

Aan Provinciale Staten
Statencommissie Bestuur, Economie en Middelen

DATUM	27-10-2020	REFERENTIE	Jan Kippers
ONS NUMMER	8215115B	DOORKIESNUMMER	06-40813391
NUMMER PS	2020BEM172	E-MAILADRES	Jan.kippers@provincie-utrecht.nl
BIJLAGE	Evaluatierapport	PORTEFEUILLEHOUDER	Strijk

Onderwerp Statenbrief:

Evaluatie verbonden partijen 2020 provincie Utrecht

Voorgestelde behandeling:

Kennismemen en een voorgenomen behandeling in commissie BEM in het eerste kwartaal 2021

Geachte dames en heren,

In de Nota Verbonden Partijen van de provincie is vastgelegd dat eenmaal per collegeperiode de verbonden partijen geëvalueerd worden. De evaluatie heeft nu plaatsgevonden en is uitgevoerd door Arcadis. In deze statenbrief vindt u de inhoudelijke reactie van het college van Gedeputeerd Staten, zoals vastgesteld in ons college op 27 oktober 2020.

Deze evaluatie is voor ons een belangrijk vertrekpunt voor de geactualiseerde nota verbonden partijen waarmee nu gestart gaat worden. Wij zijn voornemens om met u hierover in gesprek te gaan tijdens een commissievergadering BEM in het eerste kwartaal van 2021. Deze evaluatie kunt u hierbij desgewenst betrekken.

Essentie / samenvatting:

De aanbevelingen uit de evaluatie verbonden partijen 2020 van de provincie Utrecht worden vrijwel allemaal door ons overgenomen en zullen hun plek krijgen in de geactualiseerde nota verbonden partijen die u in de tweede helft van 2021 zal worden aangeboden. Aan het begin van dit traject wordt u uitgenodigd om uw opvattingen daarover kenbaar te maken. De uitkomsten van de evaluatie verbonden partijen kunnen daarbij betrokken worden.

Meetbaar / beoogd beleidseffect

Invulling gegeven aan de opdracht om eens per collegeperiode een evaluatie op de verbonden partijen uit te voeren.

Inhoudelijke reactie van het college van Gedeputeerde Staten op de uitgevoerde evaluatie.

1. Inleiding

Het onderzoeksbureau Arcadis heeft de evaluatie uitgevoerd aan de hand van de centrale onderzoeksvraag:

Zijn de verbonden partijen van de provincie Utrecht nog adequaat, dienen zij nog steeds het publieke belang, of is een bijstelling nodig?

Uit de centrale onderzoeksvraag zijn vier deelvragen afgeleid:

1. In welke mate is sprake van een duidelijke beleidsonderbouwing van de verbonden partijen?
2. In hoeverre is er een optimale strategische aansturing van de provincie?
3. In hoeverre zijn de verbonden partijen effectief en dienen zij het publieke belang?
4. Is eventueel een bijstelling nodig van de verbonden partijen van de provincie Utrecht?

In de evaluatie worden zes conclusies getrokken en vier aanbevelingen gedaan met een drietal afsluitende reflecties. De conclusies worden gerelateerd aan de deelvragen. De aanbevelingen en afsluitende reflectie worden over het geheel gedaan.

Allereerst zal echter een algemene reactie gegeven worden op het rapport als geheel.

2. Algemene reactie

Uit de evaluatie van de verbonden partijen (VP- deze afkorting wordt voor zowel enkelvoud en meervoud gebruikt) komt naar voren dat het goed is om periodiek te kijken in hoeverre een VP nog steeds het provinciaal belang dient. Daarbij mag in ogenschouw genomen worden of de doelstellingen van de VP en de provincie na verloop van tijd nog steeds overeenkomstig de initiële doelstellingen zijn. Het is zeker denkbaar dat doelstellingen en accenten in de samenwerking veranderen, of dat er nieuwe bijkomen. De provincie en VP bevinden zich in een dynamische omgeving en worden ook geacht daarop mee te bewegen. Een terecht punt uit de evaluatie is om het impliciete karakter van een wijziging in doelstellingen of anderszins expliciet te maken. Dit geeft ook Provinciale Staten een momentum om zich hierover uit te spreken.

Er zijn ook VP waarbij er geen expliciet te realiseren doelstelling zijn, maar die als doel hebben om in gezamenlijkheid met anderen een overleg- of lobbyplatform te zijn waarbij een spreekbuis kan worden gegenereerd richting 'Den Haag' of 'Brussel'. Het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het Huis van de Nederlandse Provincies (HvdNP) zijn hiervan voorbeelden.

