financiële risico's in veel gevallen gelijk zijn aan de omvang van het directe financiële belang. In bepaalde gevallen is er sprake van een potentieel financieel risico dat die omvang aanzienlijk kan overstijgen. In dat verband is met name te noemen het Fonds nazorg gesloten stortplaatsen provincie Utrecht. Hoewel technische maatregelen zijn genomen om die risico's zoveel mogelijk te beperken, kunnen calamiteiten niet volledig worden uitgesloten. Korthedshalve verwijzen wij voor de risico's, die wij lopen met de verbonden partijen, naar de Paragraaf weerstandsvermogen van de Begroting of Jaarrekening van de provincie.

De problematiek van Verbonden partijen is uitvoerig behandeld in het door Deloitte uitgebrachte *Handboek verbonden partijen "Twee voeten in één sok"*. Dit handboek is belangrijk achtergrond- en referentiemateriaal.

Deze nota is in grote mate een beschrijving en structurering van het afwegingskader. Specifieke uitgangspunten en principes zijn omkaderd. In de bijlagen zijn de uitgangspunten verder uitgewerkt. In deze nota wordt ingegaan op de totstandkoming van de keuze tot het oprichten van een verbonden partij, de rechtsvorm, de provinciale vertegenwoordiging en de control op de verbonden partij.

## 2. Afwegingskader

De keuze voor het oprichten van een verbonden partij is de uitkomst van een afwegingsproces. Doorgaans dienen eerst een paar andere samenhangende keuzes gemaakt te worden. Dit komt in grote lijnen neer op de vraag of de activiteit die de provincie wil uitvoeren, het beste in **eigen beheer** uitgevoerd kan worden dan wel dat **uitbesteding** meer geëigend is. In het laatste geval is het vervolgens de vraag of dat via een **subsidie-relatie** gerealiseerd moet worden of via een **aanbesteding/ overeenkomst**. Als sluitstuk is het de vraag welke rechtsvorm daar dan het beste bij past.

Het afwegingskader wordt nader vormgegeven door gebruik te maken van een model dat gebaseerd is op een door de provincie Overijssel in 2004 ontwikkeld kader<sup>1</sup>. De provincie Overijssel gebruikt dit om tot meer transparantie te komen en een grotere eenduidigheid in de aansturing van organisaties die subsidies en andere financiële middelen van de provincie ontvangen. Het gaat om een "stappenplan" en een aantal sturingsmodellen. Aan de hand van vijf vragen wordt beoordeeld welk sturingsmodel aan de orde is bij het inzetten van financiële middelen in de beleidsuitvoering. De vragen zijn:

1. is het een taak van de provincie?
2. doet de provincie het zelf?
3. hoe financiert de provincie?
4. wil/kan de provincie meerdere aanbieders consulteren alvorens de taak toe te delen?
5. welke vorm van sturing past bij de relatie?

We maken een onderscheid in vijf sturingsmodellen: ondernemingsmodel, prestatie-model, directief model, stimuleringsmodel en het eigen beheer model. De keuze van het model hangt af van de wens en/of noodzaak om te sturen op prestaties, effecten, bedrijfsvoering of middelen en van kenmerken als de rol van verschillende partijen, de eisen die de provincie aan de uitvoerder kan stellen, de mate van toezicht en de invloed van de overheid.

Het afwegingskader is in Bijlage 1 weergegeven. In Bijlage 2 worden de vragen per stuk behandeld en wordt per stap een toelichting gegeven. In Bijlage 3 worden de sturingsmodellen kort toegelicht.

## 3. Rechtsvorm en vertegenwoordiging

Nadat via het afwegingskader is bepaald dat het oprichten van een verbonden partij een logische optie is komt als sluitstuk de vraag welke rechtsvorm daar dan het beste bij past. Het antwoord hierop wordt medebepaald door de gewenste invloed op sturing van de verbonden partij en de gewenste provinciale vertegenwoordiging.

Wat de rechtsvorm betreft maken we, ten aanzien van verbonden partijen, een onderscheid in vier groepen:

1. Stichtingen en Verenigingen
2. Vennootschappen (NV, BV)
3. Gemeenschappelijke regeling
4. Publiek Private Samenwerking

Zoals gesteld hangt de keuze voor de rechtsvorm sterk af van de gewenste inrichting van de governance. In de bijlage wordt hier uitgebreid op ingegaan. Op deze plaats volstaan we met een korte toelichting.

### Stichtingen en Verenigingen

Een **stichting** is een rechtspersoon zonder leden, die is opgericht om met een bepaald vermogen een doel te realiseren dat in de statuten is vermeld. Een stichting mag wel winst maken, maar voor de uitkering van de winst gelden beperkingen (moet bijvoorbeeld een ideële of sociale strekking hebben). Een stichting is daarom veelal geen geëigende vorm om een onderneming te starten. De provincie kan oprichter, bestuurder en/of deelnemer van een stichting zijn. Belangrijkste redenen om een stichting op te richten zijn samenwerking, risicospreiding en beïnvloeding (vinger in de pap). Het uitgangspunt van een stichting is, dat het een non-profit organisatie is. Samenwerking met marktpartijen is in een stichting zonder meer wel mogelijk.

De bestuursorganisatie van een stichting bestaat veelal uit Algemeen Bestuur/(Dagelijks) Bestuur en/of een Raad van Toezicht. In een publiekrechtelijke stichting is de gedeputeerde in het bestuur vertegenwoordigd en daartoe gemandateerd namens GS. Personeel van de stichting kan ambtenaar worden. Een gedeputeerde of andere vertegenwoordiger van de provincie kan dus deelnemen in een bestuur. Dit heeft voor- en nadelen. Voordelen zijn betrokkenheid, sturingsmogelijkheid, korte lijnen. Nadelen zijn het risico van belangenverstrengeling,

---

<sup>1</sup> Dit is uitgebreider beschreven in de interne nota van de provincie Utrecht "Afwegingskader financieringsmogelijkheden"(2005) waarop deze paragraaf is gebaseerd.

medeplichtigheid etc. Als er geen sprake is van overheidsdeelname in de stichting, is het een privaatrechtelijke stichting.

Het uitvoeren via een stichting is voor de zichtbaarheid van de provincie niet per definitie nadelig. Als alert wordt gehandeld in naamgeving, marketing en stuurbaarheid dan kan de zichtbaarheid net zo groot zijn als dat de provincie zelf zou uitvoeren.

Een **vereniging** is een samenwerkingsverband van leden, die een bepaald doel willen verwezenlijken en waarbij de hoogste macht ligt bij de Algemene Ledenvergadering, waarin elk lid tenminste één stem heeft. Deze Algemene Ledenvergadering benoemt het bestuur, dat de leiding heeft over de dagelijkse gang van zaken in de vereniging. De vereniging is erg makkelijk op te richten (makkelijker dan een stichting).

Voor zowel de vereniging als de stichting geldt dat als de provincie enkel verplicht is tot het leveren van de afgesproken financiële bijdrage, subsidie of contributie, er geen sprake is van een financieel belang en dus ook niet van een verbonden partij. Daarvan is echter wel sprake als er aanvullende afspraken zijn gemaakt, bijvoorbeeld over het bijdragen aan eventuele tekorten in de exploitatie. Dit komt regelmatig voor.

### **Venootschappen (NV, BV)**

Deze vormen komen, tenzij expliciet wettelijk vastgelegd, niet in aanmerking voor de uitvoering van wettelijke taken, want die zijn via het bestuursrecht (bijvoorbeeld Wet op de Jeugdzorg) toegekend. Niet-wettelijk toebedeelde taken mogen wel in een BV etc. Private partners kunnen een BV etc. zonder bestuursorgaan oprichten. Bij deelname van de provincie in een BV etc. kan invloed via aandelen worden uitgeoefend.

Voordelen zijn de uitstraling op “de markt”, toegang tot kapitaalmarkt en het leggen bij derden van kapitaalrisico. Nadelen zijn dat de politieke verantwoordelijkheid wordt ondermijnd, de moeilijke aansturing omdat het een autonome organisatie betreft en het verlies van gelijkwaardigheid van de deelname bij moeder-dochterconstructies. Een voorbeeld waar BV etc. zou kunnen worden gebruikt is de revitalisering van bedrijventerreinen of andere grootschalige publiek-private samenwerking (in gemeenteland bijvoorbeeld wijk-sanering).

We sluiten hierbij aan bij het beleid van veel grotere gemeenten en provincies om zeer terughoudend te zijn bij het aangaan van een deelneming in een privaatrechtelijke persoon. Dit kan alleen als er zwaarwegende redenen zijn om de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheden over te dragen.

### **Gemeenschappelijke regeling (WGR)**

De Wet Gemeenschappelijke Regelingen richt zich primair op de overdracht van bestuursbevoegdheden. Als de provincie een rechtsvorm wil oprichten om bestuursbevoegdheden over te dragen zoals bijvoorbeeld het toekennen van subsidies, dan verdient een gemeenschappelijke regeling in de regel de voorkeur. Een WGR-samenwerking is met name gericht op de uitoefening van publieke taken zoals bijvoorbeeld ophalen huisvuil. Primair zijn het regelingen tussen overheden, maar marktpartijen kunnen deelnemen. Dat is overigens minder geaccepteerd door (private) partners vanwege de vele administratieve eisen en waarborgen waar een WGR-regeling aan moet voldoen om als bestuursorgaan te functioneren. De samenwerking is gebonden aan ambtelijke eisen en de oprichting is minder snel en flexibel dan de oprichting van een stichting. De bestuursorganisatie is in een WGR-verband verplicht een Algemeen Bestuur en een Dagelijks Bestuur op te richten. Een voorbeeld van een gemeenschappelijke regeling zijn onze recreatieschappen.

### *Publiek Private Samenwerking (PPS)*

Een PPS is niet zozeer een rechtsvorm, maar een vorm van samenwerking. Deze vorm van samenwerking komt veel voor als het gaat om gebiedsontwikkeling. De samenwerkende partijen kunnen bijvoorbeeld een joint-venture oprichten. Deze kan in de vorm van een BV of CV. De samenwerkingsvormen verschillen op punten als

- Omvang van de investering voor provincie en samenwerkende partijen
- Zeggenschap en regie over het project
- Risicoverdeling
- Verdeling financieel resultaat en bijdrage aan verevening

### **3.2. Provinciale vertegenwoordiging**

Bij het besluit tot het oprichten van of deelnemen in een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke organisaties komt de provinciale vertegenwoordiging in de diverse organen van de organisatie ter sprake. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen publiekrechtelijke rechtsvormen en privaatrechtelijke rechtsvormen. Daar de privaatrechtelijke rechtsvormen zonder rechtspersoonlijkheid (o.a. de VOF en de maatschap) niet voorkomen in provinciale verbanden wordt hierna gesproken over privaatrechtelijke rechtspersonen.

### 3.2.1 Provinciale vertegenwoordiging in publiekrechtelijke rechtsvormen

Naar aanleiding van de invoering van de Wet dualisering provinciebestuur is in diverse provincies gesproken over vertegenwoordiging van statenleden in gemeenschappelijke regelingen. We sluiten hier aan bij de heersende opvatting dat leden van Provinciale Staten geen zitting dienen te hebben in de besturen van een gemeenschappelijke regeling of publiekrechtelijke stichting. Dit is ook in overeenstemming met de gedragscode voor PS.

