



Samenwerken voor de vitaliteit en kwaliteit van het landelijk gebied in Utrecht-Oost

Een onderzoek naar de optimalisatie van de samenwerking tussen de provincie Utrecht en Gebiedscoöperatie O-gen

61368 – Openbaar

13 september 2019

Samenwerken voor de vitaliteit en kwaliteit van het landelijk gebied in Utrecht-Oost

Een onderzoek naar de optimalisatie van de samenwerking tussen de provincie Utrecht en Gebiedscoöperatie O-gen

Frederik van Dalzen
Catheel Pino
Wubbo Wierenga
13 september 2019

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
1.1 Aanleiding, belang en centrale vraag	3
1.2 Model om de centrale vraag te beantwoorden	3
1.3 Het adviestraject tot nu toe	4
1.4 Leeswijzer rapport	4
2. Beschrijving van de publieke waarde die de samenwerking moet realiseren	5
2.1 Vooraf: een korte schets van de eerdere samenwerking en het traject tot nu toe	5
2.2 De te realiseren publieke waarde is helder	5
2.3 Twee soorten activiteiten die deze publieke waarde realiseren	5
2.4 Conclusie	8
3. Advies over de inrichting van de samenwerking tussen de provincie Utrecht en O-gen	9
3.1 Onderdeel A: O-gen	10
3.2 Onderdeel B: Bestuurlijke afstemming tussen O-gen en de provincie	10
3.3 Onderdeel C: Relatie O-gen met leden	11
3.4 Onderdeel D: Dienstverlening door O-gen aan provincie	12
3.5 Onderdeel E: Dienstverlening door O-gen aan derden	13
4. Vervolg	14
4.1 Fase A: intentie en agenda	14
4.2 Fase B: twee ontwikkelsporen	14
Bijlage 1. Publieke waarde realiseren in de samenwerking: verschillende activiteiten	16
Bijlage 2. De verschillende bestuurs-juridische vormen die de samenwerking tussen O-gen en de provincie in theorie kan aannemen	18
Bijlage 3. beelden van de bestuurlijke context waarbinnen de samenwerking plaatsvindt	25
Bijlage 4. Verantwoording keuze variant expertise- en netwerkfunctie en dienstverlener	28

1. Inleiding

1.1 Aanleiding, belang en centrale vraag

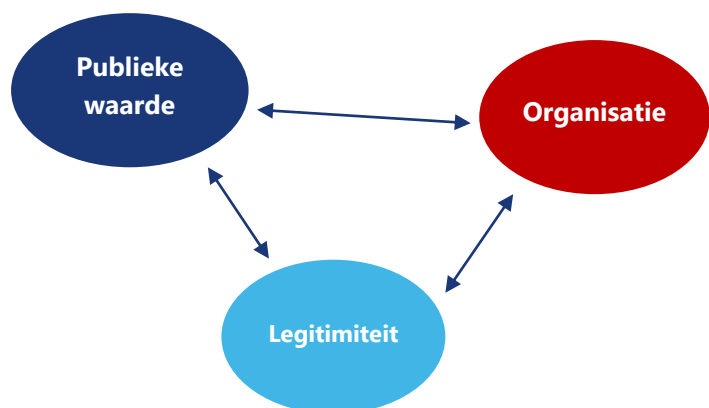
De provincie Utrecht (hierna: de provincie) staat aan de lat voor grote opgaven in het landelijk gebied. Om deze opgaven te realiseren, speelt de in 2007 gestarte Agenda Vitaal Platteland van de provincie (hierna: de AVP) een belangrijke rol. In het oostelijk deel van de provincie werkt de provincie, om haar doelstellingen voor het landelijk gebied te realiseren, nauw samen met O-gen, een gebiedscoöperatie met ongeveer 250 (publiek- en privaatrechtelijke) leden. In 2017 constateert de provincie rechtmatigheidsrisico's in de financieringsstromen naar O-gen.¹ Deze rechtmatigheidsrisico's noodzaken de provincie de toenmalige inhoudelijke en juridische inrichting van de samenwerking met O-gen te wijzigen en de samenwerking op een andere manier in te richten.

Op 18 december 2018 hebben GS een richtinggevend besluit genomen. Daarin staat, kort gezegd, dat O-gen verdergaat als uitvoeringsorganisatie en in beginsel vanuit de provincie wordt gefinancierd vanuit opdrachten en subsidies. GS hebben daarnaast besloten dat in 2019 wordt gekeken of en op welke wijze de kennis en ervaring van O-gen kan blijven worden ingezet voor de provinciale opgaven en hebben de opdracht gegeven om te bezien hoe de vernieuwde relatie tussen de provincie en O-gen vorm kan krijgen en welke mogelijkheden van rechtmatige financiering er wel mogelijk zijn.