Ook zijn er VP waarbij een expliciet provinciaal doel afwezig is, maar waarvan het belangrijk is dat publiekrechtelijke partijen daaraan deelnemen, zoals bij de Nederlandse Waterschapsbank (NWB) en de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG). Het maakt zichtbaar dat deze instellingen een publiek belang dienen.

Naast deze VP zoals wij die kennen vanuit de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en waarover deze evaluatie heeft plaatsgevonden ontstaan er steeds meer privaatrechtelijke constructen, zoals regiodeals, en informele constructen zoals bijvoorbeeld de U10 waarin de provincie participeert. In de geactualiseerde nota verbonden partijen zal hier aandacht aan besteed worden inclusief al bestaande privaatrechtelijke constructen zoals stichtingen, verenigingen waarbij de provincie een maatschappelijk – en een bestuurlijk belang heeft. In de geactualiseerde nota VP, die naar verwachting in de tweede helft van 2021 door PS zal worden behandeld, zal een ordening worden gepresenteerd waarin de bovenstaande categorieën een plek krijgen. Deze uitbreiding ten opzichte van de huidige nota VP wordt ondersteund door het rapport van BZK 'Ruimte voor Regels' en naar aanleiding hiervan 'Knelpunten en oplossingsrichtingen in de Gemeentewet, Provinciewet en de Wet gemeenschappelijke regelingen. Hierin wordt ook gepleit voor een verbreding van de nota VP buiten de formele VP zoals wij die kennen vanuit de paragraaf VP in de Begroting Provincie Utrecht.

Uit de evaluatie komt ook naar voren dat in veel gevallen een duidelijke exit strategie ontbreekt. Vanuit een historisch perspectief is dat wellicht verklaarbaar. Toen was de mores anders dan nu het geval is. Samenwerkingsverbanden werden vanuit een langduriger perspectief ontworpen en goede alternatieven waren ook niet voorhanden. Nu wil men vooral samenwerkingsvormen creëren rondom concrete maatschappelijke opgaven. Hierbij is een veel duidelijker besef van een tijdelijkheid en daarmee ook de wenselijkheid tot het hebben van een duidelijke exit strategie voor de betrokken partijen. Ook zijn er VP partijen waarbij het hebben van een expliciete exit strategie geen toegevoegde waarde heeft, zoals bijvoorbeeld Vitens of de NWB en BNG.

Gelukkig maakt deze evaluatie ook duidelijk dat ondanks vaak het ontbreken van een duidelijke neergelegde visie, of een concreet doel de onderzochte VP voldoende adequaat zijn.

Onderstaand worden de conclusies, aanbevelingen en afsluitende reflecties van commentaar voorzien. In het algemeen kan worden gesteld dat de aanbevelingen een plek krijgen in de geactualiseerde nota VP.

3. Reacties op de conclusies

1. *Bij de meeste verbonden partijen kan de beleidsonderbouwing duidelijker worden uitgewerkt, met name de relatie tussen het provinciale belang met de (SMART-)doelstellingen van de verbonden partij en de indicatoren waarmee de effectiviteit kan worden gemeten.*

Het is inderdaad een goede zaak om periodiek aandacht te besteden aan het expliciet maken van het provinciale belang en de relatie met de VP. Op dit moment kan veelal worden gesteld dat vooral bij al lang bestaande VP de oorspronkelijke doelstelling op z'n minst geactualiseerd kan worden. Ten tweede is het goed om de vaak impliciete doelstellingen expliciet te maken. Een bijkomend effect daarbij zal dan zijn dat niet alle VP een duidelijke 'doelrelatie' hebben met de provincie maar vaak voorwaarde scheppend zijn om bijvoorbeeld te kunnen fungeren als een overlegplatform.

In de geactualiseerde nota VP zal hiervoor plek worden ingeruimd.

2. *De provincie Utrecht heeft voor vrijwel alle verbonden partijen een navolgbare instrumentenafweging opgesteld.*

In het verlengde van bovenstaande conclusie zal ook voor die VP waarvoor nu geen navolgbare instrumentenafweging is opgesteld deze alsnog worden gemaakt. Het gaat hierbij om verbonden partijen die

historisch zijn gegroeid of lange tijd geleden zijn opgericht: Interprovinciaal Overleg, Het Huis van de Nederlandse Provinciën, Vitens, de Nederlandse Waterschapsbank en de Bank Nederlandse Gemeenten.