Uitsluitend leden van Gedeputeerde Staten vertegenwoordigen de provincie in het bestuur van een gemeenschappelijke regeling of publiekrechtelijke stichting. Deze leden kunnen zich slechts laten vervangen door andere leden van Gedeputeerde Staten.

In artikel 81 PW is bepaald dat leden van Provinciale Staten geen lid mogen zijn van een door Gedeputeerde Staten ingestelde bestuurscommissie en dat leden van Gedeputeerde Staten geen lid mogen zijn van een door Provinciale Staten ingestelde bestuurscommissie. Een bestuurscommissie is verantwoording verschuldigd aan het orgaan door wie de commissie is ingesteld.

### 3.2.2 Provinciale vertegenwoordiging in privaatrechtelijke rechtspersonen

Indien er zwaarwegende redenen zijn om de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid geheel of gedeeltelijk over te dragen aan een privaatrechtelijke organisatie, dan moet bepaald worden wie de provincie vertegenwoordigt in de diverse organen van de vennootschap, vereniging of stichting. De provincie kan op drie manieren betrokken zijn bij privaatrechtelijke rechtspersonen:

1. De provincie als aandeelhouder in een NV of BV;
2. Vertegenwoordiging van de provincie in het bestuur van een privaatrechtelijk rechtspersoon;
3. Vertegenwoordiging van de provincie in de raad van commissarissen of een toezichthoudend orgaan van een privaatrechtelijk rechtspersoon.

Hieronder worden de diverse provinciale organen en de organen van een vennootschap, vereniging of stichting besproken. Er is voor gekozen om enkel de organen van een vennootschap te benoemen. Echter, deze zijn in alle duale privaatrechtelijke rechtspersonen aanwezig. Een vereniging heeft een bestuur en een algemene ledenvergadering. Een stichting heeft een monistisch karakter en heeft geen algemene vergadering van aandeelhouders of algemene ledenvergadering. Er kan wel een raad van toezicht worden ingesteld.

#### *Het bestuur*

Het bestuur van een vennootschap wordt benoemd, geschorst en ontslagen door de algemene vergadering van aandeelhouders (AvA) of door de raad van commissarissen (RvC). Het bestuur vertegenwoordigt de vennootschap in en buiten rechte.

#### *De raad van commissarissen*

De RvC heeft tot taak toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de onderneming. De RvC richt zich bij de vervulling van zijn taak naar het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. Commissarissen worden benoemd, geschorst ontslagen door de AvA of, indien er sprake is van een structuurvennootschap, door de RvC zelf.

#### *De algemene vergadering van aandeelhouders*

De AvA heeft alle bevoegdheden die niet aan andere organen van de vennootschap zijn toegekend. Een aantal bevoegdheden kan alleen door de AvA worden uitgeoefend, zoals het wijzigen van de statuten en het vaststellen van de jaarrekening.

Provinciale vertegenwoordiging in het bestuur van de onderneming kan leiden tot conflictsituaties. Hiervan is sprake als het publieke belang en het belang van de vennootschap, vereniging of stichting strijdig is, waardoor de functie van provinciebestuurder en bestuurder in een privaatrechtelijke rechtspersoon moeilijk verenigbaar is. Een ander conflict kan ontstaan bij de verantwoording. Een commissaris in een vennootschap is bijvoorbeeld, conform het vennootschapsrecht, enkel verantwoording schuldig aan de algemene vergadering van aandeelhouders. Een provinciale bestuurder in de hoedanigheid van commissaris van een vennootschap is derhalve geen verantwoording schuldig over het gevoerde beleid van de vennootschap aan Provinciale Staten. Deze conflictsituatie treedt niet op als de provincie de rol van aandeelhouder vervult. De provincie kan in deze rol haar eigen belang inbrengen en hierover rapporteren aan Provinciale Staten. Gegeven het uiteindelijke doel dat de provincie nastreeft met het oprichten van of het deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon, namelijk de behartiging van een publiek belang, is het soms zeer gewenst om wel zitting te hebben in één van de organen van de rechtspersoon. Er moet echter voor worden gewaakt dat niet hetzelfde provinciale orgaan in meerdere organen van de rechtspersoon is vertegenwoordigd. Om de rollen van provinciale vertegenwoordiging helder te stellen en (de schijn van) belangenverstrengeling te voorkomen zijn de volgende beleidsuitgangspunten geformuleerd.

Uitsluitend leden van Gedeputeerde Staten, of een door Gedeputeerde Staten aangewezen derde, vertegenwoordigen de provincie in het bestuur van een privaatrechtelijke rechtspersoon.

*Toelichting:*

Indien een provinciale vertegenwoordiger wordt afgevaardigd in het bestuur van een privaatrechtelijk rechtspersoon, betreft dit *uitsluitend* een lid van Gedeputeerde Staten of een door Gedeputeerde Staten aangewezen derde, bijvoorbeeld een provinciaal ambtenaar. Deze door Gedeputeerde Staten aangewezen derde betreft *geen* lid van Provinciale Staten.

Uitsluitend Gedeputeerde Staten dragen een kandidaat voor ter benoeming in de raad van commissarissen, zijnde een extern persoon die geen functie binnen het provinciale overheidsapparaat uitoefent.

*Toelichting:*

De functie van commissaris in een vennootschap is, om de hieronder uiteengezette redenen, niet verenigbaar met de functie van provinciebestuurder. In overeenstemming met het Rijksbeleid ten aanzien van commissarissen van overheidswege en met de corporate governance code, zal de functie van commissaris vervuld worden door een extern persoon die geen functie binnen het provinciale overheidsapparaat uitoefent en geen lid is van Gedeputeerde Staten of Provinciale Staten. Indien de provincie het recht heeft om een commissaris te benoemen (althans voor te dragen) dan benoemen uitsluitend Gedeputeerde Staten deze persoon.

NB: Deze persoon behartigt als commissaris altijd het ondernemingsbelang en niet het belang van de provincie. Een provinciale bestuurder als commissaris bij een vennootschap kan leiden tot een conflictsituatie. Om de volgende redenen kan deze situatie zich voordoen:

- Conform het BW dient een commissaris zonder last en ruggespraak het belang van de vennootschap te behartigen;
- Geen enkele commissaris mag zich opstellen als behartiger van een deelbelang;
- Indien het particuliere belang, het belang van de vennootschap, strijdig is met het publiek belang dan zal een commissaris in het belang van de vennootschap moeten handelen;
- Een commissaris is conform het vennootschapsrecht enkel verantwoording schuldig aan de aandeelhouders van de vennootschap: een provinciale bestuurder in de hoedanigheid van commissaris heeft derhalve geen verantwoordingsplicht aan Provinciale Staten.

Leden van Gedeputeerde Staten vertegenwoordigen de provincie in de algemene vergadering van aandeelhouders van een vennootschap en leggen hierover verantwoording af aan Provinciale Staten.

*Toelichting:*

Een lid van Gedeputeerde Staten neemt zitting in het toezichthoudende orgaan, niet zijnde de raad van commissarissen, van vennootschap. Deze Gedeputeerde is niet tevens bestuurslid van de vennootschap.

Leden van Provinciale Staten vertegenwoordigen de provincie in de algemene ledenvergadering van een vereniging.

*Toelichting:*

Een lid van Provinciale Staten neemt zitting in het toezichthoudende orgaan van de vereniging.

#### **4. Controlekader verbonden partijen**

Het afleggen van periodieke verantwoording en het periodiek onderwerpen van de verbonden partij aan een evaluatie zijn de belangrijkste instrumenten waarmee de control kan worden uitgeoefend op de verbonden partijen.

- Periodieke verantwoording

Jaarlijks worden de jaarstukken aangeboden aan Gedeputeerde Staten. Deze documenten worden ter inzage gelegd bij de Statengriffie. Ten minste eenmaal per jaar wordt aan de verantwoordelijke Gedeputeerde een toelichting gegeven op de (financiële) stand van zaken en de ontwikkelingen. Specifieke aandacht daarbij voor de risico's ten aanzien van de verbonden partij.

In het BBV is bepaald dat zowel in de begroting als in de jaarrekening een paragraaf verbonden partijen wordt opgenomen. Hierin wordt ook opgenomen (de voornemens tot) het aangaan of het beëindigen van nieuwe

verbonden partijen, een wijziging van de doelstelling of een afwijking van de voorgenomen of gerealiseerde activiteiten. Naast de paragraaf, wordt aan de begroting en jaarrekening ook een lijst verbonden partijen, oftewel het register verbonden partijen, toegevoegd. In de praktijk kan dit ook worden geïntegreerd in de paragraaf.

Met de verbonden partij kunnen (contractuele) afspraken worden gemaakt over tussentijdse informatievoorziening (financieel, kengetallen) en risicomanagement.

- Evaluatie

Iedere collegeperiode worden alle verbonden partijen geëvalueerd. De evaluatie bestaat uit een beoordeling van:

- het publieke kader: de doelmatigheid en rechtmatigheid van de verbonden partij, waarbij wordt gecontroleerd of de publieke doelstellingen worden gewaarborgd en of dit op de juiste wijze plaatsvindt;
- de corporate governance: een beoordeling of de zeggenschapsstructuur in lijn is met de wetgeving en met de gehanteerde beleidlijn en beleidsuitgangspunten met betrekking tot de provinciale vertegenwoordiging zoals uiteengezet in voorliggende beleidsnota;
- de begroting en jaarstukken van de verbonden partij: een beoordeling van de naleving van de gestelde eisen ten aanzien van deze stukken in de statuten en de wetgeving, zoals het BW en de WGR.

