

Nota Verbonden Partijen

Elkaar vasthouden



Provincie Utrecht
Geheel herziene versie 2017

Inhoud

1.1	Waarom (een nota) Verbonden Partijen?	3
1.2	Afbakening	3
1.3	Geconstateerde verbeterpunten.....	4
1.4	Opbouw / leeswijzer	5
2	Het aangaan van of toetreden tot een verbonden partij	6
2.1	Keuze voor samenwerkingsvorm	6
2.2	Onderzoeken van de beoogde samenwerking	6
2.3	Besluitvorming.....	7
3	Governance van verbonden partijen.	8
3.1	Provinciale vertegenwoordiging in publiekrechtelijke rechtsvormen	8
3.2	Provinciale vertegenwoordiging in privaatrechtelijke rechtsvormen	8
3.3	Rolscheiding opdrachtgever / eigenaar.....	9
4	Kaderstellende en controlerende rol van provinciale staten	10
4.1	Aangaan, wijzigen en opheffen van een verbonden partij	10
4.2	Inhoudelijke kaders.....	10
4.3	P&C-stukken van de verbonden partijen	11
4.4	Informatiepositie van PS.....	11
4.5	Paragraaf Verbonden Partijen in begroting en jaarrekening van de provincie.....	12
5	Differentiatie in verbonden partijen en bijbehorend handelingsperspectief.....	14
5.1	Opdrachtgeverschap en eigenaarschap	14
5.2	Onderverdeling van verbonden partijen	15
5.3	Handelingsstrategieën en ambtelijke inzet bij verbonden partijen	15
6	Periodieke evaluatie	16
6.1	Evaluatie van de nota verbonden partijen	16
6.2	Evaluatie van verbonden partijen	16
7	Literatuur.....	17
Bijlagen:.....		18
A.	Toelichting rechtsvormen en samenwerking	19
B.	Toetsingskader t.b.v. keuze samenwerkingsvorm.....	22
C.	Format informatieoverzicht verbonden partijen t.b.v. de paragraaf verbonden partijen in de begroting	23
D.	Profielen opdrachtgeversrol en eigenaarsrol	24
E.	Overzicht verbonden partijen met risicoprofiel	25

Inleiding

1.1 Waarom (een nota) Verbonden Partijen?

De provincie staat voor een groot aantal taken. Hierbij heeft zij de opdracht deze zo effectief en efficiënt mogelijk uit te voeren.

In een aantal gevallen leidt dit tot uitvoering in eigen beheer, in andere gevallen is het beter om dit samen met andere partijen te doen. Het ministerie van BZK heeft hierover in 2010 een rapport doen verschijnen met de titel "Alleen ga je sneller, samen kom je verder."

Die laatste keuze heeft echter consequenties. De belangrijkste zijn:

- Als je met meerdere partijen samen het bestuur vormt, neemt je zeggenschap af.
- Een aparte bestuursstructuur leidt tot extra werk. Bestuursvergaderingen, ambtelijke voorbereiding hiervan enz.
- Provinciale staten (PS) komt op grotere afstand te staan van de taak waar zij eindverantwoordelijk voor is.



De rode draad van deze nota verbonden partijen is verwoord in de subtitel: elkaar vasthouden. Deze nota schetst het belang hiervan. Om resultaat te bereiken op dit complexe dossier hebben we elkaar hard nodig. De aangewezen eigenaar en de opdrachtgever. Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en ambtenaren. De provincie en de verbonden partij. De verschillende deelnemers. Zonder elkaar komt niemand verder.

Het bijbehorende plaatje geeft niet alleen de verwevenheid aan, maar ook de kracht van deze verbinding. Als we elkaar goed vasthouden levert dit aanzienlijke kracht en draagvermogen op.

Daarom is het zinvol om in één document vast te leggen hoe we als provincie Utrecht om willen gaan met deze verbonden partijen. Dit document is niet nieuw. Het vervangt de nota verbonden partijen die in 2009 door PS is vastgesteld.

Aanleiding voor deze aanpassing ligt in een aantal ontwikkelingen, waaronder:

- Invoering van Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) in 2013
- Auditrapport Verbonden Partijen (217a onderzoek) in december 2014
- Herziening van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) in 2015
- Herziening van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) in 2015
- Onderzoeksrapport van de Randstedelijke Rekenkamer in juli 2015
- De expliciete wens van PS om de eigen kaderstellende rol met betrekking tot verbonden partijen te versterken.

Tot slot is deze nota verbonden partijen ook een communicatie-instrument. Na vaststelling door PS zullen wij het inbrengen bij al onze verbonden partijen. Deze nota geeft tenslotte niet alleen weer hoe wij om willen gaan met onze verbonden partijen, maar legt ook verwachtingen naar onze partijen vast.

1.2 Afbakening

De nota verbonden partijen beperkt zich tot de definitie conform het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV): "een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie zowel een bestuurlijk als een financieel belang heeft".

Met een financieel belang wordt bedoeld: een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat of een bedrag waarvoor

aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt. Bestuurlijke betrokkenheid betekent vertegenwoordiging in het bestuur of het hebben van stemrecht.

Binnen deze definitie vallen onder anderen de Gemeenschappelijke Regelingen (b.v. RUD), verenigingen (b.v. IPO) en Vennootschappen (b.v. Vitens).

Een gemeenschappelijke regeling ontvangt jaarlijks budget en kent een bestuursdeelname. Dit geldt ook voor de verenigingen. Het financieel belang in de vennootschappen bestaat uit een aandelenpakket. We kennen hierbij geen bestuursdeelname, maar wel stemrecht als aandeelhouder.

Bestuursdeelname aan stichtingen, zonder een nadrukkelijk financieel belang vallen niet onder de (nota) verbonden partijen. Dit geldt ook voor subsidierelaties.

1.3 Geconstateerde verbeterpunten

Uit de hierboven genoemde ontwikkelingen zijn diverse verbeterpunten te halen. De belangrijkste hiervan zijn:

- 1 Versterken van de kaderstellende en controlerende rol van PS.
- 2 Versterken van de eigenaarsrol van de provincie.
- 3 Evalueren van verbonden partijen.
- 4 Verbeteren van de informatiewaarde van de paragraaf verbonden partijen.
- 5 Differentiëren van handelingsrepertoire op basis van aard en risicoprofiel van de verbonden partijen.

Ad 1: Versterken van de kaderstellende en controlerende rol van PS.

Provinciale Staten staan meer op afstand van verbonden partijen dan bij taken die door de provincie zelf worden uitgevoerd. Hierbij komt dat de invloed van de provincie verdund is door de deelname van meerdere partijen in het bestuur van een verbonden partij. Dit leidt tot minder invloed van PS.

Deze feitelijke afstand wordt in de praktijk versterkt door de veelal niet actuele informatiepositie van PS. Door niet tijdig en onvolledig geïnformeerd te worden ziet PS ook niet op welke wijze de provincie wel zijn invloed benut.

Ad 2: Versterken van de eigenaarsrol van de provincie.