- 3. Bij bijna alle verbonden partijen ontbreekt een gedocumenteerde integrale visie van wat de provincie met de verbonden partij wil bereiken, hoe de provinciale aansturing plaatsvindt, wat de exit-strategie is, hoe wordt bijgehouden of de verbonden partij adequaat is, et cetera.*

Dit beeld wordt herkend. Echter het ontbreken van documentatie op zich is geen reden om niet te kunnen sturen op een specifieke VP. Er is vaak sprake van een pragmatische houding ten opzichte van bepaalde VP. Neemt niet weg dat het goed is om hier in de toekomst wel aandacht aan te besteden. In de geactualiseerde nota VP zal hier expliciet aandacht worden besteed waarmee deze nota ook als een soort nulmeting kan worden gezien voor de komende periode.

- 4. De aansturing vanuit de provincie vindt op bepaalde onderdelen voldoende nauwkeurig plaats (met name via de P&C-cyclus) maar kan op andere onderdelen beter (monitoring van de risico's en herijking van deelneming en rendement van inzet vanuit de provincie).*

In veel gevallen worden bestaande VP gebruikt om nieuwe vraagstukken op te pakken zonder dat de vraag gesteld wordt of het wel het goede platform is om met dat vraagstuk aan de gang te gaan. Er wordt dan sterk gestuurd op de maatschappelijke opgave (opdrachtgeverschap) en minder op de overige sturingsinstrumenten (eigenaarschap).

Er is vaak behoefte aan een grote mate van flexibiliteit en tijdelijkheid. Vanuit een pragmatische benadering wordt dan gezocht naar een bestaand bijpassend vehikel om snel te kunnen schakelen. In de praktijk blijkt deze methode goed te werken. We zien dat er een grote behoefte is aan tijdelijke constructen die makkelijk opgericht en ontbonden kunnen worden. Dit dynamische gebruik van VP vraagt echter wel een goede – en inzichtelijke afwegingen.

Ditselfde geldt voor risico's en de mate van deelneming. In samenwerking met Concern control willen wij komen tot een systematische en verbeterde inzet van het instrument risicomanagement. Hierbij zal dan wel onderscheidt moeten worden gemaakt tussen risicomanagement door de VP zelf (provincie moet toezien dat dit wordt gedaan) en risicomanagement door de provincie Utrecht op de VP (het risicoprofiel wordt positiever als de VP ook aan risicomanagement doet). Dit zal in de geactualiseerde nota VP een plek krijgen.

- 5. Bij alle verbonden partijen kan het inzicht van de provincie in de effectiviteit van de verbonden partij worden verbeterd.*

Zoals al eerder gememoreerd verandert de relatie met de VP gedurende de tijd, veelal als gevolg van een maatschappelijke context en andere vraagstukken. De relatie heeft een minder statisch karakter dan vanuit governance oogpunt wenselijk zou worden geacht. De relatie past zich aan in de tijd. Doelstellingen kunnen daardoor ook een ander focuspunt krijgen en uiteindelijk kunnen doelen daardoor veranderen. Bovendien is de perceptie van effectiviteit ook politiek gekleurd en is daarmee ook afhankelijk van het politieke landschap van dat moment en de heersende perceptie daarover.

Soms kan de effectiviteit van een VP ook verbeterd worden als deze VP zich meer zou houden aan het tijdig aanleveren van relevante stukken aan de deelnemers. Hierdoor hebben de deelnemers meer tijd om het aangeboden kwalitatief te beoordelen en is er tijd om daar, als dat nodig is, nog aan te werken. Een soort gelijke opmerking is ook te maken voor het aanleveren van financiële informatie. Als negatief voorbeeld kan het IPO worden genoemd. Het IPO levert stelselmatig haar stukken te laat voor een deugdelijke beoordeling en advisering. Door tijdiger aanleveren van stukken kunnen de deelnemende partijen sturen op de effectiviteit van een VP en hierin verbeteringen aanbrengen. Wij zullen sterker dan voorheen gaan sturen op het tijdig aanleveren van stukken van VP.

- 6. Veel verbonden partijen van de provincie Utrecht zijn voldoende adequaat, dienen het publiek belang en behoeven geen directe bijstelling. Bij enkele verbonden partijen is bijstelling nodig.*

In de geactualiseerde nota VP zal meer aandacht zijn voor beleidsonderbouwing en de daaraan gerelateerde doelstellingen. De in de huidige nota VP gebruikte term adequaat zal in de herziene versie anders geformuleerd worden of beter omschreven. Het is goed om te blijven benadrukken dat er altijd VP zullen blijven bestaan die een algemeen of globaal doel dienen zonder dat dit SMART gemaakt kan worden. Denk bijvoorbeeld aan het IPO of het HvdNP. Neemt daarbij niet weg dat als dat het doel is dat dan ook als zodanig omschreven moet worden.