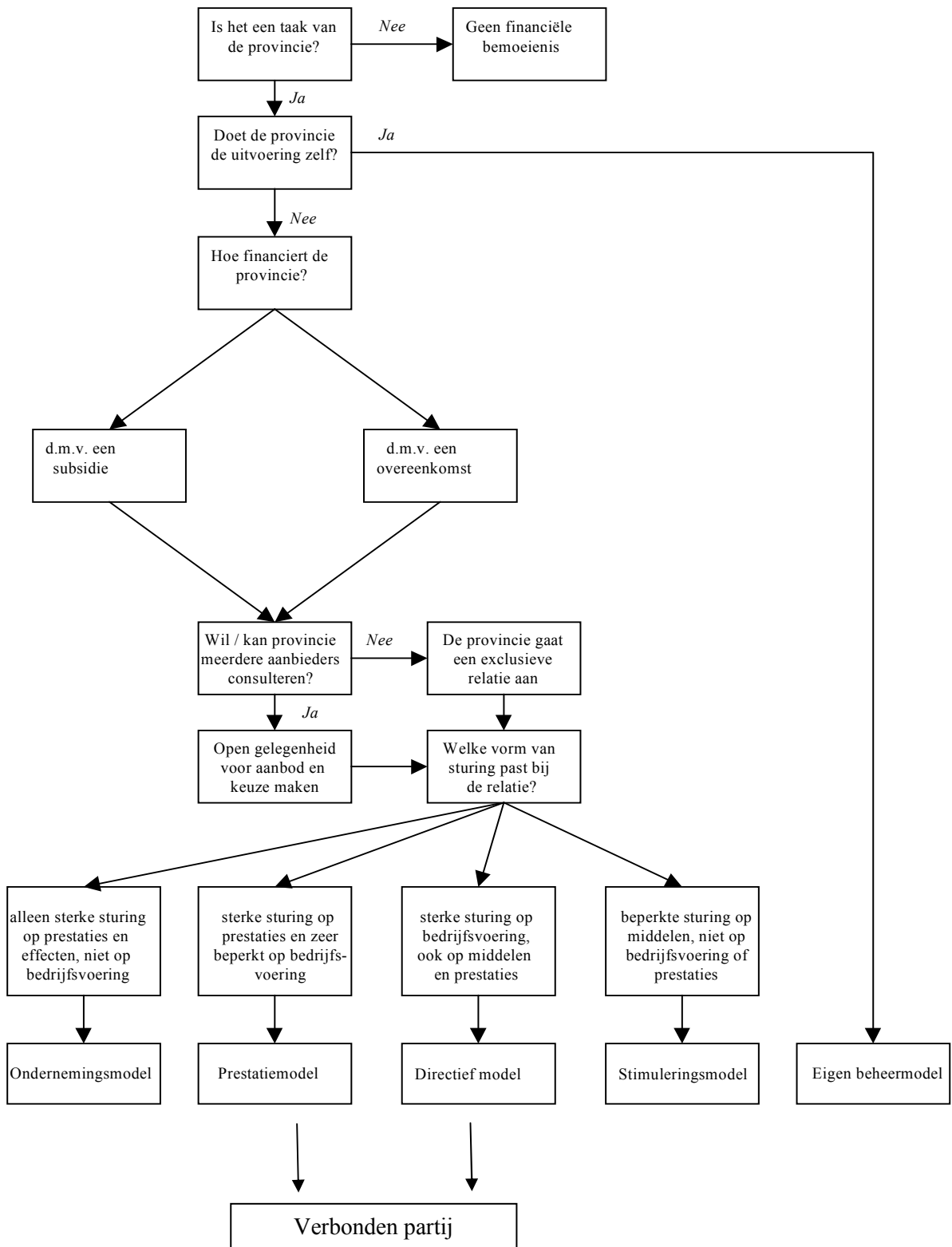
## 5. Tenslotte

Het oprichten van een Verbonden Partij is de uitkomst van een afwegingsproces. Daarin staat de vraag centraal of de provincie Utrecht bepaalde taken al dan niet uit moet voeren en zo ja hoe dit het beste kan gebeuren. Bij de oprichting van een verbonden partij moet transparant zijn hoe het afwegingsproces is doorlopen. Daarnaast moet helder zijn hoe provinciale vertegenwoordiging, financiële aanspraken en verantwoording worden georganiseerd.

## Literatuurlijst

- Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist en U. Rosenthal (2001) *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek*, Kluwer, Alphen aan den Rijn;
- Commissie-Kohnstamm (Werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau) (2004) *Een herkenbare staat: investeren in de overheid*, Den Haag
- Commissie-Sint (1994) *Verantwoord verzelfstandigen*, Min BZK, Den Haag
- Commissie-Scheltema (1993) *Steekhoudend ministerschap*, Sdu, Den Haag
- Deloitte & Touche (2001) *Rapport inzake evenementen Provincie Gelderland in opdracht van GS*; Haarlem
- Deloitte (2006) *Gemeente Governance handboek verbonden partijen "Twee voeten in één sok"* Rotterdam;
- Heuvel, J.H.J. van den (2005) *Beleidsinstrumentatie, sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*, Lemma, Utrecht;
- Hughes, O. (2003) *Public Management & Administration*, Palgrave MacMillan, Basingstoke;
- Kam, C.A. de en A.P. Ros (2003) *Jaarboek overheidsfinanciën 2003*, Sdu, den Haag;
- Knaap, P. en A. Schilder (2004) *Resultaatgericht sturen en evalueren, nieuwe perspectieven op beleidsinstrumenten en beleidsevaluatie*, Sdu, Den Haag;
- Koopmans, L., A.H.E.M. Wellink, C.A. de Kam, C.G.M. Sterks en H.J. Woltjer (2003) *Overheidsfinanciën*, Wolters-Noordhoff, Groningen;
- Ministerie van OCW, afdeling WJZ (2004) *Verstreken van financiële middelen aan een beperkt aantal instellingen*, interne notitie;
- Provincie Overijssel (2004) *Toetsingskader subsidierelaties*, interne notitie;
- Provincie Utrecht/Pieter Scherks (2005) *Europa-checklist*;
- Provincie Utrecht/Ben Mommers (2001) *Reactie op het onderzoeksrapport van Deloitte en Touche inzake Gelderland*;
- Provincie Utrecht/Bernadette Weynants (2004) *Risicobeheersing bij subsidierelaties*;
- Provincie Utrecht/Hilde Reints (2005) *Afwegingsconcept financieringsmogelijkheden*;
- Provincie Zuid Holland (2003) *Beleidsnota Verbonden partijen 2003-2007*;
- De Volkskrant (2004) *Nieuwe bestuurlijke affaire dreigt in Gelderland*;
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002) *Het borgen van publiek belang*, Sdu, Den Haag;
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004) *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam University Press, Amsterdam
- Wijk, H.D. van, W. Konijnenbelt en R.M. van Male (2002) *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Elsevier, Den Haag

Bijlage 1 Schema 1 Afwegingskader



## Bijlage 2 Toelichting vragen afwegingskader

### Vraag 1. Is het een taak van de provincie?

Om te bepalen of voor de uitvoering van de activiteiten een relatie met een derde aangegaan moet worden is het allereerst van belang om vast te stellen of het wel tot de taken van de provincie behoort en wat daarvan de grondslag is. Het kan zowel gaan om een wettelijke/bij wet bepaalde taak als om een autonome (door PS vastgestelde) taak. Dit betekent dat er:

- of een wettelijke bepaling is, waarin expliciet wordt voorgeschreven dat het een taak van de provincie is;
- of een bevoegdheid tot medebewind voor de provincie is;
- of een voorschrift of regeling is, die bepaalt dat de provincie geacht wordt als co-financier op te treden;
- of door PS beleid is vastgesteld door middel van een beleidsnota of een verordening;
- of er bij vaststelling van de begroting middelen door PS beschikbaar zijn gesteld.

Als een van bovenstaande overwegingen geldt, dan is er sprake van een taak voor de provincie waarbij GS verantwoordelijk zijn voor de uitvoering. Het is van belang om, bij de vaststelling dat het een provinciale taak betreft, aan te geven wat de grondslag is en wat er bij de grondslag is bepaald over de omvang van de provinciale inzet en de beïnvloedingsmogelijkheden door de provincie.

### Vraag 2. Doet de provincie de uitvoering zelf?

Er zijn diverse redenen om voor de uitvoering van taken een partner te zoeken, zoals: tijd, expertise, deskundigheid en ervaring, slagvaardigheid, draagvlak en netwerk. Nadelen van het uit handen geven van de uitvoering zijn de verminderde zichtbaarheid als financier en begunstiger van de resultaten. Soms zijn er mogelijk ook extra kosten omdat de BTW niet kan worden gecompenseerd. Hierover loopt een dispuut tussen het IPO en het Ministerie van Financiën (mei 2009).

Overwegingen om de uitvoering zelf (in eigen beheer) te doen, zijn:

- amper of geen geschikte externe partijen om de taak uit te voeren;
- externe uitvoering is duurder, doordat de provincie zelf schaalvoordelen kan halen en minder transactiekosten heeft;
- een grote synergie met andere provincie taken;
- een groot politiek belang;
- een groot financieel en/of juridisch risico;
- de provincie wordt rechtstreeks aangesproken op de taakuitoefening;
- bij wet is bepaald dat een taak/activiteit niet door een derde mag worden uitgevoerd.

Als gekozen wordt om de taken in eigen beheer uit te voeren, dan zijn voor de vorm verschillende mogelijkheden denkbaar. De provincie kan de uitvoering door eigen medewerkers laten doen, maar er kan ook gekozen worden voor een provinciale ZBO, een provinciale agentschap of contractmanagement.

Als er twijfel bestaat over het wel/niet aangaan van een relatie met een derde dan zal GS op basis van wenselijkheid besluiten of de taak en de daarbij behorende uitvoeringsactiviteiten door de provincie zelf of door een derde worden uitgevoerd.

### Vraag 3. Hoe financiert de provincie?

In feite is de vraag hier: wil de provincie subsidiëren of niet? De keuze komt neer op:

- subsidierelatie, die primair is gericht op een inspanningsverplichting door de ontvanger, die niet afdwingbaar is (maar wel lager kan worden vastgesteld bij het niet nakomen);
- overeenkomst, privaaf- of bestuursrechtelijk (denk bijvoorbeeld aan inkoop of aanbesteding of bestuursrechtelijk aan de WGR), waarbij een heldere resultaatgerichte en afdwingbare tegenprestatie wordt afgesproken.

In het algemeen kan worden vastgesteld dat er sprake is van een relatie op basis van het privaatrecht als de provincie een financiële relatie met een derde heeft voor koop/levering van goederen, huur, pacht of dienstverlening rechtstreeks aan de provincie. De (privaatrechtelijke) overeenkomst tussen provincie en haar partner zorgt voor de uitvoering. Bij het aangaan van een financiële relatie volgens het privaatrecht zijn de aanbestedingsregels (Europees recht, nationaal recht en aanbestedingsbeleid eigen provincie) van toepassing.

### Vraag 4. Meerdere aanbiedingen?

Bij bestaande relaties is er (zeker met de “vaste partners”) veelal sprake van een exclusieve relatie op basis van historische gronden. De keuze om met een exclusieve partner verder te gaan of te onderzoeken welke mogelijkheden eventuele andere partners bieden, is een bestuurlijke keuze. Ook relaties met meerdere en andere



partners kunnen worden aangegaan, als is afgewogen dat dat de meest doelmatige en doelgerichte wijze is om de gestelde beleidsdoelstellingen te bereiken.

Er is sprake van een exclusieve relatie als:

- er slechts één partner is aan te wijzen voor de uitvoering van de activiteiten;
- er meerdere partners zijn voor de uitvoering, maar de keuze valt op de, veelal op historische gronden gebaseerde, relatie met de vaste partner en geen andere aanbieders worden geconsulteerd.

Een exclusieve subsidierelatie wil niet zeggen dat deze relatie per definitie niet gewijzigd dan wel beëindigd kan worden door de provincie. Alleen bij voorschrift van een wet is soms wel sprake van een verplichte exclusieve relatie, zoals bijvoorbeeld Bureau Jeugdzorg in de Wet op de Jeugdzorg.

Er is sprake van een concurrente relatie als:

- gebleken is dat er meerdere aanbieders zijn;
- deze meerdere aanbieders worden geconsulteerd alvorens de taak toe te delen.

Reden hiervoor kan bijvoorbeeld zijn dat een afweging tussen aanbieders op basis van prestaties of kosten gewenst is. De provincie biedt een open gelegenheid om in aanmerking te komen (inschrijving, aanbesteding). Aanbestedingsregels, die van toepassing zijn, worden geraadpleegd.