De provincie en O-gen hebben Berenschot gevraagd om, binnen de kaders van het besluit van GS, te onderzoeken hoe de samenwerking tussen de provincie Utrecht en gebiedscoöperatie O-gen het beste ingericht kan worden.

1.2 Model om de centrale vraag te beantwoorden

Bij de vraag naar de inrichting van de samenwerking is onze startvraag: met welke soort activiteiten dient de samenwerking *publieke waarde* op te leveren? Tegelijkertijd vraagt de realisatie van de publieke waarde om een *effectieve organisatie* van de samenwerking, die bovendien *rechtmatig* is en op *draagvlak* kan rekenen. Deze aspecten van de samenwerking komen samen in het model van Mark Moore (waarbij legitimiteit bestaat uit draagvlak en rechtmatigheid).



Figuur 1: Model van Mark Moore

Het is om twee redenen zinvol om de te realiseren publieke waarde als uitgangspunt te nemen. Ten eerste is het realiseren van publieke waarde voor iedere overheidsorganisatie en dus ook voor de provincie het uiteindelijke doel van haar activiteiten. Ten tweede kan de organisatie van de samenwerking pas op een legitieme manier worden ingericht, wanneer duidelijk is tot welke publieke waarde de samenwerking moet leiden. Niet alle soorten inhoudelijke invulling vragen immers om eenzelfde organisatie en ook de juridische kaders die van toepassing zijn, worden (ten dele) bepaald door de inhoudelijke samenwerking.

¹ Wij verwijzen naar de notitie van Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn en Van Benthem & Keulen d.d. 6 juni 2018 voor een analyse van de juridische vraagstukken.

1.3 Het adviestraject tot nu toe

Om te komen tot een effectieve, legitieme samenwerking die de gewenste publieke waarde realiseert, hebben we drie zaken onderzocht:

1. De activiteiten binnen de samenwerking die kunnen bijdragen aan het realiseren van publieke waarde (zie **bijlage I**).
2. De verschillende bestuurs-juridische vormen die de samenwerking tussen O-gen en de provincie Utrecht in theorie kan aannemen (zie **bijlage II**).
3. Beelden van de bestuurlijke context waarbinnen de samenwerking plaatsvindt (zie **bijlage III**).

Na het onderzoek naar de activiteiten, bestuurs-juridische vormen en de bestuurlijke context hebben we acht varianten van (combinaties van) activiteiten geïdentificeerd waarmee de samenwerking publieke waarde kan realiseren. Het gaat om de volgende acht varianten:

1. Geen activiteiten (niets doen)	5. Combinatie expertise- en netwerkfunctie en dienstverlener
2. Alleen expertise- en netwerkfunctie	6. Combinatie expertise- en netwerkfunctie en belangenbehartiger
3. Alleen dienstverlener	7. Combinatie dienstverlener en belangenbehartiger
4. Alleen belangenbehartiger	8. Combinatie expertise- en netwerkfunctie, dienstverlener en belangenbehartiger

Van deze acht varianten zijn de consequenties in beeld gebracht en besproken tijdens een bestuurlijke klankbordsessie met vertegenwoordigers van de provincie en leden van O-gen. Op basis van de bestuurlijke klankbordsessie is één voorkeursvariant voor samenwerking geselecteerd: de combinatie van expertise- en netwerkfunctie en dienstverlener. Verder is één variant geselecteerd waarvoor partijen een nadere uitwerking verlangden: alleen expertise- en netwerkfunctie. In **bijlage IV** vindt u een weergave van de afweging tussen de acht varianten en een nadere uitwerking van de variant 'alleen expertise en netwerkfunctie'.

In dit rapport werken we de variant van expertise- en netwerkfunctie en dienstverlener verder uit omdat die de meeste publieke waarde genereert en in de bestuurlijk klankbordsessie daarom gekozen is als voorkeursvariant.

1.4 Leeswijzer rapport

In hoofdstuk 2 beschrijven we de publieke waarde waar de voorkeursvariant in moet resulteren en met welke activiteiten van de provincie Utrecht en O-gen deze publieke waarde wordt gerealiseerd. In hoofdstuk 3 beschrijven we hoe de samenwerking binnen de voorkeursoptie op een legitieme manier georganiseerd kan worden. In het laatste hoofdstuk adviseren we over de te nemen vervolgstappen.