Als de provincie ervoor kiest om taken door een samenwerkingsverband uit te laten voeren is het vanzelfsprekend om deze opdracht helder neer te leggen en daarop te sturen. Dit gebeurt veelal door de inhoudelijk verantwoordelijk gedeputeerde en ambtenaren.

Wat in de praktijk vaak minder aandacht krijgt is de eigenaarsrol. De provincie is niet alleen opdrachtgever / klant van de verbonden partij, maar ook (mede-)eigenaar. Dit brengt andere verantwoordelijkheden met zich mee.

Deze twee verantwoordelijkheden kunnen op gespannen voet met elkaar staan, maar vragen in ieder geval een andere focus.

Ad 3: Evalueren van verbonden partijen.

Deelname aan een verbonden partij is een bewuste keuze. Daarna gaan we een periode in van uitvoering en regulier beheer. Maar in deze periode kunnen zich allerlei ontwikkelingen voordoen. Bijvoorbeeld t.a.v. wet- en regelgeving, beleid, financiën, deelnemers en dergelijke.

Het is dan ook niet vanzelfsprekend om zonder meer op dezelfde manier te blijven deelnemen aan deze verbonden partij. Periodiek zal de verbonden partij geëvalueerd moeten worden.

Ad 4: Verbeteren van de informatiewaarde van de paragraaf verbonden partijen.

Tijdens het onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer voldeed de paragraaf verbonden partijen (nog) niet aan de nieuwe eisen van het BBV. Voorgescreven informatie ontbrak. Aanleiding om niet

alleen ad hoc de vereiste informatie op te nemen, maar ook de informatiewaarde van de paragraaf verbonden partijen verder te ontwikkelen.

Ad 5: Differentiëren van handelingsrepertoire op basis van aard en risicoprofiel van de verbonden partijen

De verbonden partijen zijn onderling niet te vergelijken. Enkele hebben een inhoudelijk doel, andere slechts een bedrijfsmatig doel. Sommige kennen een groot afbreukrisico, andere nauwelijks.

De diverse verbonden partijen verschillen qua aansprakelijkheidsrisico's en sturingsmogelijkheden. Het is dan ook logisch deze partijen verschillend te behandelen

1.4 Opbouw / leeswijzer

In de rest van deze nota verbonden partijen wordt aangegeven hoe wij als provincie (PS, GS en ambtenaren) met verbonden partijen om willen gaan. Een deel van de beschreven handelwijzen komt rechtstreeks voort uit wet- en regelgeving en een deel betreft beleidsmatige keuzes.

- In hoofdstuk 2 wordt stilgestaan bij het (al dan niet) vormen van een verbonden partij. Hierbij speelt ook de keuze voor rechtsvorm een rol.
- In hoofdstuk 3 wordt de governance, de bestuurlijke betrokkenheid uitgewerkt. Deze is vooral belegd bij gedeputeerde staten.
- In hoofdstuk 4 wordt specifiek ingezoomd op de rol van provinciale staten. Hoe kan de kaderstellende en controlerende rol van PS worden versterkt.
- In hoofdstuk 5 wordt het onderscheid aangebracht tussen de verschillende verbonden partijen en de daarbij horende handelwijzen. Deze betreft met name de ambtelijke rol.
- In hoofdstuk 6 tot slot wordt aangegeven hoe we de evaluaties een plek willen geven.

In deze hoofdstukken krijgen de verschillende verbeterpunten uit paragraaf 1.3 een plek.

2 Het aangaan van of toetreden tot een verbonden partij

Zoals in de inleiding is aangegeven kan het nuttig zijn om bepaalde taken samen met andere partijen uit te voeren. Dit kan om meerdere redenen zijn, bijvoorbeeld:

- Meerdere partijen hebben een eigen verantwoordelijkheid bij de uitvoering van de taak.
- De uitvoering van de taak wordt robuuster door schaalvergroting.
- De uitvoering van de taak wordt efficiënter / goedkoper door schaalvergroting

Een verbonden partij vraagt echter ook een investering. Zowel initieel als blijvend, waaronder:

- Het oprichten en inrichten van een rechtspersoon en organisatie.
- Het inrichten en uitvoeren van een bestuursstructuur.
- Het inrichten en uitvoeren van een sturings- en verantwoordingsstructuur en bijbehorende processen.

Dit is een beslissing die niet licht wordt genomen en daardoor ook door vele eisen uit wet- en regelgeving is omgeven.

2.1 Keuze voor samenwerkingsvorm

Als eerste geeft de Provinciewet in artikel 158, lid 2 een voorkeur aan voor publiekrechtelijke samenwerking. Privaatrechtelijke samenwerking is alleen aan de orde indien dit *in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang*.

Wij zijn als provincie Utrecht terughoudend bij het aangaan van een deelneming in een privaatrechtelijke rechtspersoon. Als hetzelfde resultaat behaald kan worden in publiekrechtelijke samenwerking verdient dit de voorkeur.

Bijlage 1 biedt een toelichting op een aantal rechtsvormen in samenwerking.

Bijlage 2 biedt een beslisboom om te komen tot een keuze tot al dan niet samenwerken en zo ja in welke rechtsvorm. Deze beslisboom wordt door een groot aantal overheden toegepast.

Als de provincie overweegt een taak in samenwerking uit te voeren hanteert zij de beslisboom die in bijlage 2 is opgenomen.

De notitie *Stappenplan voor stimulerings- en samenwerkingsinstrumenten* (zie hoofdstuk 7 literatuur) biedt uitgebreide handvatten en stappenplannen voor het bepalen van de keuze voor de samenwerkingsvorm.

2.2 Onderzoeken van de beoogde samenwerking

Diverse overheden hebben in het verleden teleurstellende ervaringen opgedaan met verbonden partijen. Dit heeft tot een negatief imago van samenwerking geleid. Deels onterecht, omdat veel van de teleurstellingen voortkwamen uit onterechte verwachtingen. Om dit te voorkomen is het van belang om de beoogde samenwerking vooraf goed te verkennen in een businesscase, met daarin:

- Hoe doen we het nu? Krachten, kwetsbaarheden, kosten.
- Hoe gaat het in de samenwerking? Idem plus kansen.
- Confrontatie: biedt de samenwerking een oplossing voor de kwetsbaarheden? Wordt de huidige kracht behouden? Wat levert de samenwerking op qua effectiviteit en efficiëntie?

Ook hier biedt de notitie *Stappenplan voor stimulerings- en samenwerkingsinstrumenten* goede ondersteuning.

Alvorens wordt besloten tot het aangaan van een verbonden partij voor het uitvoeren van provinciale taken wordt een businesscase opgesteld. Deze businesscase biedt input voor / maakt onderdeel uit van het besluitvormingsproces.

2.3 Besluitvorming

Artikel 1 lid 1 van de WGR stelt dat GS bevoegd is een GR aan te gaan. Lid 2 van hetzelfde artikel stelt dat GS hiertoe echter wel eerst toestemming moet verkrijgen van PS.