Bij het onderzoek naar mogelijke partners hoeft niet alleen gekeken te worden naar rechtspersonen als een vereniging of een stichting. De provincie kan ook een subsidierelatie of overeenkomst aangaan met een commerciële onderneming. Ook hoeft het onderzoek naar eventuele uitvoeringpartners zich niet te beperken tot instellingen en organisaties die in de provincie Utrecht gevestigd zijn. Met landelijk werkende organisaties of organisaties die in een andere provincie gevestigd zijn kan de provincie ook een relatie aangaan. Niet de rechtsvorm of plaats van de partners bepaalt dus voor welke vorm wordt gekozen maar het soort relatie en de doelstelling.

#### **Vraag 5. Welke vorm van sturing past bij de relatie?**

Afhankelijk van de keuze voor een sturingswijze is één van genoemde modellen van toepassing.

De wijze van sturing wordt bepaald door een aantal aspecten, zoals:

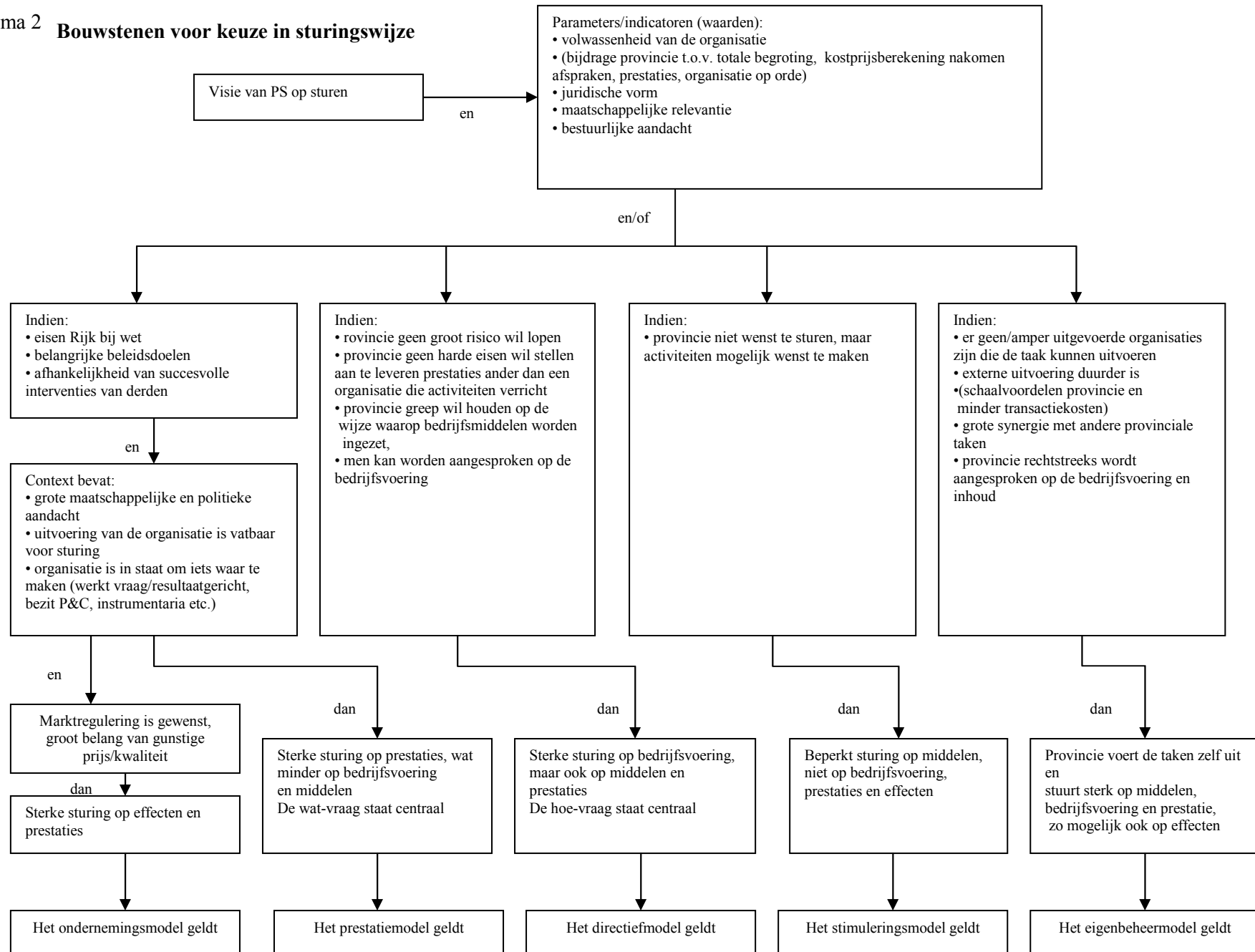
- de visie van PS op sturen
- het financiële en juridische risico voor de provincie
- de kenmerken en eigenschappen van de partner
- contextvariabelen
- de maatschappelijke aandacht
- het op doelgerichte en doelmatige wijze inzetten van de middelen door de provincie.

Bijvoorbeeld:

- bij een taakvolwassen instelling, met een grote financiële onafhankelijkheid, gedegen omvang etc. zal eerder sprake zijn van sturing op prestaties. Het prestatiemodel is het meest geschikt voor de sturingsrelatie tussen de provincie en de partner. De provincie moet in zo'n relatie niet willen sturen op middelen of bedrijfsvoering en dus niet kiezen voor het directieve model, omdat de partner de provincie dan kan verwijten te dicht op de instelling te zitten waardoor deze niet meer onafhankelijk is;
- een instelling die op zich taakvolwassen is, maar in financiële nood verkeert en daarmee een groot risico vormt voor de provincie, verdient extra aandacht. Een (tijdelijk) directief regime is dan de best passende sturingswijze;
- een instelling die jaarlijks een klein bedrag ontvangt, waarmee de provincie niet meer beoogt dan dat een instelling activiteiten ontplooit (waarderen, stimuleren, mogelijk maken vanuit provincie), vraagt om een sturing op middelen. Dat wil zeggen dat de provincie uitsluitend bemoeienis heeft met de hoogte van het subsidiebedrag en geen prestaties hieraan verbindt. Deze vorm van sturing vermindert de administratieve druk bij de provincie.

*Het schema op de volgende bladzijde geeft aan welke sturingsvorm in een situatie passend is.*

Schema 2 **Bouwstenen voor keuze in sturingswijze**



De provincie zal (als presterende provincie!) vooral de bouwstenen aan de linkerkant van het schema willen gebruiken, waar de context bestaat uit beleidsuitvoering die gericht is op:

- grote maatschappelijke/politieke aandacht (zichtbaar) én
- waarbij de uitvoering die vatbaar is voor sturing (beïnvloedbaar) én
- door een organisatie die in staat is om iets waar te maken (resultaatgericht).

Door sterke sturing op effecten en prestaties na te streven zal dan eerder voor het ondernemingsmodel en prestatie-model worden gekozen, dan voor een van de andere modellen. Het prestatie-model ligt dan nog het meest voor de hand omdat marktregulering lang niet op elke beleidsveld aan de orde is.

### Bijlage 3 Sturingsmodellen

We maken een onderscheid in vijf sturingsmodellen:

- **Ondernemingsmodel:** gebaseerd op sterke sturing op effecten en prestaties;
- **Prestatiemodel:** de wat-vraag staat centraal, de sturing is ook prestatiegericht, maar met aandacht voor bedrijfsvoering en middelen;
- **Directiefmodel:** sterke sturing op bedrijfsvoering, minder op prestaties (gaat om de hoe-vraag);
- **Stimuleringsmodel:** weinig sturing, niet op prestaties en bedrijfsvoering, weinig op de middelen;
- **Eigenbeheermodel:** zelf uitvoeren en dus sturen op middelen, bedrijfsvoering én prestaties.

Navolgend een korte toelichting op de belangrijkste sturingskarakteristieken.

#### Het ondernemingsmodel

Kenmerk sturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>- marktregulering</li> <li>- niet gericht op bedrijfsvoering (proces)</li> <li>- alleen gericht op prestaties (resultaten) en effecten</li> </ul>
Aangrijpingspunten voor sturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>- verhouding prijs/kwantiteit en prijs/kwaliteit</li> <li>- geleverde prestaties (resultaten)</li> <li>- gehaalde effecten</li> </ul>
Concurrentie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- open marktverhoudingen</li> <li>- volledige mededinging</li> </ul>
Privaatrecht of publiekrecht (overeenkomst of subsidie)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kan beide</li> <li>- ook gecombineerd mogelijk (uitvoeringsovereenkomst)</li> </ul>
Profit of non profit	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kan beide (meestal profit)</li> </ul>
Regulering	<ul style="list-style-type: none"> <li>- geen (m.u.v. brancheregulering)</li> <li>- leveringsvoorwaarden uitvoerder</li> </ul>

#### Het prestatiemodel

Kenmerk sturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wederzijdse beïnvloeding</li> <li>- nauwelijks gericht op bedrijfsvoering (proces)</li> <li>- vooral gericht op resultaten, zo mogelijk op effecten</li> </ul>
Aangrijpingspunten voor sturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>- verhouding prijs/kwaliteit</li> <li>- zeer beperkt: bedrijfsvoering</li> <li>- geleverde prestaties</li> <li>- beperkte toezichtrelatie</li> </ul>
Concurrentie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- beperkte marktverhoudingen</li> <li>- zowel exclusieve (subsidie-)relatie als beperkt offrenen</li> </ul>
Privaatrecht of publiekrecht (overeenkomst of subsidie)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kan beide (meestal publiekrecht)</li> <li>- ook gecombineerd mogelijk (uitvoeringsovereenkomst)</li> </ul>
Profit of non profit	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kan beide (meestal non profit)</li> </ul>
Regulering	<ul style="list-style-type: none"> <li>- beperkt</li> <li>- subsidieverordening</li> </ul>

#### Het directiefmodel

Kenmerk sturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>- top down</li> <li>- zeer gericht op bedrijfsvoering (proces)</li> <li>- ook gericht op middelen (input) en prestaties (resultaten)</li> </ul>
Aangrijpingspunten voor sturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>- middelen (input)</li> <li>- de bedrijfsvoering (proces)</li> <li>- geleverde prestaties (resultaten)</li> <li>- stevige toezichtrelatie</li> </ul>
Concurrentie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- exclusieve relatie</li> </ul>
Privaatrecht of publiekrecht (overeenkomst of subsidie)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- meestal publiekrecht, subsidierelatie</li> </ul>
Profit of non profit	<ul style="list-style-type: none"> <li>- non profit</li> </ul>
Regulering	<ul style="list-style-type: none"> <li>- veel</li> <li>- subsidieverordening</li> </ul>

**Het stimuleringsmodel**

Kenmerk sturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>- bottom-up</li> <li>- niet gericht op bedrijfsvoering (proces) en prestaties</li> <li>- in beperkte mate middelen (input)</li> </ul>
Aangrijpingspunten voor sturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>- middelen (input)</li> <li>- kostensoort of verdelingscriteria</li> <li>- beperkte toezichtrelatie</li> </ul>
Concurrentie	- exclusieve subsidierelatie; voor (groep van) vergelijkbare organisaties
Privaatrecht of publiekrecht	- afhankelijk van keuze voor overeenkomst of subsidie
Profit of non profit	- non profit
Regulering	<ul style="list-style-type: none"> <li>- beperkt</li> <li>- subsidieverordening</li> </ul>

**Het eigen beheermodel**

Kenmerk sturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>- top down</li> <li>- zeer gericht op bedrijfsvoering (proces)</li> <li>- ook gericht op middelen (input) en prestaties (resultaten)</li> </ul>
Aangrijpingspunten voor sturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>- middelen (input)</li> <li>- de bedrijfsvoering</li> <li>- geleverde prestaties (resultaten)</li> <li>- hiërarchische verhouding en stevige toezichtrelatie</li> </ul>
Concurrentie	- exclusieve (eigen) winkelnering
Privaatrecht of publiekrecht (overeenkomst of subsidie)	- publiekrecht
Profit of non profit	- non profit
Regulering	- veel, afhankelijk van intern contractmanagement

## **Bijlage 4. De besteding van gelden**

### **4.1 Inleiding**

In deze paragraaf wordt in beeld gebracht welke financiële instrumenten beschikbaar en geschikt zijn voor gebruik door de provincie. Dit is een uitwerking van de derde vraag in het afwegingskader (schema 1).