2. Beschrijving van de publieke waarde die de samenwerking moet realiseren

2.1 Vooraf: een korte schets van de eerdere samenwerking en het traject tot nu toe

De provincie Utrecht en O-gen (en haar rechtsvoorgangers) werken al jaren samen. Deze samenwerking was die tussen een zelfstandige organisatie (eerst een stichting, later een coöperatie) en de provincie Utrecht. De provincie leverde mensen en middelen. De zelfstandige organisatie zette deze mensen en middelen in ter bevordering van de vitaliteit en kwaliteit van het landelijk gebied in Utrecht-Oost.

In 2017 kreeg de samenwerking tussen de provincie Utrecht en O-gen een bericht te verwerken met belangrijke gevolgen voor de samenwerking. Er werden rechtmatigheidsrisico's geconstateerd in de verstrekking van mensen en middelen door de provincie Utrecht aan O-gen. Dit bericht leidde tot juridisch getoonzette discussies over de manier waarop de inrichting van de samenwerking er *wel* uit zou moeten (kunnen) zien.

De manier waarop jarenlang was samengewerkt, bleek niet langer voortgezet te kunnen worden. Het doordenken van alle organisatorische en bestuurlijke consequenties van de nieuwe situatie en het aanpassen aan de nieuwe realiteit vraagt tijd en energie, van zowel de provincie, als O-gen.

Tijdens het traject werd duidelijk dat over de juridische kaders overeenstemming is en dat de consequenties, zowel bestuurlijk als organisatorisch, voor beide organisaties en voor de samenwerking steeds beter in beeld kwamen. Het bleek dat het nodig was om de samenwerking integraal te herijken.

Deze herijking heeft in dit onderzoek plaatsgevonden. Een eerste en cruciale stap in deze herijking was de vaststelling welke publieke waarde de samenwerking tussen O-gen en de provincie Utrecht moet realiseren. Pas wanneer we deze publieke waarde (en de activiteiten die daarmee samenhangen) goed in beeld hebben, is het mogelijk om de samenwerking op een legitieme manier in te richten.

In dit hoofdstuk schetsen we daarom eerst de publieke waarde die samenwerking moet realiseren en de activiteiten die daarmee samenhangen. Voor de vraag waarom we kiezen voor deze formulering van de publieke waarde en waarom we deze activiteiten daarvoor voorstellen, verwijzen we naar bijlage 4.

2.2 De te realiseren publieke waarde is helder

Tijdens alle gesprekken over de rechtmatige inrichting van de samenwerking is één ding steeds hetzelfde gebleven. De provincie en O-gen willen beide de vitaliteit en kwaliteit van het landelijk gebied in Utrecht-Oost bevorderen. Daarmee is, in abstracte zin, de publieke waarde die de samenwerking moet realiseren een helder gegeven.

2.3 Twee soorten activiteiten die deze publieke waarde realiseren

Het bevorderen van de vitaliteit en kwaliteit van het landelijk gebied in Utrecht-Oost behoeft natuurlijk nadere concretisering. De belangrijkste vraag is met welke **activiteiten** de samenwerking tussen de provincie Utrecht en O-gen deze publieke waarde kan realiseren. In dit hoofdstuk beschrijven we de twee soorten activiteiten die binnen de samenwerking verricht gaan worden om de vitaliteit en kwaliteit van het landelijk gebied in Utrecht-Oost te bevorderen:

1. Activiteiten die vallen onder de *expertise- en netwerkfunctie* van O-gen.
2. Activiteiten die vallen onder de *dienstverlening* van O-gen.

In de praktijk voert O-gen deze activiteiten uit. Dit betekent echter niet dat er geen sprake is van samenwerking. In deze paragraaf werken we verder uit wat deze activiteiten precies behelzen en *hoe* de samenwerking met de

provincie Utrecht ertoe kan leiden dat deze activiteiten van O-gen bijdragen aan het bevorderen van de kwaliteit en vitaliteit van het landelijk gebied in Utrecht-Oost.

2.3.1 Expertise- en netwerkfunctie

O-gen heeft als coöperatie een expertise- en netwerkfunctie: zij biedt een platform waar verschillende spelers elkaar ontmoeten, bespreken wat er speelt in het landelijk gebied en nuttige informatie uitwisselen. Dit is waardevol en hier is behoefte aan, omdat in het landelijk gebied veel verschillende spelers met verschillende belangen actief zijn en het realiseren van projecten vaak gepaard gaat met complexe juridische- en financieringsvraagstukken.