De provinciewet stelt in artikel 158, lid 1 sub e dat GS bevoegd is tot privaatrechtelijke handelingen. Dit betreft ook het aangaan van deelname in een privaatrechtelijke rechtspersoon. Lid 2 van hetzelfde artikel spreekt hierbij echter de voorkeur uit voor publiekrechtelijke samenwerking. Ook geeft lid 2 aan dat voorafgaand aan het aangaan van deze verbinding PS in gelegenheid wordt gesteld wensen en bedenkingen te uiten.

Alvorens GS besluit een verbonden partij aan te gaan, wordt PS hierover gehoord (bij privaatrechtelijke rechtspersonen) respectievelijk hiertoe toestemming gevraagd (bij publiekrechtelijke rechtspersonen).

3 Governance van verbonden partijen.

3.1 Provinciale vertegenwoordiging in publiekrechtelijke rechtsvormen

De WGR geeft aan dat de verschillende bestuursorganen (CvdK, GS en PS) een gemeenschappelijke regeling (GR) kunnen aangaan.

Uitgangspunt bij het aangaan van de GR is dat alleen die bestuursorganen deelnemen, die ook bestuurlijke bevoegdheden op dit terrein hebben.

Alleen GS-leden nemen deel aan de betreffende besturen van een GR of publiekrechtelijke stichting. Deze leden kunnen zich slechts laten vervangen door andere leden van GS. Dit is ook in overeenstemming met de gedragscode voor PS.

Hierop geldt één uitzondering: wanneer de verbonden partij enkel wordt aangegaan door provinciale staten. In dat geval wordt het (algemeen) bestuur gevormd door (enkel) leden van PS.

Het bovenstaande geldt onverkort ook voor plaatsvervangende bestuursleden.

PS-leden nemen niet deel in de besturen van de verbonden partijen.

Uitzonderingen hierop zijn verbonden partijen waarin alleen PS deelneemt en bestaande verbonden partijen die zijn ingericht toen deze regel nog niet van kracht was (waaronder een aantal schappen).

3.2 Provinciale vertegenwoordiging in privaatrechtelijke rechtsvormen

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

Vertegenwoordiging bij Vennootschappen

We zijn zeer terughoudend ten aanzien van deelname in directie of Raad van Commissarissen. De functie van directeur of commissaris in een vennootschap is niet verenigbaar met de functie van provinciebestuurder of -medewerker. Reden hiervoor is dat een commissaris enkel verantwoording verschuldigd is aan de aandeelhouders en niet aan de provincie. Dit is in strijd met de verantwoordingslijn van een provinciebestuurder of -medewerker.

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.

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

De functie van directeur of commissaris in een vennootschap is niet verenigbaar met de functie van provinciebestuurder of -medewerker.

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

Leden van GS vertegenwoordigen de provincie in de algemene vergadering van aandeelhouders van een NV of BV en leggen hierover verantwoording af aan PS.

Vertegenwoordiging bij Verenigingen

De vertegenwoordiging hangt af van de door de vereniging gehanteerde definitie van leden.

Bij verenigingen met private partijen zijn we, net als bij vennootschappen, zeer terughoudend met bestuursdeelname. Overwogen dient te worden of de relatie niet tot een subsidierelatie beperkt kan blijven, of eventueel een deelname aan de ledenvergadering (het hoogste orgaan).

Een andere categorie van verenigingen vormen de louter bestuurlijke verenigingen, zoals het IPO.

Net als bij publiekrechtelijke rechtspersonen nemen ook hier enkel GS-leden deel aan het bestuur.

Deelname aan de ledenvergadering hangt af van de gehanteerde definitie van de leden. Bij het IPO nemen leden van PS deel aan de ledenvergadering.

De vertegenwoordiging hangt af van de door de vereniging gehanteerde definitie van leden. Bij verenigingen met private partijen zijn we zeer terughoudend met bestuursdeelname. De relatie kan i.v.m. het risico van (de schijn van) belangenverstrengeling en aansprakelijkheid, beter tot een subsidierelatie beperkt blijven, of eventueel een deelname aan de ledenvergadering (het hoogste orgaan). Bij de louter bestuurlijke verenigingen nemen enkel GS-leden deel aan het bestuur. Bij het IPO nemen leden van PS deel aan de ledenvergadering.

3.3 Rolscheiding opdrachtgever / eigenaar

De rekenkamer adviseert om de rollen van opdrachtgever en eigenaar verder uit te werken en te scheiden. Ook de bestuurders van de verbonden partijen worden geconfronteerd met de verschillende petten die zij moeten opzetten bij het besturen van de verbonden partij. Soms moeten zij het inhoudelijk belang van de provincie verdedigen, soms moeten zij als eigenaar juist vechten voor de ontwikkeling van de verbonden partij.

Op hoofdlijnen kan gesteld worden dat naarmate een bestuurder meer betrokken is bij een verbonden partij (AB → DB → voorzitter) de eigenaarsrol een groter belang krijgt.

Desondanks kiezen we er niet voor om bestuurlijk deze rollen te scheiden. Bestuurders worden dagelijks geconfronteerd met pettenproblematiek. Wel zorgen we ervoor dat de bestuurders op beide rollen worden geadviseerd.

Bestuurlijk gezien scheiden we de rollen van opdrachtgever en eigenaar niet. Wel worden bestuurders op beide rolaspecten geadviseerd.

GS kan gemotiveerd afwijken van deze regel en besluiten beide rollen bestuurlijk wel te scheiden bij een specifieke verbonden partij.

4 Kaderstellende en controlerende rol van provinciale staten

Provinciale staten vormt binnen dit huis het Algemeen Bestuur en heeft daarmee een kaderstellende en controlerende rol op de taken waar wij als provincie voor staan. Dit geldt niet alleen voor de taken die we hier in huis uitvoeren, maar ook voor de taken die in verbonden partijen worden uitgevoerd. Complicerende factor is dat deze taken meer op afstand zijn gezet, waardoor de directe betrokkenheid van PS minder is. Daarnaast wordt de zeggenschap verdund, omdat het bestuur van de verbonden partij (inclusief de andere deelnemers) besluitvormend is. Het kan zijn dat de provincie een minderheidsstandpunt heeft en zich moet voegen naar de bestuurlijke meerderheid.

Tot slot moeten we als provincie (deelnemer) er ook rekening mee houden dat een verbonden partij ook behoefte aan een bepaalde mate van ruimte en zelfstandigheid heeft om haar rol goed te kunnen vervullen. We moeten ons er bewust van weerhouden om de toegenomen afstand te compenseren met een verlamme hoe veelheid (van gedetailleerde) kaders.

Het is dan ook van belang om, waar mogelijk, PS zo goed mogelijk in positie te brengen als het gaat om kaderstelling en controle. Goede informatievoorziening is hierbij randvoorwaardelijk. Tegelijkertijd zien we mogelijkheden de bestuurlijke drukte te verminderen.

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe wij invulling geven aan de kaderstellende en controlerende rol van PS

4.1 Aangaan, wijzigen en opheffen van een verbonden partij

In hoofdstuk 2 is beschreven wat de rol van PS is bij het aangaan van een verbonden partij.