Beleidsinstrumenten zijn middelen die de overheid ter beschikking heeft om een regulerend of sturend effect te bewerkstelligen. Er zijn verschillende manieren om beleidsinstrumenten in te delen. In het kader van deze notitie worden behandeld de financiële en juridische instrumenten met een verruimende werking en specifieke<sup>2</sup> maatregelen: subsidie, overeenkomst, aanbesteding.

Deze drie hoofdvormen zijn de wettelijke mogelijkheden die overheden o.b.v. de wet hebben: subsidie (bestuursrecht), overeenkomst (privaatrecht), en een specificatie daarvan; de aanbesteding (hier geldt het Europees recht). Binnen de vormen zijn verschillende mogelijkheden om de financiering te organiseren en er zijn verschillende redenen om wel, of juist niet, voor een bepaald instrument te kiezen.

Hierna wordt eerst (paragraaf 3.2) het onderscheid privaatrecht- en publiekrecht behandeld. In de paragrafen 3.3, 3.4 en 3.5 worden de drie instrumenten behandeld en de keuzes die daartussen zijn te maken. Paragraaf 3.6 vormt, tenslotte, de conclusie.

### **4.2 Onderscheid privaatrecht/publiekrecht**

De Nederlandse wetgeving kan – voor zover hier van belang - globaal onderscheiden worden in twee rechtsgebieden. Het eerste rechtsgebied betreft het civiele recht, ook wel privaatrecht, dat regels voor het verkeer tussen burgers onderling bevat. Het tweede rechtsgebied is het bestuursrecht dat de relatie tussen overheden onderling en de relatie burgers-overheid regelt.

Een belangrijk element van onze rechtsstaat is het legaliteitsbeginsel: de overheid bezit uitsluitend die bevoegdheden die haar door de Grondwet of andere wet zijn toegekend. Zonder een wettelijke regeling mag een overheid dus geen bevoegdheden uitoefenen. Hieruit volgt dat de overheid alleen maar mag handelen als dat wettelijk mogelijk is.

Het privaatrecht kent heel andere uitgangspunten, mogelijkheden en beperkingen dan het bestuursrecht. De overheid is niet vrij om naar believen te kiezen tussen handelen als ware zij een burger (privaatrecht) en handelen als zijnde een overheid (bestuursrecht). Het bestuur van de provincie mag dus niet voor lichte procedure kiezen als de wetgever de bedoeling had dat een met meer waarborgen omklede procedure zou moeten worden toegepast. De wetgever heeft daarentegen niet geregeld welke weg nu altijd gevolgd moet worden; er is een zekere mate van keuzevrijheid mits voor de specifieke situatie de desbetreffende keuze de procedure met de meeste waarborgen biedt.

Bij de besteding van gelden is de volgende hoofdkeuze mogelijk:

- 1) bestuursrechtelijk via subsidie
- 2) privaatrechtelijk via een overeenkomst; het instrument inkoop/aanbesteding valt onder dit rechtsgebied
- 3) via de speciale Wet Gemeenschappelijke Regelingen. Deze wet zit op het grensvlak van het bestuursrecht en het privaatrecht. De wet geeft overeenkomsten tussen overheden de status van een specifieke, benoemde publiekrechtelijke overeenkomst: de gemeenschappelijke regeling. Kortom: privaatrecht en publiekrecht zijn bij de WGR vermengd in één wet (zie over WGR ook paragraaf 3.4.2).

### **4.3 Beleidsinstrument subsidie**

#### **4.3.1 Definitie**

Subsidies zijn “de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor de aan het bestuursorgaan geleverde goederen en diensten” (artikel 4:21 lid 1 Awb). In juridische termen gaat het dus om gebonden inkomensoverdrachten om niet (overheid verlangt geen tegenprestatie). Het gebonden karakter betekent dat de overdracht verband moet houden met het gebruik of de productie van een bepaald goed of dienst.

Kenmerkend voor subsidies is dat de betaler voorwaarden stelt ten aanzien van het gebruik van het geld door de ontvanger. Het karakter van deze voorwaarden kan ertoe leiden dat subsidies sterk op aanbestedingen gaan

---

<sup>2</sup> financiële middelen ter beschikking stellen aan een beperkt aantal instellingen met het oog op het verrichten van een bepaalde activiteit: de mogelijkheden om in specifieke situaties middelen te verstrekken, anders dan bij wijze van reguliere bekostiging van instellingen.

lijken. De subsidievoorwaarden betreffen dan de door gesubsidieerden te leveren prestaties of de te verrichten activiteiten. Het onderscheidend criterium is dan het al dan niet aanwezig zijn van een markttransactie.

Grondslag voor een subsidie is een wettelijke regeling, bijvoorbeeld een provinciale verordening<sup>3</sup>.

Van een subsidierelatie is sprake wanneer wordt voldaan aan vier kenmerken:

- a. er bestaat aanspraak op financiële middelen;
- b. wordt verstrekt door een bestuursorgaan;
- c. met het oog op bepaalde activiteiten;
- d. en er geen sprake is van betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.

Strikt genomen kunnen geldstromen aan andere overheden via een subsidie lopen, mits er maar activiteiten voor uitgevoerd worden. Oorspronkelijk is het niet de bedoeling geweest om geldstromen tussen overheden onderling via een subsidie te betalen, maar dit is wettelijk niet uitgesloten.

Samenvattend: als de wet een subsidie voorschrijft, dan is er geen keuze (bijvoorbeeld Wet op de Jeugdzorg). Als een keuze wordt gemaakt voor een subsidie, moet er wettelijke basis zijn, bijvoorbeeld een (provinciale) verordening.

Er zijn verschillende subsidieconstructies:

- a. een subsidieregeling waarop door meer instellingen aanspraak kan worden gedaan;
- b. een subsidiebeschikking waarbij subsidie wordt verstrekt aan één instelling die op grond van de subsidievoorschriften gehouden is om de middelen op een bepaalde wijze onder andere instellingen te verdelen;
- c. een subsidiebeschikking waarbij subsidie wordt verstrekt aan één instelling, die vrij is in de verdeling van de middelen over andere instellingen;
- d. een subsidieregeling, die door één instelling namens het bestuursorgaan in mandaat wordt uitgevoerd.

#### 4.3.2 Sturing van gesubsidieerde instellingen

Een probleem bij gesubsidieerde instellingen kan zijn tekortschietende efficiency en effectiviteit, bijvoorbeeld door uiteenlopende doelstellingen van subsidiënt en gesubsidieerde of door informatievoorsprong van gesubsidieerde. Afhankelijk van de meetbaarheid en homogeniteit van de output van de gesubsidieerde én van de mogelijkheid om de productiekosten te standaardiseren, kan de subsidiënt proberen het gedrag van de gesubsidieerde in de door hem gewenste richting bij te sturen. Technieken zijn informatie verzamelen over de kosten en prestaties en het budget daarop afstemmen, scheppen van financiële prikkels (de instelling krijgt zelf een belang bij kostenbeheersing en goede prestaties) en het vergroten van de transparantie door het gebruik van kengetallen.

De Awb biedt ruim mogelijkheden om in subsidiërelaties te sturen, van stoppen bevoorschotting tot aanstellen toezichthouder. Belangrijk is dat er regelmatig actuele informatie beschikbaar is én dat wordt gehandhaafd.

De provincie hanteert twee vormen van subsidie<sup>4</sup>:

- Budgetsubsidies (in de wet: *per boekjaar verstrekte subsidies*): hebben een structureel en herhalend karakter, worden gewoonlijk meerdere jaren achtereenvolgend verstrekt. De subsidie is gericht op de bekostiging van een (deel van een) instelling of organisatie. Het te subsidiëren bedrag wordt bepaald op basis van een begroting en een activiteitenplan. Vaak is de hoogte van het bedrag gerelateerd aan de subsidie van het voorgaande jaar. Naast budgetsubsidies worden hier ook exploitatiesubsidies toe gerekend.
- Projectsubsidie: wordt incidenteel of eenmalig verstrekt, maar kunnen een doorlooptijd hebben van meerdere jaren. Het gesubsidieerde project heeft een duidelijke start- en einddatum en een duidelijk en zichtbaar eindresultaat, de gesubsidieerde activiteiten en/of kosten hebben een duidelijk verband met het eindresultaat. De basis voor het ter beschikking stellen van projectsubsidie wordt gevormd door het projectenplan en de projectbegroting.

Bij de subsidieverlening wordt zoveel mogelijk een relatie gelegd tussen het subsidiebedrag en de activiteiten, prestaties of resultaten van de instelling, dit geldt zowel voor budget- als voor projectsubsidies. Belangrijker voor de sturing is de voorkeur voor het hanteren van de projectsubsidie boven de budgetsubsidie. De projectsubsidie is duidelijker resultaatgericht en is gemakkelijker te voorzien van concrete gewenste doelen, en is in die zin meer stuurbaar.

<sup>3</sup> Grondslagen voor inkoop of aanbesteding zijn provincie beleid, nationale wetgeving en Europese aanbestedingsregels.

<sup>4</sup> Uitgebreide beschrijvingen in MAVIM waarin oa de subsidieprocessen zijn opgenomen.

## 4.4 Beleidsinstrument overeenkomst

### 4.4.1 Definitie

Overeenkomsten komen uit het privaatrecht maar ook overheden hebben deze vorm gevonden. Een overeenkomst is een schriftelijke afspraak tussen provincie en één of meer particuliere wederpartijen. Overeenkomsten hebben primair tot doel afspraken te maken over beleid en/of inzet van financiële middelen door partijen die daar min of meer gelijkkelijk de verantwoordelijkheid voor nemen.

Partijen zijn juridisch gebonden aan een overeenkomst. Naleving is in rechte afdwingbaar.

Als partijen de wettelijke afdwingbaarheid niet wenselijk vinden, moeten zij in de overeenkomst bepalen dat de overeenkomst niet afdwingbaar is. De overeenkomst wordt dan een *convenant*, *gentlemen's agreement* of herenakkoord. Niet afdwingbare overeenkomsten worden vaak gebruikt bij relaties tussen overheden onderling.

In eenvoudige beleidssituaties hebben overeenkomsten tussen overheden tot doel concreet beleid en de uitvoering daarvan af te stemmen. Bij de uitvoering van een overeenkomst kan worden gekozen voor de instrumenten aanbesteding of subsidiëring.