4. Reacties op de Aanbevelingen

- 1. Meer aandacht voor verkrijgen van inzicht in effectiviteit en voor monitoring risico's en herijking criteria deelneming.*
- 2. Vaststellen van een nadrukkelijke visie per verbonden partij.*
- 3. Gerichte inzet op uitvoerings- en lobbygerichte verbonden partijen en verbonden partijen waarin veel andere externe partijen participeren of waarin de provincie een minderheidsbelang heeft.*

4. *Nadere evaluatie van Recreatieschap Stichtse Groenlanden, Plassenschap Loosdrecht e.o., Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht, het Interprovinciaal Overleg en het Huis van de Nederlandse Provincies.*

De aanbevelingen zullen worden meegenomen bij het opstellen van de geactualiseerde nota VP. Overigens kan worden gemeld dat er nu al diverse verbetertrajecten lopen – ook om redenen die buiten de scope van deze evaluatie liggen – waarbij de hier gememoreerde aanbevelingen worden meegenomen.

5. Reacties op de afsluitende reflecties

1. *Toelichting op het criterium 'adequaat'.*

Het is niet ondenkbaar dat de term adequaat in de geactualiseerde nota VP niet meer zal voorkomen en dat op een andere wijze de relatie met de VP wordt onderbouwd.

2. *Rolscheiding opdrachtgever en eigenaar*

Binnen de geactualiseerde nota VP zal hier nadrukkelijk aandacht voor zijn.

3. *Onderverdeling van verbonden partijen naar inhoudelijk belang en risicoprofiel*

Binnen de geactualiseerde nota VP zal hier nadrukkelijk aandacht voor zijn.

6. Welke aanbevelingen zijn niet overgenomen?

Er zijn meerdere VP waarbij een gedocumenteerde integrale visie van wat de provincie met de verbonden partij wil bereiken ontbreekt, inclusief bijvoorbeeld de exitstrategie.

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het Huis van de Nederlandse Provincies (HvdNP) zijn hiervan voorbeelden. Het hebben van een gezamenlijk overlegplatform is dan het doel op zich. Het hebben van een actief overlegplatform en effectieve lobby is iets dat niemand zal bestrijden, en ook niet om dit in gezamenlijkheid te doen. Hierbij zijn resultaten echter moeilijk voorspelbaar en vaak ook moeilijk te destilleren uit het behaalde resultaat. Daarom wordt in dit geval afgezien van het opnemen van expliciete resultaten. Wel wordt het hebben van een overleg en lobby-platform gezien als iets dat kan bijdragen aan het verwezenlijken van de provinciale doelstellingen en die van haar partners.

Ook zijn er VP waarbij een expliciet provinciaal doel afwezig is, maar waarvan het belangrijk is dat publiekrechtelijke partijen daaraan deelnemen, zoals bij de Nederlandse Waterschapsbank (NWB) en de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG). Het maakt zichtbaar dat deze instellingen een publiek belang dienen. Vanuit hedendaagse opvattingen kan betwijfeld of een provincie een belang zou nemen in een bancair bedrijf. Dat de provincie aandeelhouder is van deze twee banken is historisch gegroeid.

Uit de evaluatie komt ook naar voren dat in veel gevallen een duidelijke exit strategie ontbreekt. Vanuit een historisch perspectief is dat wellicht verklaarbaar. Toen was de mores anders dan nu het geval is. Ook zijn er VP partijen waarbij het hebben van een expliciete exit strategie geen toegevoegde waarde heeft, zoals bijvoorbeeld de NWB en BNG. In beide gevallen is ons percentage aandelen dermate laag dat een te starten discussie over een exit strategie met de andere partners als zinloos moet worden getypeerd (het Rijk heeft 50% van de aandelen in haar bezit).

Vervolgprocedure / voortgang

De in deze statenbrief opgenomen reacties en aanbevelingen zullen worden meegenomen in de geactualiseerde nota verbonden partijen provincie Utrecht. Deze nota zal u naar verwachting in de eerste helft van 2021 worden aangeboden.

In het begintraject bij het opstellen van de geactualiseerde nota VP zult u in de gelegenheid worden gesteld uw wensen en opvattingen kenbaar te maken.

Concreet voorliggende vraag aan statencommissie / Provinciale Staten

Kennisnemen van deze statenbrief en de evaluatie verbonden partijen 2020

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

De voorzitter,

De secretaris,