Dezelfde rol heeft PS bij het wijzigen, uittreden, of opheffen van een verbonden partij.

Voor Gemeenschappelijke Regelingen is dit vastgelegd in de WGR.

PS moet GS toestemming verlenen alvorens GS een GR kan aangaan, wijzigen, uittreden, of opheffen.

De toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Alvorens GS besluit een privaatrechtelijke verbonden partij aan te gaan, te wijzigen, uit te treden of op te heffen stellen GS PS in gelegenheid wensen en bedenkingen kenbaar te maken wanneer zij verwekkende beslissingen overwegen.

GS legt aan PS voor:

1. een voorstel tot het aangaan van een nieuwe deelneming of oprichten van een privaatrechtelijke entiteit (artikel 158 PW, lid 2),
2. een privaatrechtelijke handeling, met name het uitoefenen van aandeelhoudersbevoegdheden, indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de provincie (artikel 167 PW, lid 4),
3. een voorstel tot wijziging van een deelneming voor zover hieraan financiële of belangrijke beleidsinhoudelijke gevolgen zijn verbonden (artikel 167 PW, lid 4).

4.2 Inhoudelijke kaders

Veel verbonden partijen stellen een strategisch / meerjarenbeleidsplan op. Dit is een belangrijk kaderstellend document, wat jaarlijks in een (programma)begroting invulling krijgt.

Hieronder benoemen we vier bestuurlijke intenties, die de invloed van de provincie en PS versterken.

Onze bestuursleden stimuleren, daar waar het van belang voor onze inhoudelijke doelen is, de verbonden partijen te werken met een meerjarenbeleidsplan

Onze bestuursleden stimuleren de verbonden partijen het strategisch / meerjarenbeleidsplan in samenspraak met de deelnemers op te stellen. Zowel ambtelijk als bestuurlijk (PS).

Onze bestuursleden stimuleren de verbonden partijen, voorafgaand aan besluitvorming, het strategisch / meerjarenbeleidsplan voor zienswijze voor te leggen aan de deelnemers.

GS zien toe op de kwaliteit van bedrijfsvoering en een transparante benoeming en beloning van bestuurders/toezichthouders bij verbonden partijen. Deze beloning is bij verbonden partijen met een gemeenschappelijke regeling maximaal de WNT norm (Wet normering topinkomens). Bij verbonden partijen met privaatrechtelijke rechtsvormen stimuleren GS het toepassen van de WNT-norm als uitgangspunt.

We kiezen in deze nota verbonden partijen voor het woord stimuleren, omdat het niet in alle gevallen is vastgelegd en afdwingbaar is. Informatie over deze inhoudelijke kaders dient opgenomen te worden in de P&C-stukken van verbonden partijen (zie par. 4.3)

4.3 P&C-stukken van de verbonden partijen

Belangrijke informatiebron voor PS over het reilen en zeilen van de verbonden partijen zijn de P&C-documenten: de jaarrekening, het jaarverslag (vaak gecombineerd), de (programma)begroting en voor een aantal verbonden partijen de kadernota.

We kiezen bij de provincie Utrecht voor een pragmatische aanpak die:

- De kaderstellende rol van PS waarborgt.
- De informatiepositie van PS waarborgt.
- De bestuurlijke drukte minimaliseert.

PS delegeert de behandeling van de P&C-stukken, inclusief de zienswijzeprocedure, aan GS.

GS informeert PS door het toezenden van een statenvoorstel met de P&C-stukken, de zienswijze en een uitgebreide toelichting op de stukken en zienswijze.

Uitzondering is wanneer de P&C-stukken niet overeenkomen met de geldende kaders, zoals meerjarenbeleidsplan of de budgetruimte / meerjarenbegroting van de provincie. In dat geval verloopt de besluitvorming wel via PS.

Op deze wijze beogen we de bestuurlijke druk bij PS te verminderen, zolang de kaders niet nadrukkelijk ter discussie staan. Hierdoor kan PS des te nadrukkelijker acteren als de kaders wel in het geding zijn.

PS delegeert de behandeling van de P&C-stukken, inclusief de zienswijzeprocedure, aan GS. Uitzondering is wanneer de P&C-stukken niet binnen de (eerder) door PS gestelde kaders vallen.

4.4 Informatiepositie van PS

Zoals eerder aangegeven is de informatiepositie van PS van groot belang. Gelukkig zien ook steeds meer verbonden partijen dit zelf en organiseren zij informatiebijeenkomsten voor de staten- (en raadsleden). Dit enerzijds om de nabijheid te vergroten en anderzijds om de politici bij belangrijke ontwikkelingen mee te nemen.

GS stimuleren de verbonden partijen om 1 maal per 4 jaar een kennismakingsbijeenkomst te organiseren voor de nieuwe statenleden.

Daarnaast stimuleren zij de verbonden partijen bij belangrijke ontwikkelingen informatiebijeenkomsten te organiseren voor statenleden.

Daarnaast hebben de GS-leden, als bestuurlijke vertegenwoordiging in de verbonden partijen, een belangrijke rol in de informatiepositie van PS. Bij gemeenschappelijke regelingen is deze rol zelfs vastgelegd in de wet (WGR, artikel 16) en in de diverse GR-teksten. GS-leden geven inhoud aan deze rol door na de bestuursvergaderingen de ontwikkelingen te delen in de diverse commissievergaderingen.

GS informeert PS ten minste over voorstellen voor een meerjarige strategie, over omvangrijke wijzigingen in de structuur of over ingrijpende wijzigingen in de statuten en/of regelingen van een verbonden partij en over bestuurlijk of maatschappelijk belangrijke ontwikkelingen.

GS delen relevante ontwikkelingen m.b.t. verbonden partijen in de verschillende commissies.

Overigens kent de informatiepositie van PS niet alleen een brengplicht van de verbonden partijen en de bestuurlijke vertegenwoordigers. De statenleden hebben hierin ook een eigen verantwoordelijkheid; een haalplicht. Deze kunnen ze invullen door zelf de openbare AB-stukken te raadplegen en door actief de bestuursvertegenwoordiger te bevragen.

PS-leden informeren zich actief door het raadplegen van AB-stukken en de bestuursvertegenwoordigers te bevragen.

Op de vaste momenten van de P&C-cyclus van de verbonden partijen wordt PS geïnformeerd op de wijze, zoals deze in §4.3 is beschreven.

De informatie in onze eigen P&C-documenten wordt in de volgende paragraaf uitgewerkt.

4.5 Paragraaf Verbonden Partijen in begroting en jaarrekening van de provincie

De oude paragraaf verbonden partijen kent 2 zwakke punten:

- In de begroting en bij de jaarrekening wordt overwegend dezelfde informatie geboden. Zij bieden hiermee voor de statenleden slechts beperkt meerwaarde ten opzichte elkaar.
- Door teveel te focussen op de vereisten vanuit het BBV biedt de paragraaf verbonden partijen te weinig een inhoudelijk inzicht in hoe het met de verbonden partijen gaat.