In meer complexe situaties kunnen overeenkomsten het instrument zijn om gemeenschappelijke belangen te benoemen en de inspanningsverplichtingen vast te leggen die tot een zeker resultaat moeten leiden. Ze zijn dan vaak niet afdwingbaar (Herenakkoord) en kunnen ook niet zo maar vervangen worden door andere contractvormen.

### 4.4.2 Constructies

Er zijn verschillende soorten overeenkomsten:

- Bestuursakkoord of -overeenkomst: schriftelijke afspraak tussen provincie en één of meer overheidspartijen (bijvoorbeeld een gemeente);
- WGR: een gemeenschappelijke regeling is een variant die heel dicht op de overeenkomsten tussen overheden aan zit. Een gemeenschappelijke regeling regelt immers wettelijk de samenwerking en is daarmee de directe concurrent van de keuze voor een overeenkomst tussen overheden. Een gemeenschappelijke regeling betekent dat een nieuwe overheidsvorm wordt opgericht voor het uitvoeren van een specifieke overheidstaak. Het verbiedt geen private doelen, hoewel private partners vaak afhaken vanwege bureaucratie. Omdat een gemeenschappelijke regeling een overheidsorganisatie is, gelden bestuursrechtelijke kenmerken. Een gemeenschappelijke regeling beoogt de overdracht van bestuursbevoegdheden, bijvoorbeeld de bevoegdheid om te beslissen in bepaalde situaties. Een dergelijke regeling is niet van toepassing bij een samenwerking tussen overheden zonder de overdracht van bestuursbevoegdheden. De overheid heeft geen vrije keuze in het kiezen van het rechtsgebied. Als de Wet Gemeenschappelijke Regelingen voor die specifieke situatie de procedure heeft die met de meeste waarborgen omkleed is, dan mag de overheid niet zondermeer kiezen voor een overeenkomst (die al dan niet afdwingbaar is).
- Overige deelnemingen: zijn niet meer dan het beschikbaar stellen van financiële middelen o.b.v. een overeenkomst. Een publiek-private samenwerking (PPS) is een voorbeeld van zo'n overeenkomst. De uitvoering kan in verschillende rechtsvormen gebeuren, zie paragraaf 4.

### 4.4.3 Gevolgen van de keuze voor de private weg

De keuze voor een overeenkomst, dus voor het privaatrecht heeft verschillende gevolgen:

- omdat de uitvoering van de overeenkomst door het privaatrecht wordt beheerst is het eenzijdig terugvorderen van niet bestede gelden niet mogelijk (met uitzondering van het toerekenbaar niet nakomen: de wanprestatie). Bovendien is voor de betrokken instellingen geen bezwaar en beroep mogelijk. Omdat sprake is van een contractuele relatie staat alleen de weg naar de civiele rechter open;
- als sprake is van het betalen voor geleverde goederen of diensten, kan niet, bij wijze van alternatief, toch gekozen worden voor subsidie. Ook kan achteraf niet via de publieke weg worden opgetreden, bijvoorbeeld wanneer blijkt dat sprake is van onvolkomenheden in de overeenkomst;
- de voorschriften die gelden voor overeenkomsten moeten in acht genomen worden, bijvoorbeeld de voorschriften rond aanbesteding;
- het onderscheid tussen subsidie en overeenkomst is ook van belang voor de vraag of sprake is een steunmaatregel (het uit overheidsmiddelen toekennen van een economisch, d.w.z. op geld waardeerbaar, voordeel, dat niet op normale commerciële basis zou zijn genoten). Een maatregel heeft niet het karakter van een steunmaatregel als door de overheid betaald wordt voor een te verrichten prestatie en die betaling een reële tegenprestatie is. Van staatssteun is wel sprake als:
  - er sprake is van een voordeel;
  - dit voordeel met staatsmiddelen bekostigd wordt;



- er sprake is van één onderneming of een specifieke groep ondernemingen (een onderneming is iedere entiteit, ongeacht de rechtsvorm, die een economische activiteit verricht d.w.z. goederen/diensten aanbiedt op de markt);
- er sprake is van potentiële concurrentievervalsing en ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer.

#### **4.5 Beleidsinstrument inkoop/aanbesteding**

De overeenkomst tot koop van goederen of diensten is een privaatrechtelijke overeenkomst (hierna genoemd: inkoop). De aanbesteding een bijzondere vorm van inkoop. Zodra het inkoopbedrag boven bepaalde drempelbedragen uitkomen, geldt voor overheden bijzondere nationale- en/of Europese regels, met name wat betreft de procedure om uiteindelijk tot de overeenkomst te kunnen komen.

##### **4.5.1 Definitie**

Als wettelijk geen subsidieregeling voorgeschreven is (bijvoorbeeld indien de provincie geen (afdwingbare) tegenprestatie verlangt), dan is er keuzevrijheid voor financiering via een overeenkomst tot levering van goederen of diensten (inkoop) aan de hand van een aanbestedingsprocedure.

Aanbesteding betreft schriftelijke afspraken tussen de provincie en één of meer wederpartijen, die betrekking hebben op de concrete levering van goederen en diensten. De afspraak komt tot stand op basis van een opdracht, na een uitnodiging aan één of meer organisaties om een offerte in te dienen voor levering van goederen of het verlenen van diensten. Aanbesteding heeft primair tot doel afspraken te maken over de concrete uitvoering van beleid waarbij de ene partij de opdrachtgever is en de andere opdrachtnemer.

De overheid heeft lange tijd ervaring met aanbesteding van werken en specifieke facilitaire diensten. In toenemende mate worden ook diensten op bijvoorbeeld het gebied van zorg en welzijn aanbesteed, waarbij veelal sprake is van vervanging van het subsidie-instrument. De overheid is daarbij niet direct afnemer van deze diensten.

Wanneer het toekennen van middelen het karakter heeft van het betalen voor geleverde goederen of diensten, is sprake van een (commerciële) transactie. Het onderscheid met subsidie is vaak alleen aan de hand van de omstandigheden van het concrete geval uit te maken. Zo is er sprake van inkoop wanneer tegenover de verstrekking van financiële middelen een reële economische tegenprestatie staat. In dat geval zal veelal ook van BTW-heffing sprake zijn (hoewel het feit dat geen sprake is van BTW-heffing niet betekent dat er dus altijd sprake is van subsidie).

De inkoop van goederen en diensten door de overheid vindt plaats met een aanbestedingsprocedure.

Kenmerken van inkoop/aanbesteding zijn:

- er wordt een opdracht verstrekt;
- vooraf wordt afgesproken (eist) welk resultaat wordt gekocht (wordt eigendom) dan wel er wordt een duidelijke inspanningsverplichting afgesproken. Er is vooraf dus duidelijkheid nodig over het te leveren resultaat of over de inspanningsverplichting.
- naleving is te vorderen.

Het onderscheid tussen subsidie en overeenkomst is van belang voor de vraag of sprake is een steunmaatregel. Bij een subsidiemaatregel moet voorkomen worden dat sprake is van een steunmaatregel (zie paragraaf 3.4.3), die moet worden genotificeerd (gemeld in Brussel). Het niet aanmelden heeft zowel politieke als financiële risico's.

##### **4.5.2 Subsidie of aanbesteding?**

Het is lang niet altijd eenvoudig te bepalen of een subsidie of een aanbesteding aan de orde is. Criteria om te bepalen of sprake is van subsidie of van betaling zijn:

- is er sprake van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt (zo ja, dan subsidie)
- is de uitkomst van de tegenprestaties vooraf onzeker en ligt de nadruk op het verrichten van activiteiten? Hoe meer hoe eerder sprake zal sprake zijn van subsidie.
- is sprake van een bijdrage in de kosten van in het algemeen belang wenselijk geachte activiteiten door de overheid?
- is sprake van een reële tegenprestatie? Dit is het geval wanneer de overheid niet meer of minder betaalt dan de ontvanger ook op de vrije markt had kunnen krijgen. Bij gebrek aan een goed functionerende markt is dat soms moeilijk te bepalen.

- van wie gaat het initiatief uit? Het initiatief voor het aanvragen van subsidie ligt veelal bij de aanvrager. Het initiatief tot het aangaan van een overeenkomst tot het leveren van goederen of diensten gaat meestal uit van de overheid.
- bedraagt de betaling minder dan de kostprijs? In dat geval is in het algemeen sprake van subsidie. Naarmate de subsidiëring 100% van de kosten nadert (of zelf meer dan 100% van de kosten bedraagt cq een winstmarge kent), zal eerder sprake zijn van een betaling voor geleverde diensten. Maar volledige bekostiging/subsidiëring is ook mogelijk.

Aanbesteding past goed bij verzakelijking (resultaatgerichtheid, afdwingbaarheid) en bij het stimuleren van maatschappelijk ondernemerschap. Aanbesteding kan de voorkeur verdienen om noodzakelijke efficiency en effectiviteit te vergroten, dit betekent in de praktijk dat wordt afgestapt van het om-niet karakter.

Het afwegingskader en de sturingsmodellen volgende, kan worden gezegd dat naarmate er meer op effecten en prestaties wordt gestuurd, een overeenkomst (of aanbesteding) voor de hand ligt. Het ondernemingsmodel en het prestatie-model zijn hiervoor bij uitstek geschikt. Als meer op de bedrijfsvoering of op input (middelen) wordt gestuurd, of wanneer de sturing beperkt is, komen subsidies meer in aanmerking. Respectievelijk het directiefmodel en het stimuleringsmodel zijn dan aan de orde.

Specifieke motieven van de provincie om te kiezen voor aanbesteding ten opzichte van subsidie kunnen zijn:

- vergroting keuze tussen aanbieders/flexibiliteit;
- opwekken van concurrentie. Nieuwe aanbieders geven nieuwe impulsen, dit stimuleert creativiteit en innovatie;
- van aanbod- naar vraaggerichte sturing: sterkere focus op diensten die gevraagd worden;
- scherpere prijzen/beste prijs-kwaliteit verhouding;
- prikkel tot effectiviteit;
- ontevredenheid met huidige aanbieder;
- beperking financiële risico's.

De transitie van subsidie naar aanbesteding is overigens niet eenvoudig. Ook als de omstandigheden ideaal zijn (er is een markt, er is draagvlak, de afbouw is economisch haalbaar etc.) moet rekening gehouden worden met vraagstukken zoals bijvoorbeeld de veranderende rol van de overheid. Bij het afrekenen op prestaties kan het dilemma optreden van de overheid als prettige partner (consensus) óf als strenge opdrachtgever (afrekenen).

De provincie verleent vaak als enige organisatie subsidies aan instellingen. De overheid treedt dan op als financier. Om recht te doen aan de hierboven genoemde motieven kan soms beter voor aanbesteding worden gekozen. Maar de provincie kan ook optreden als intermediair of als stimulator, en in deze gevallen blijft eerder plaats voor subsidiëring:

- intermediair: bij regelingen die direct voortvloeien uit Europees of rijksbeleid en waarbij de provincie wettelijk verplicht kan zijn de regeling uit te voeren;
- stimulator: provincie verstrekt een subsidie met als doel een organisatie een goede start te bieden of een programma op gang te brengen. Veelal is de provincie dan één van de vele betrokkenen of participanten in een organisatie of een project en probeert bepaalde activiteiten te stimuleren en draagvlak te creëren bij andere partijen om ook te participeren.