Om deze punten te ondervangen wordt **vanaf de begroting 2018** (najaar 2017) de volgende opzet van de paragraaf verbonden partijen gehanteerd:

- De paragraaf verbonden partijen hanteert een onderverdeling van verbonden partijen:
 1. Gemeenschappelijke regelingen
 2. Vennootschappen en coöperaties
 3. Stichtingen en verenigingen
 4. Overige verbonden partijen
- Van elke verbonden partij wordt het totale inzicht gegeven in een uitgebreide tabel. Hierin wordt alle informatie uit de huidige paragrafen verbonden partijen gecombineerd. De financiële informatie is actueel, want gebaseerd op de vastgestelde jaarrekening van het vorige jaar en de begroting van het volgende jaar. In bijlage C staat de beoogde informatietabel.
- In de begroting wordt daarbij aanvullend inzicht geboden in de ontwikkelingen bij de verbonden partij voor het komende jaar. Zowel financieel, inhoudelijk als bestuurlijk. In de jaarrekening wordt daarbij aanvullend een tekstuele terugblik opgenomen over het afgelopen jaar. Hoe heeft de verbonden partij zich ontwikkeld? Dit kan zowel inhoudelijk, organisatorisch, bestuurlijk, financieel of qua risico's zijn. Dit tekstuele verslag sluit natuurlijk aan op de paragraaf verbonden partijen uit de begroting voor dat jaar.

Daarnaast wordt in de programmabegroting in het betreffende begrotingsprogramma opgenomen hoe de desbetreffende verbonden partij bijdraagt aan het bereiken van de provinciale beleidsdoelen. Deze opzet biedt een aantal voordelen, ten opzichte van de huidige opzet:

- De informatiewaarde is groter.
- De financiële informatie is juist en actueel (jaarrekening)

5 Differentiatie in verbonden partijen en bijbehorend handelingsperspectief

5.1 Opdrachtgeverschap en eigenaarschap

Deelnemen in een verbonden partij brengt vaak (maar niet altijd) meerdere belangen met zich mee. Enerzijds heb je het inhoudelijke belang: zorgen dat je inhoudelijke doel wordt gerealiseerd. En bij voorkeur tegen zo laag mogelijke kosten. Dit is het belang van de opdrachtgever / klant en kent een relatief korte termijn focus. Daarnaast hebben we als (mede-)eigenaar een ander belang. Een gezonde, slagvaardige organisatie. Gericht op de continuïteit en de kwaliteit van de organisatie. Deze kent een meer lange termijn focus.

Die belangen kunnen op gespannen voet met elkaar staan. Zo kan het eenzijdig sturen op opdrachtgeverschap in het uiterste geval leiden tot uitholling van de verbonden partij. Er wordt onvoldoende geïnvesteerd in processen en mensen. Hierdoor kan de verbonden partij op termijn wellicht niet meer voldoen aan de wensen van de opdrachtgever.

Elke bestuurder in een verbonden partij heeft te maken met dit spanningsveld. Het ene moment moet hij/zij acteren met de pet van de opdrachtgever op, het andere moment moet hij/zij acteren met de pet van de eigenaar op. Bestuurders en ondersteunende ambtenaren moeten zich heel goed bewust zijn van deze verschillende petten. Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven worden in de bestuurlijke vertegenwoordiging de rollen niet hoofdelijk gescheiden. De afgevaardigde bestuurder behartigt beide belangen.

Opdrachtgeversrol

De opdrachtgeversrol kenmerkt zich door o.a. het formuleren en uitzetten van opdrachten, opstellen prestatie-indicatoren, maken van rapportageafspraken, bewaken van levering en budgetten, inhoudelijke afstemming en inhoudelijke ontwikkelingen.

Bij een aantal verbonden partijen is dit de belangrijkste rol.

Eigenaarsrol

De eigenaarsrol kenmerkt zich door de focus op de continuïteit en toezicht op het beleid en de algemene gang van zaken van de verbonden partij. Denk hierbij o.a. op het wijzigen van de GR of statuten, uittreden uit of opheffen van de verbonden partij, werking van rechts- en/of samenwerkingsvorm, organisatieontwikkeling en de P&C-cyclus (toetsen en goedkeuring van begroting en jaarrekening).

Bij grote risico's en belangen is het van belang om de rollen van opdrachtgever en eigenaar ambtelijk te scheiden.

Opdrachtnemer (verbonden partij)

De directeur/bestuurder van de verbonden partij is als opdrachtnemer verantwoordelijk voor een doelmatige, rechtmatige en professionele uitvoering (inclusief financieel-, materieel beheer en tijdige informatievoorziening aan de opdrachtgever). Daarnaast legt hij verantwoording af over de uitvoering van de opdracht conform de vereisten uit de begrotingsvoorschriften en de rapportageafspraken met de opdrachtgever. Wanneer de afgesproken budgettaire kaders overschreden dreigen te worden ten gevolge van onvoorziene omstandigheden treedt de verbonden partij hierover in overleg met de opdrachtgever van de provincie.

Toezietsrol

Het toezicht richt zich op de kwaliteit van de bedrijfsvoering en daarmee samenhangende eisen aan governance, informatievoorziening, interne controle en risicomanagement van de verbonden partijen en voldoen aan wet- en regelgeving.

We maken onderscheid tussen de opdrachtgeversrol, de eigenaarsrol, de opdrachtnemersrol en de toezichtsrol. Deze zijn belangrijk en vragen een verschillende focus.

5.2 Onderverdeling van verbonden partijen

Bij verbonden partijen maken we onderscheid tussen:

- Een maatschappelijk / inhoudelijke opgave versus een bedrijfsmatige opgave.
- Een groot belang / risico versus een klein belang / risico.

Op basis van deze onderscheiden hanteren we twee categorieën verbonden partijen:

- A. Verbonden partijen die van groot belang zijn voor het halen van inhoudelijke doelen van de provincie en waarbij de provincie een aanzienlijk risico (financieel en/of bestuurlijk) loopt.
- B. Het inhoudelijk belang is (zeer) beperkt, evenals de risico's. Het betreft hier met name de aandelenpakketten.

De verbonden partijen worden onderverdeeld naar inhoudelijk belang en risicoprofiel.

In bijlage E is in een overzicht aangegeven onder welke categorie de betreffende verbonden partij is ondergebracht.

5.3 Handelingsstrategieën en ambtelijke inzet bij verbonden partijen

In de vorige paragraaf is gebleken dat de verschillende verbonden partijen stevig kunnen verschillen van aard. Dit vraagt natuurlijk ook verschillende aanpakken. *One size doesn't fit all*. Hieronder wordt de inzet per categorie uitgewerkt.

De verschillende categorieën verbonden partijen kennen elk hun eigen ambtelijke inzet en handelingsprofiel.