**Bijlage 5 Register verbonden partijen**

De provincie Utrecht heeft bestuurlijke en financiële belangen in gemeenschappelijke regelingen en stichtingen. Daarnaast wordt deelgenomen in het maatschappelijk kapitaal van de N.V. Bank Nederlandse Gemeenten en de Nederlandse Waterschapsbank N.V. Tevens heeft de provincie nog aandelen in de N.V. REMU Houdstermaatschappij en Vitens N.V. Deze worden in de volgende paragraaf toegelicht.

Hieronder volgt een overzicht van de verbonden partijen:

Publiekrechtelijk	Privaatrechtelijk
1. Fonds nazorg gesloten stortplaatsen	8. Buijs Ballotfonds BV
2. Randstedelijke Rekenkamer	9. Vitens NV
3. Recreatieschap Utrechtse Heuvelrug	10. NV Bank Nederlandse gemeenten (BNG)
4. Recreatieschap Stichtse Groenlanden	11. Nederlandse Waterschapsbank NV (NWB)
5. Recreatieschap Vinkeveenseplassen	12. NV Remu Houdstermaatschappij
6. Facilitaire dienst Recreatieschap (FDUR)	13. Vereniging Interprovinciaal overleg (IPO)
7. Plassenschap Loosdrecht e.o.	14. Vereniging Huis der Nederlandse provincies (HNP)

**1. Deelnemingen**

Het saldo van de deelnemingen per balansdatum 31 december 2007 is als volgt te specificeren:

	NOMINAAL	VOLGESTORT	BOEKWAARDE
N.V. REMU Houdstermaatschappij	0	0	PM
95 aandelen van € 500 (afgeboekt in 2003)			
Vitens N.V.			
285.896 aandelen van € 1	285.896	285.896	47.750
N.V. Bank Nederlandse Gemeenten			
87.750 aandelen van € 2,50	219.000	219.000	25.000
Nederlandse Waterschapsbank N.V.			
43 aandelen A van € 115	5.000	5.000	0
60 aandelen B van € 460	28.000	7.000	7.000
Buijs Ballotfonds			
680.760 aandelen van € 1	680.760	680.760	PM
<b>TOTAAL</b>	<b>1.218.656</b>	<b>1.197.656</b>	<b>79.750</b>

**N.V. REMU Houdstermaatschappij**

Eind december 2002 is een overeenkomst gesloten tot verkoop van REMU N.V. aan het Nederlandse energiedistributiebedrijf ENECO. Na goedkeuring door de minister van Economische Zaken en toestemming van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) is de verkoop vervolgens geëffectueerd met een zogenaamde closing op 10 maart 2003 waarbij de levering respectievelijk de betaling aan de aandeelhouders, i.c. de twee houdstermaatschappijen, heeft plaatsvonden. In de verkoopovereenkomst is een verkoopbedrag van € 1.042 miljoen opgenomen. Vóór uitkering aan aandeelhouders is onder andere rekening gehouden met de kosten verkoop en garantieverplichtingen.

De aandelen in de N.V. REMU Houdstermaatschappij zijn in 2003 afgeboekt in verband met de verkoop van de aandelen REMU N.V. Hiermee was een bedrag gemoeid van € 47.500. De afboeking is verrekend met de opbrengst van de verkoop van de deelneming van N.V. REMU Houdstermaatschappij in REMU N.V.

De waardering van de aandelen is voorshands pro memorie opgenomen. Dit omdat REMU Houdstermaatschappij nog contractpartner is bij de afhandeling van de zogenaamde garanties ten opzichte van de koper ENECO en in verband daarmee voorlopig nog moet blijven bestaan. Hierover is in 2007 overeenstemming bereikt. Er staat nog een klein bedrag open dat mogelijk op termijn zal worden uitgekeerd. Na afloop van de vastgestelde periode zal de maatschappij worden geliquideerd.

### **Vitens N.V. (voorheen N.V. Hydron Midden-Nederland)**

De provincie Utrecht nam met 1.158 aandelen deel in het aandelenkapitaal van N.V. Hydron Midden-Nederland. Op 30 augustus 2006 hebben de aandeelhouders ingestemd met een fusie van drie waterbedrijven om te komen tot één waterbedrijf. Om de fusie door te kunnen laten gaan zijn de afzonderlijke bedrijven gewaardeerd. Uit deze waardering is gebleken dat Hydron Midden-Nederland een relatieve grote overwaarde had ten opzichte van het minst gewaardeerde waterbedrijf. Besloten is om deze overwaarde ten gunste van de aandeelhouders te laten komen in de vorm van een dividenduitkering. Het betreft een dividendbedrag van € 3,9 miljoen voor de provincie Utrecht. De uitkering is echter niet verstrekt in contanten, maar in de vorm van een achtergestelde 15-jarige lening. Later is alsnog besloten de lening vervroegd af te lossen in het eerste kwartaal van 2007.

### **N.V. Bank Nederlandse Gemeenten**

De N.V. Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) heeft in de jaarrekening 2007 aangegeven, dat:

- de naar risico gewogen solvabiliteit uitgedrukt in de zogenaamde BIS-ratio van deze bank 18% (was 24%) bedraagt;
- het eigen vermogen van de bank per aandeel € 35,00 (was € 42,31) draagt. Als dit bedrag wordt afgezet tegen het aandelenkapitaal van de provincie (87.750 aandelen) kan worden geconcludeerd, dat de waarde daarvan € 3,07 (was € 3,71) bedraagt. De provincie heeft een belang van 0,16% in de BNG.  
Het is niet zondermeer mogelijk een marktwaarde voor deze aandelen te bepalen, daar deze niet vrij verhandelbaar zijn. Vandaar dat we hebben gekozen voor een benadering vanuit het eigen vermogen van de bank.

### **Nederlandse Waterschapsbank N.V.**

Ook de aandelen van de Nederlandse Waterschapsbank (NWB) kennen geen marktwaarde. De NWB heeft in haar jaarrekening 2007 aangegeven dat:

- de naar risico gewogen solvabiliteit uitgedrukt in de zogenaamde BIS-ratio van deze bank 96% (was 115 %) bedraagt;
- zij een eigen vermogen heeft per 31 december 2007 van € 1.051 miljoen (was € 1.270 miljoen). De nominale waarde van de 50.478 aandelen A (volgestort) en 8.511 aandelen B (voor 26% volgestort) bedraagt slechts € 6,82 miljoen. Rekening houdend met ons aandeel in de nominale waarde (ad 0,178%), bedraagt de intrinsieke waarde van het aandelenpakket van de provincie € 2,18 miljoen.

### **Buijs Ballotfonds**

Het Buijs Ballotfonds stimuleert nieuwe bedrijven. De aandelen zijn op pro memoria gewaardeerd op grond van de lage intrinsieke waarde.

*Visie:* in programma 6 (Economische Zaken en recreatie) is voor de productgroep Bedrijfsontwikkeling en Kenniseconomie als hoofddoelstelling geformuleerd: ‘vernieuwing van de economische structuur van de provincie door versterking van de kennisinfrastructuur en het bevorderen van kennisintensieve sectoren’. Stimulering van innovatieve startende ondernemingen draagt bij tot het realiseren van deze doelstelling. De provincie Utrecht is sinds 1995 aandeelhouder in het Buijs Ballotfonds. Het fonds heeft tot doel te voorzien in de (risicodragende) financieringsbehoefte van startende bedrijven (technostarters) die niet voor reguliere financiering in aanmerking komen. Naast de provincie Utrecht en de ABN AMRO bank is de stichting Kennis en Innovatiekring Regio Utrecht (KIRU, voorheen Kenniscentrum Utrecht) in het bezit van een bescheiden pakket aandelen in het Buijs Ballotfonds (circa 10%). De provincie en de ABN AMRO bank hebben ieder 45% van de aandelen. De provincie is bestuurlijk vertegenwoordigd in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders en in de Raad van Commissarissen. In 2007 zal de stichting KIRU naar verwachting worden opgeheven en haar aandelenpakket worden overgenomen door de UU-Holdings.

*Beleidsvoornemens:* de provincie zal in 2008 geen financiële bijdrage (meer) leveren aan een eventuele kapitaalsuitbreiding van het Buijs Ballotfonds.

## **2. Overige verbonden partijen**

Hieronder volgt een specificatie van de overige verbonden partijen met daaraan toegevoegd de van belang zijnde bijzonderheden.

### **Interprovinciaal Overleg (IPO)**

*Visie:* de twaalf provincies werken samen in het Interprovinciaal Overleg, het IPO. Het IPO is actief op dezelfde terreinen als de provincies, zoals milieu, landelijk gebied, sociaal beleid, ruimtelijke ordening, wonen, economie en mobiliteit. Het IPO heeft drie kernfuncties: belangenbehartiging, platform en vernieuwing. De belangenbehartiging wordt vormgegeven door regelmatig overleg te plegen met andere overheden en

maatschappelijke organisaties. De platformfunctie wordt vervuld door gelegenheden te creëren kennis en ervaringen uit te wisselen, gezamenlijke standpunten te bepalen en initiatieven te ontplooiën. Verder worden vernieuwingsprocessen binnen provincies gestimuleerd.

*Beleidsvoornemens:* het jaar 2007 was een overgangsjaar. Op 7 maart 2007 vonden de verkiezingen plaats voor provinciale staten. Er traden nieuwe colleges van provinciale en gedeputeerde staten aan, met nieuwe bestuursprogramma's. De provinciale ambities zijn richtinggevend voor de IPO-meerjarenagenda 2008-2011, die in het najaar van 2007 wordt vastgesteld. Hierin worden de beleidsthema's onderscheiden waarop het IPO activiteiten ontwikkeld. In 2007 zijn de voorbereidingen hiervoor gestart. De meerjarenagenda wordt in nauw overleg met de nieuwe bestuurlijke adviescommissies door het nieuwe bestuur geconcretiseerd en vastgesteld. De goedkeuring is aan de algemene vergadering.

### **Huis van de Nederlandse provincies (HNP)**

*Visie:* de vertegenwoordigers van Regio Randstad werken vanuit het HNP in Brussel en fungeren als liaison tussen de Randstad en de Europese netwerken. Zij werken intensief samen met vertegenwoordigers van de G4 (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht), Europese regio's en overige Europese instellingen. Tevens zijn er nauwe banden met de collega's van de overige acht provincies. De taken bestaan uit signalering en beleidsvoorbereiding en het aansturen, organiseren en uitvoeren van public affairs- en lobbyactiviteiten. Tevens ondersteunt Regio Randstad de bestuurlijke vertegenwoordigers in het Comité van de Regio's.

*Beleidsvoornemens:* de algemene doelstellingen van het HNP zijn: het verbeteren van de contacten van de Nederlandse provincies met de Europese instellingen, Nederlandse permanente vertegenwoordiging bij de Europese Unie en andere regionale bureaus in Brussel, alsmede het tot stand brengen van synergie tussen de regionale kantoren, met als doel een efficiënte vertegenwoordiging van de gezamenlijke Nederlandse regionale belangen. In het HNP werken de provincies samen in thematische werkgroepen. Om de effectiviteit van het HNP in Brussel te vergroten wordt gewerkt met een beperkte lijst van prioritaire lobbydossiers. De basis is het werkprogramma van de Europese Commissie, dat jaarlijks wordt vastgesteld. Daarnaast worden monitoringdossiers bijgehouden en gevolgd. Deze kunnen uitgroeien tot lobbydossiers. Specifieke beleidsvoornemens zijn opgenomen onder Regio Randstad.