Categorie A verbonden partijen met een groot (inhoudelijk) belang en een aanzienlijk risico

Bij deze categorie is het van belang dat zowel de opdrachtgeversrol als de eigenaarsrol stevig wordt ingevuld. Deze rollen worden ambtelijk door verschillende personen vervuld. Deze ambtelijke eigenaar en opdrachtgever zijn gelijkwaardig aan elkaar en vullen elkaar aan. Zij bereiden samen de bestuursvergaderingen voor, voor de portefeuillehouder, evenals de bestuurlijke besluitvorming van de P&C-stukken. De opdrachtgever zal veelal de penvoerder zijn voor de adviezen m.b.t. de bestuursvergaderingen, de eigenaar m.b.t. de P&C-stukken en de GR.

De opdrachtgever vertegenwoordigt het inhoudelijk belang. Het opdrachtgeverschap wordt belegd bij een andere afdeling dan het eigenaarschap.

Categorie B verbonden partijen met een beperkt (inhoudelijk) belang en beperkt risico

Het belangrijkste kenmerk van deze verbonden partij is het aandelenpakket en de dividenduitkering. Wij hebben als provincie geen inhoudelijk belang / opdrachtgeverschap. Dit staat los van het feit dat het aandeelhouderschap is ontstaan vanuit de maatschappelijke functie van deze verbonden partijen. In dit geval is enkel sprake van invulling van het eigenaarschap.

6 Periodieke evaluatie

6.1 Evaluatie van de nota verbonden partijen

In paragraaf 1.1 is geconstateerd dat in 8 jaar er veel (externe) ontwikkelingen zijn geweest die maken dat de oude nota verbonden partijen aan (totale) herziening toe is. Deze ontwikkelingen zullen zich blijven voordoen. Het is daarom van belang deze nota elke 4 jaar / collegeperiode (kort) te evalueren en zo nodig bij te stellen.

De nota verbonden partijen wordt tenminste 1 maal per collegeperiode geëvalueerd en zo nodig bijgesteld.

6.2 Evaluatie van verbonden partijen

Verbonden partijen kijken in hun jaarlijkse P&C-cyclus naar de ontwikkelingen die voor hen van belang zijn. Hierdoor vinden in de loop van de jaren vanzelf kleine bijstellingen plaats.

Dit biedt echter geen garantie dat de verbonden partij nog "fit for purpose" is.

De eigenaar van de verbonden partij kan bepalen of de verbonden partij nog adequaat is, nog steeds het publieke belang dient, of dat een grotere bijstelling nodig is. Deze grotere bijstelling kan bestaan uit aanpassen van de onderliggende contracten (statuten of GR), aanpassen van het strategisch beleid, of zelfs opheffing. Deze evaluatie is de verantwoordelijkheid van de eigenaar van de verbonden partijen wordt uitgevoerd door de concerncontroller.

De verbonden partijen worden ten minste 1 maal per collegeperiode geëvalueerd.

Als deze evaluatie plaatsvindt is het van belang om de inzichten te delen. Primair binnen GS, maar de evaluatie kan ook aanleiding zijn om het gesprek met PS aan te gaan. Dit creëert de mogelijkheid voor het maken van eigen afwegingen en keuzes als provincie.

De eigenaar van verbonden partijen agendeert de evaluatie van de verbonden partij in GS en zo nodig ook in PS.

7 Literatuur.

Gemeente Governance, Handboek Verbonden partijen 'Twee voeten in één sok'.
Deloitte, mei 2006

Beleidsnota verbonden partijen.
Provincie Utrecht, 2009

Auditrapport Verbonden Partijen (217a onderzoek).
Provincie Utrecht, december 2014

Beleid en praktijk m.b.t. verbonden partijen.
Randstedelijke Rekenkamer, juli 2015

Notitie Verbonden Partijen.
Commissie BBV, 2014

Samenwerken met succes 2.
Provincie Utrecht, 2015

Verzelfstandiging en samenwerking bij decentrale overheden.
Ministerie BZK, december 2015

Notitie Stappenplan voor stimulerings- en samenwerkingsinstrumenten.
Proof adviseurs, mei 2017

Bijlagen:

- A. Toelichting rechtsvormen en samenwerking
- B. Toetsingskader t.b.v. keuze samenwerkingsvorm
- C. Format informatieoverzicht verbonden partijen t.b.v. de paragraaf verbonden partijen in de begroting
- D. Profielen opdrachtgeversrol en eigenaarsrol
- E. Overzicht verbonden partijen met risicoprofiel

A. Toelichting rechtsvormen en samenwerking

Privaatrechtelijk

Stichting

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, 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.

Vereniging

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.

Vennootschap (NV, BV)

Deze vormen komen, tenzij expliciet wettelijk vastgelegd, niet in aanmerking voor de uitvoering van wettelijke taken, want die zijn via het bestuursrecht 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 moederdochterconstructies.

Een voorbeeld waar BV etc. zou kunnen worden gebruikt is de revitalisering van bedrijventerreinen of andere grootschalige publiek-private samenwerking (in gemeenteland bijvoorbeeld wijksanering).

Gemeenschappelijke regeling (WGR)

Een **openbaar lichaam** is de meest gebruikte vorm van publiekrechtelijke samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR). Van de vier samenwerkingsvormen binnen de WGR is dit de meest uitgebreide. 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. De wetgever kan ook verplichte deelname van lokale overheden in een gemeenschappelijke regeling voorschrijven. Het landelijk stelsel van Regionale Uitvoeringsdiensten voorbeeld, is vastgelegd in de wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving en verplicht de provincie tot deelname aan een omgevingsdienst (de RUD Utrecht).

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.

De **bedrijfsvoeringsorganisatie** is een nieuwe lichte samenwerkingsvorm in de WGR. De belangrijkste verschil met een openbaar lichaam is dat een bedrijfsvoeringsorganisatie een enkelvoudig bestuur heeft in plaats van een geleed bestuur. Op die manier wordt bestuurlijke drukte deels voorkomen en is de aansturing van de bedrijfsvoeringsorganisatie eenvoudiger. De bedrijfsvoeringsorganisatie kan uitsluitend worden ingesteld bij zogenoemde collegeregelingen, regeling waaraan uitsluitend colleges (burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten resp. het dagelijks bestuur van een waterschap) aan deelnemen. Daarmee is de samenwerking per definitie beperkt tot uitvoering of bedrijfsvoering, de wettelijke verantwoordelijkheden van dat college. Een bedrijfsvoeringsorganisatie kan niet teveel beleidsvrijheid hebben, maar het moet meer een uitvoeringsdienst zijn.

Een **Gemeenschappelijk orgaan** is een lichtere vorm van samenwerking op basis van de WGR, met een beperkte rechtspersoonlijkheid. Personeel moet daardoor altijd in dienst zijn van één of meer van de deelnemers.

Een Gemeenschappelijk orgaan heeft alleen een Dagelijks Bestuur (DB), zodat sterkere sturing vanuit de afzonderlijke overheden vereist is. Aan een gemeenschappelijk orgaan kunnen geen regelgevende bevoegdheden worden gedelegeerd en het kan geen eigen personeel in dienst nemen. Wel kunnen deelnemende gemeenten beschikkingsbevoegdheden overdragen aan het gemeenschappelijk orgaan, echter niet de bevoegdheid om belastingen te heffen of algemeen verbindende voorschriften te geven.

Deze variant wordt wel gebruikt voor enkelvoudige samenwerking of voor afstemming. Het gaat dan vaak om een Gemeenschappelijke Regeling (GR) die voor één bepaald beleidsterrein gericht is op visievorming en onderlinge afstemming, bijvoorbeeld op het terrein van welzijn of huisvesting. In de praktijk komt het gemeenschappelijk orgaan minder vaak voor.

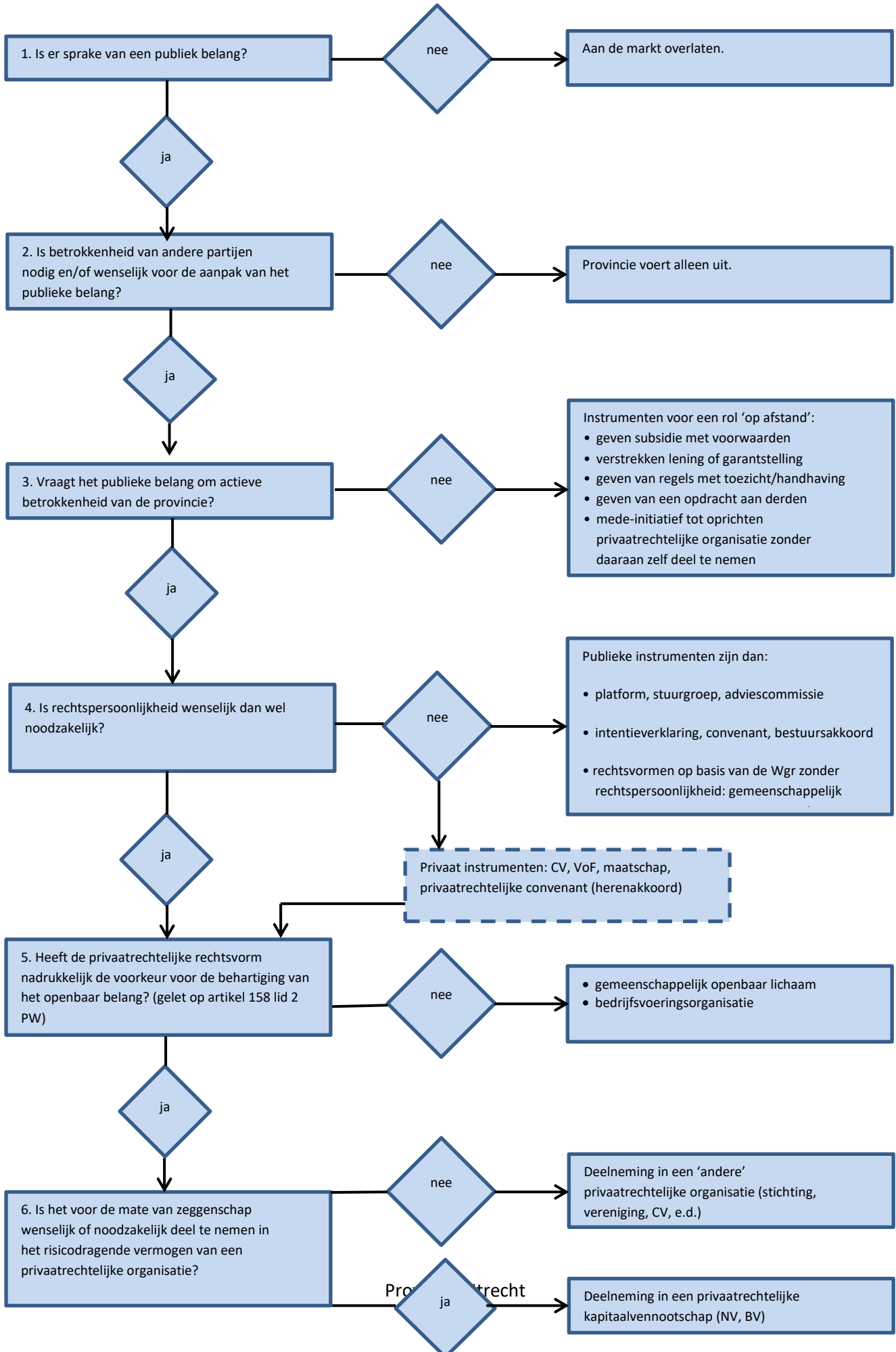
Publiek Private Samenwerking (PPS)

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.

B. Toetsingskader t.b.v. keuze samenwerkingsvorm



C. Format informatieoverzicht verbonden partijen t.b.v. de paragraaf verbonden partijen in de begroting

Hieronder staat de opzet van de informatie per verbonden partij, zoals deze wordt opgenomen in de paragraaf verbonden partijen van de begroting en jaarrekening.

Ter verduidelijking is de informatie van de RUD hier ingevuld.

Naam	Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht (RUD Utrecht)	
Vestiging	Utrecht	
Doel	De Regionale Uitvoeringsdienst behartigt de belangen van de deelnemers tezamen en van iedere deelnemer afzonderlijk op het gebied van fysieke leefomgeving, voor zover de bevoegdheid daartoe de deelnemer toekomt en voor zover deze aan de Regionale Uitvoeringsdienst is gemandateerd.	
Kerntaken	Namens de provincie en gemeenten vergunningverlenende, handhavende en toezichthoudende taken uitvoeren op het milieu- en omgevingsdomein. Elke deelnemer bepaalt het voor hem uit te voeren beleid zelf.	
Deelnemende partijen	Provincie Utrecht en de gemeenten Amersfoort, Baarn, Bunschoten, Leusden, Lopik, Soest,	
Bestuurder(s)	Gedeputeerde Pennarts-Pouw (AB, DB, voorzitter)	
Financieel belang	De provincie is de grootste eigenaar/opdrachtgever met een belang van ca. 58%. De bijdrage over 2016 bedroeg	
Financiële ontwikkeling	De RUD kent t/m 2017 een lumpsumfinanciering. Momenteel wordt een gemengde financiering voorbereid, waarbij overhead via lumpsum wordt omgeslagen en productie via outputfinanciering.	
Vermogen	Eigen vermogen 1/1/2016 € 1,91 mln 31/12/2016 € 1,72 mln	Vreemd vermogen 1/1/2016 € 3,86 mln 31/12/2016 € 1,68 mln
Financieel resultaat 2016	€ 0,31 mln	
Inhoudelijke ontwikkeling	De RUD bouwt momenteel op verzoek van de deelnemers de groene toezichtstaken uit. Daarnaast bereidt de RUD zich voor op de invoering van de Omgevingswet.	
Bestuurlijke en organisatorische ontwikkeling	De Regionale Uitvoeringsdienst 2.0 is een tussenstap naar een Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht 2.1 met daarin de provincie Utrecht en alle Utrechtse gemeenten. In 2016 is een stap gezet in samenwerking tussen de RUD Utrecht en de Omgevingsdienst Regio Utrecht. In 2016 heeft de zittende directeur haar opdracht teruggegeven aan het bestuur. Dit heeft geleid tot de aanstelling van een nieuwe directeur.	
Risico's	De risico's richten zich op het leveren van uniforme kwaliteit passend bij de eisen en de mogelijk veranderde regelgeving. Dit kan extra kosten met zich meebrengen. Sturing op de bijdrages en het budget via het DB is noodzakelijk.	