### **Samenwerkingsverband Randstad**

*Visie:* Regio Randstad werkt aan versterking van de internationale concurrentiepositie en verbetering van de leefkwaliteit in West-Nederland en Randstad Holland. De strategie en implementatie van de samenwerking is vastgelegd in de strategische EU Randstad Agenda 2004-2007.

*Beleidsvoornemens:* het kabinet Balkenende IV heeft het voornemen om samen met de gemeenten en provincies een Urgentieprogramma voor de Randstad op te stellen onder verantwoordelijkheid van coördinerend minister van Verkeer en Waterstaat. Het is niet bekend hoe en in welke vorm het urgentieprogramma tot stand komt en wat de vaststelling en uitvoering daarvan betekent voor het samenwerkingsverband Regio Randstad. De begroting van 2008 vormt een weergave van de eigen prioriteiten van het samenwerkingsverband zoals eind 2006, begin 2007 is vastgesteld. Het betreft de werkerreinen Versterking internationale concurrentiepositie (uitvoering van de 31 acties /actielijnen van het Economische Strategie Randstad), kenniseconomie (bijvoorbeeld het bevorderen van randstadbreedband), Stad-Land (bijvoorbeeld realisatie van uitvoeringsprogramma 2001-2013 Groene Hart), bereikbaarheid en waterveiligheid.

### **Randstedelijke Rekenkamer**

*Vestigingsplaats:* Amsterdam

Dit betreft een gemeenschappelijke regeling tussen de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland. Het doel is de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de betreffende provincies te verbeteren. De Randstedelijke Rekenkamer informeert primair provinciale staten over zijn onderzoeksbevindingen, oordelen en aanbevelingen.

*Visie:* om invulling aan de missie te geven doet de Randstedelijke Rekenkamer onafhankelijk onderzoek op het terrein van doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid. De Rekenkamer rapporteert haar bevindingen primair aan de provinciale staten. Door publicatie van de bevindingen tracht de Rekenkamer de publieke verantwoording te versterken. De onderzoeken zijn opgenomen in het enige programma van de Rekenkamer: het onderzoeksprogramma.

*Beleidsvoornemens:* de Randstedelijke Rekenkamer zal in haar onderzoeksprogramma aangeven wat zij voornemens is te onderzoeken in 2009.

### **Fonds nazorg stortplaatsen Provincie Utrecht**

*Visie:* het Fonds nazorg gesloten stortplaatsen provincie Utrecht (Nazorgfonds) beheert de middelen voor de nazorg van stortplaats Smink. Het fonds, dat conform de Leemtewet is ingesteld, is gevormd om de

eeuwigdurende nazorg van deze stortplaats na sluiting te kunnen bekostigen. De heffingen die de provincie bij de stortplaatsbeheerder (op basis van een daarvoor geldende verordening) int, worden overgedragen aan het Nazorgfonds dat op zijn beurt zorgt voor de belegging van de ontvangen middelen. Het thans opgebouwde vermogen is toereikend om het doelvermogen (circa € 7,2 miljoen) in 2032 (sluiting stortplaats) te bereiken.

*Beleidsvoornemens:* gedeputeerde staten vormen het bestuur van het fonds. Het dagelijks bestuur wordt gevormd door de gedeputeerde milieu en de gedeputeerde financiën. Er is een adviescommissie gevormd die het bestuur van het fonds adviseert over de financiële jaarstukken en de wijze van beleggen van het vermogen van het fonds. De adviescommissie wordt gevormd door een op voordracht van de provincie benoemde onafhankelijk voorzitter, een lid op voordracht van de stortplaatsexploitant en de stortplaatsexploitant.

De huidige stortplaatsexploitant draagt jaarlijks een belasting af per gestorte hoeveelheid afval, net zo lang tot het opgebouwde vermogen met jaarlijkse vermogensopbrengst toereikend is om te voldoen aan het doelvermogen op het moment van sluiting van de stortplaats (circa 2030). Om de drie jaar wordt het doelvermogen opnieuw vastgesteld. Op dit moment is het vermogen in het fonds meer dan toereikend om het uiteindelijke doelvermogen te realiseren.

### **Recreatieschap Utrechtse Heuvelrug, Vallei en Kromme Rijngebied**

Gemeenschappelijke regeling tussen de provincie Utrecht en de gemeenten De Bilt, Utrechtse Heuvelrug, Bunnik, Zeist, Wijk bij Duurstede, Rhenen, Veenendaal, Leusden, Woudenberg, Amersfoort en Renswoude. De provincie is bestuurlijk vertegenwoordigd in dagelijks bestuur (1) en algemeen bestuur (2).

*Vestigingsplaats:* Utrecht

*Visie:* ingevolge programma 2 is onder meer het doel van de provincie de kwalitatieve en kwantitatieve ontwikkeling van recreatieruimte en recreatievoorzieningen. Het recreatieschap is een samenwerkingsverband van de provincie en gemeenten en behartigt de belangen van de deelnemers bij de intergemeentelijke openluchtrecreatie en de bescherming van natuur en landschap. Het recreatieschap houdt de recreatieve infrastructuur binnen het eigen werkgebied in stand en ontwikkelt dit, waar nodig, verder. Daarbij voert het recreatieschap het beleid van de provincie en de gemeenten uit.

*Beleidsvoornemens:* ter uitvoering van het bovenstaande zijn enkele concrete acties gepland, zoals realiseren van klimbos en horeca Kwinteloijen, routepunten Stichtse Lustwarande, in beheer nemen van nieuwe fietspaden en het in uitvoering nemen van een nieuw beleidsplan.

*Wijziging in het openbaar belang gedurende 2008:* geen.

*Begroting 2008:* deelnemersbijdragen: € 1.147.700, bijdrage provincie (40,5%: wordt berekend over deelnemersbijdragen exclusief bijdrage gemeente Amersfoort): € 441.660.

### **Recreatieschap Stichtse Groenlanden**

Gemeenschappelijke regeling tussen de provincie Utrecht en de gemeenten Utrecht, Nieuwegein, Houten, IJsselstein, Lopik, Woerden, Maarssen en De Bilt. De provincie is bestuurlijk vertegenwoordigd in dagelijks bestuur (1) en algemeen bestuur (2).

*Vestigingsplaats:* Utrecht

*Visie:* ingevolge programma 2 is onder meer het doel van de provincie de kwalitatieve en kwantitatieve ontwikkeling van recreatieruimte en recreatievoorzieningen. Het recreatieschap is een samenwerkingsverband van de provincie en gemeenten en behartigt de belangen van de deelnemers bij de intergemeentelijke openluchtrecreatie en de bescherming van natuur en landschap. Het recreatieschap houdt de recreatieve infrastructuur binnen het eigen werkgebied in stand en ontwikkelt dit, waar nodig, verder. Daarbij voert het recreatieschap het beleid van de provincie en de gemeenten uit.

*Beleidsvoornemens:* ter uitvoering van het bovenstaande zijn concrete acties gepland, zoals het begin van de uitvoering van de landinrichting Haarzuilens, gereedkomen herinrichting gebied Ruigenhoek en gereedkomen recreatieplas Laagraven.

*Wijziging in het openbaar belang gedurende 2008:* geen.

*Begroting 2008:* deelnemersbijdragen: € 2.234.800, waarbinnen bijdrage provincie (32,213%): € 719.896.

### **Facilitaire Dienst Utrechtse Recreatieschappen (FDUR)**

Gemeenschappelijke regeling tussen de recreatieschappen Utrechtse Heuvelrug, Vallei en Kromme Rijngebied, Stichtse Groenlanden, Vinkeveense Plassen, Plassenschap Loosdrecht en omstreken en provincie Utrecht. De provincie is bestuurlijk vertegenwoordigd in dagelijks bestuur (1) en algemeen bestuur (3).

*Vestigingsplaats:* Utrecht

*Visie:* ingevolge programma 2 is onder meer het doel van de provincie de kwalitatieve en kwantitatieve ontwikkeling van recreatieruimte en recreatievoorzieningen. De Facilitaire Dienst treedt op als werkgever van het personeel dat voor de vier recreatieschappen werkzaam is en beheert het kantoorpand aan de Kanaalweg in Utrecht. Alle lasten worden gedragen door de recreatieschappen. De regeling is getroffen met het oog op het belang van de recreatieschappen bij een centraal ondergebracht personeelsbeheer.

*Wijziging in het openbaar belang gedurende 2008: geen*

*Beleidsvoornemens: geen, eveneens geen wijziging in het openbaar belang gedurende 2008.*

*Begroting 2008: deelnemersbijdragen: € 3.491.900, waarvan bijdrage provincie: nihil.*

De provincie is bestuurlijk vertegenwoordigd in dagelijks bestuur (1) en algemeen bestuur (3).

### **Recreatieschap Vinkeveense Plassen**

Gemeenschappelijke regeling tussen de gemeenten De Ronde Venen, Abcoude en Amsterdam.

De provincie draagt bij in het nadelig exploitatiesaldo volgens een vastgesteld percentage. De provincie is bestuurlijk vertegenwoordigd in het dagelijks bestuur (1).

*Vestigingsplaats: Vinkeveen (De Ronde Venen)*

*Visie: ingevolge programma 2 is onder meer het doel van de provincie: de kwalitatieve en kwantitatieve ontwikkeling van recreatieruimte en recreatievoorzieningen. Het recreatieschap is een samenwerkingsverband van gemeenten en behartigt de belangen van de deelnemers bij de recreatie en de natuur en landschapsbescherming. Dit betekent concreet dat het recreatieschap de recreatieve infrastructuur binnen het eigen werkgebied in stand houdt en, waar nodig, verder ontwikkelt. Het recreatieschap voert daarbij het beleid van provincie en gemeenten uit.*

*Beleidsvoornemens 2008: geen, eveneens geen wijziging in het openbaar belang gedurende 2008.*

*Begroting 2008: deelnemersbijdragen: € 1.214.100, waarvan bijdrage provincie (35,76% / 50%): € 461.000.*

### **Plassenschap Loosdrecht en omstreken**

Gemeenschappelijke regeling tussen de gemeenten Wijde Meren, Breukelen en Loenen.

De provincies Utrecht en Noord-Holland dragen bij in het nadelig exploitatiesaldo volgens vastgestelde percentages. De provincie is bestuurlijk vertegenwoordigd in het dagelijks bestuur (1) en tevens in het algemeen bestuur (2).

*Vestigingsplaats: Loosdrecht (Wijdmeren)*

*Visie: ingevolge programma 2 is onder meer het doel van de provincie de kwalitatieve en kwantitatieve ontwikkeling van recreatieruimte en recreatievoorzieningen. Het recreatieschap is een samenwerkingsverband van gemeenten en heeft ten doel de behartiging van de belangen van de recreatie binnen zijn gebied. Dit betekent concreet dat het recreatieschap de recreatieve infrastructuur binnen het eigen werkgebied in stand houdt en, waar nodig, verder ontwikkelt. Het recreatieschap voert daarbij het beleid van provincies en gemeenten uit.*

*Beleidsvoornemens: geen, eveneens geen wijziging in het openbaar belang gedurende 2008*

*Begroting 2008: deelnemersbijdragen: € 1.377.800, waarvan bijdrage provincie (11,41%): € 157.200.*