D. Profielen opdrachtgeversrol en eigenaarsrol

In zowel het auditrapport van de concerncontroller (2014) als dat van de Randstedelijke Rekenkamer (2015) wordt de aanbeveling gedaan een betere rolscheiding tussen de taken van opdrachtgever en eigenaar te maken. In de nota verbonden partijen wordt er dan ook voor gekozen de opdrachtgevers en eigenaarsrol ambtelijk gescheiden te beleggen. Deze bijlage v geeft een uitwerking van deze rollen.

In de kern gaat het eigenaarschap bij een verbonden partij over het toezien op de continuïteit van de organisatie, de bedrijfsvoering en de strategische sturing via de p&c cyclus (de kadernota, begroting en de jaarrekening). Opdrachtgeverschap gaat over inhoudelijke opdrachten. In de verdeling van de taken tussen de onderscheiden rollen kunnen verschillende keuzes worden gemaakt. Niet alle taken zijn “met een schaarje te knippen” en in sommige situaties gaan beide rollen ongemerkt in elkaar over. Daarbij zijn niet bij elke verbonden partij beide rollen relevant.

Eigenaarsrol

Wat wordt er bedoeld met de eigenaarsrol?

Met de invulling van de eigenaarsrol wordt bedoeld: de wijze waarop de provincie de continuïteit van de organisatie bewaakt. Hierbij gaat het over het bewaken van de bedrijfsvoering, risicomanagement, omzet, klanttevredenheid, kostenbeheersing en innovatie.

Wat is het nut van de eigenaarsrol?

Door een goede invulling van de eigenaarsrol kan de provincie goed sturen op de bedrijfsvoering van de verbonden partijen en behouden we de zeggenschap over de verbonden partijen. Deze zeggenschap is gericht om de belangen van de burger en de politiek goed door te voeren naar de VP. Hierdoor kan de provincie ingrijpen in beslissingen van het samenwerkingsverband en is scherp welke risico's gelopen worden.

Opdrachtgeversrol

Wat wordt er bedoeld met de opdrachtgeversrol?

De provincie heeft haar beleidsdoelen en de kwaliteit van haar producten en diensten geformuleerd in de beleidsstukken en in de programmabegroting. Als de uitvoering van het beleid en de levering van de producten en diensten is uitbesteed aan een VP, dan is de provincie opdrachtgever en klant.

Wat is het nut van de opdrachtgeversrol?

De opdrachtgever neemt voor de provincie producten en diensten af van de VP. Door goed te onderhandelen en te sturen zorgt de opdrachtgever voor een goede levering van diensten en voor een zo gunstig mogelijke prijs.

Taken:	
Eigenaarsrol	Opdrachtgeversrol
Specifiek <ul style="list-style-type: none">• Vaststellen meerjarenstrategie verbonden partij;• Vaststellen voorzieningen en middelen;• Besluit over bedrijfsvoering;• Strategische advisering voorstellen m.b.t. inrichting verbonden partij;• Besluiten over P&C cyclus;• Beoordeling financiële positie verbonden partij• Vaststellen provinciale middelen voor opdrachtverlening verbonden partij of vaststellen dividenduitkering aandeelhouders.	Specifiek <ul style="list-style-type: none">• Dagelijkse coördinatie in relatie tot beleidskader en aandachtspunten provincie;• Opstellen beleidskaders, inventariseren risico's en knelpunten;• Opdrachten verlenen, tactisch/operationeel bv via Dienstverleningsovereenkomst, budgetbeheer;• Beoordelen van en sturen op voortgangsrapportages en kwaliteit;• Vaststellen van criteria voor meten en beoordelen prestaties.

E. Overzicht verbonden partijen met risicoprofiel

Verbonden partij:	Indeling in categorie:	Argumentatie:
RUD-Utrecht	A	De provincie is voor de uitvoering van haar beleid afhankelijk van de RUD. Niet alleen draagt de provincie ruim 6 miljoen bij aan de begroting, de RUD is als organisatie nog in de opstartfase en dit brengt grotere risico's met zich mee. Als mede-eigenaar van de gemeenschappelijke regeling zal de provincie eventuele tekorten moeten aanvullen. De gescheiden rolverdeling tussen eigenaar en opdrachtgever is daarom dan ook noodzakelijk.
Recreatieschap Midden Nederland	A	Een eerste verkenning van de risico's in relatie tot de recreatieschappen maakt duidelijk dat er enige mate van risico m.b.t. de taakuitvoering is. Mogelijke liquidatie van de schappen kunnen tot forse afwikkelingskosten leiden.
Recreatieschap Stichtse Groenlanden	A	
Plassenschap Loodrecht	A	
Recreatieschap Utrechtse Heuvelrug	A	
N.V. REMU Houdstermaatschappij	B	De houdstermaatschappij heeft geen activiteiten anders dan behartigen van de belangen van de voormalige aandeelhouders van de REMU in relatie tot een mogelijke te ontvangen privatiseringsvergoeding. Om dit reden zijn de risico's beperkt en het belang primair dat van de provincie als aandeelhouder.
Vitens N.V.	B	Vitens is een belangrijke partner als het gaat om een reeks vraagstukken die voorvloeien uit het garanderen van de toekomstige drinkwatervoorraad. Dit staat echter los van het aandelenbelang. Wij zijn niet vanuit het (mede-)eigenaarschap ook opdrachtgever. De N.V. is volledig zelfstandig. De provincie is dus primair aandeelhouder en ontvanger van dividenden. Het aandelenbelang van de provincie is significant (5%), evenals het dividend (vorig jaar 8 ton).
Nederlandse Waterschapsbank N.V.	B	De provincie heeft een zeer beperkt aandeelhoudersbelang in beide banken. Van opdrachtgeverschap is geen sprake.
Bank Nederlandse Gemeenten	B	
N.V. OMU	A	De OMU investeert in de transformatie van bedrijfsterreinen en kantoorruimte. Hoewel het dit doet met provinciale gelden, is de organisatie op afstand gezet en is er geen sprake van een blijvende opdrachtgeversrelatie, de provinciale opdracht is namelijk verankerd in de statuten. Wanneer de provincie haar bemoeienis beperkt tot die als aandeelhouder en eigenaar, dan zijn de risico's beperkt.
Vereniging Huis der Nederlandse provincies	B	Is van beperkt belang voor de provincie, enkel doel is om een gezamenlijke vertegenwoordiging van de provincies in Brussel mogelijk te maken.
Vereniging Interprovinciaal overleg	B	Hoewel het IPO voor de provincie een belangrijk overlegorgaan is, lijken de risico's beperkt. De bestuurlijk belang is groot.
-		