Voorbeelden van de activiteiten die vallen onder de expertise- en netwerkfunctie zijn:

- aanwezig zijn bij evenementen over het landelijk gebied (in heel Nederland)
- luisteren naar leden over wat er speelt in het landelijk gebied in Utrecht-Oost. Deze signalen neemt O-gen mee in latere gesprekken (zoals met de provincie)
- bereikbaar zijn voor spelers in het landelijk gebied die (kleine, inventariserende) inhoudelijke of procesmatige vragen hebben. O-gen beantwoordt die vragen, geeft tips en verbindt deze spelers aan relevante partijen.

Doordat de expertise- en netwerkfunctie onderdeel is van de samenwerking met de provincie, ontstaat er meer publieke waarde. Dat gebeurt op twee manieren.

Ten **eerste** kan O-gen maatschappelijke vraagstukken signaleren en agenderen die raken aan de vitaliteit en kwaliteit van het landelijk gebied in Utrecht-Oost. Dit heeft twee kanten:

- *Agendering van inhoudelijke vraagstukken:* O-gen deelt met de provincie haar ideeën over wat de provinciale opgaven in het landelijk gebied zouden moeten zijn. Zo heeft O-gen de provincie bijvoorbeeld gewezen op het belang van de aanleg van glasvezelverbindingen in een deel van het landelijk gebied.
- *Agendering van procesoplossingen:* O-gen denkt proactief mee met de provincie over de manier waarop de provincie haar eigen doelstellingen in het landelijk gebied kan realiseren en hoe zij de processen daarvoor handig kan inrichten.

Dit draagt bij aan het bevorderen van de vitaliteit en kwaliteit van het landelijk gebied in Utrecht-Oost omdat de provincie op deze manier op de hoogte blijft van belangrijke thema's in het landelijk gebied en dit in de beleidsvorming kan meenemen. De provincie maakt in haar beleidsvorming haar eigen afweging van belangen en laat weten aan O-gen wat zij met de geagendeerde punten heeft gedaan.

Ten **tweede** kan de provincie (de leden van) O-gen consulteren wanneer zij beleid vormt over het landelijk gebied. O-gen is vertrouwde gesprekspartner en de mening van (de leden van) O-gen over het beleid heeft, vanwege de diversiteit aan belangen die samenkomen in O-gen, waarde en gezag. Dit leidt tot gedragen beleid van goede kwaliteit, dat aansluit bij de praktijk en de belevingswereld in het landelijk gebied.

2.3.2 Dienstverlening

De samenwerking tussen de provincie en O-gen draagt ook in de vorm van dienstverlening bij aan de bevordering van de vitaliteit en kwaliteit van het landelijk gebied in Utrecht-Oost. In deze vorm van samenwerking verleent O-gen diensten aan de provincie die bijdragen aan het realiseren van de provinciale doelstelling binnen het landelijk gebied in Utrecht-Oost. Dit gebeurt op aanvraag van de provincie, maar O-gen kan zelf ook ideeën aandragen, die de provincie Utrecht van financiering kan voorzien.

Om de rechtmatigheid van de samenwerking tussen de provincie en O-gen te garanderen, zal de provincie in lijn met het aanbestedings- en staatssteunrecht moeten handelen en, in verscheidene gevallen, verzoeken om deze dienstverlening in concurrentie uitzetten. Dit heeft als consequentie dat, wil de dienstverlening binnen de

samenwerking tussen O-gen en de provincie vallen, O-gen het beste voorstel zal moeten doen. Tegelijkertijd kan O-gen ook diensten verlenen aan andere organisaties, zoals haar deelnemers of de provincie Gelderland.

Voorbeelden van dienstverlening zijn:

- Het doen (of begeleiden) van haalbaarheidsonderzoeken
- Het opstellen van (of begeleiden van het proces tot) een gedragen plannen van aanpak
- Het instellen en secretarieel ondersteunen van ruilverkavelingscommissies
- Het begeleiden van concrete processen in de (uitvoering van) gebiedsontwikkeling
- Het organiseren van een cluster netwerkbijeenkomsten
- Het organiseren van leerprogramma's met een concreet aantal kennisbijeenkomsten.

2.3.3 Onderscheid tussen beide soorten activiteiten

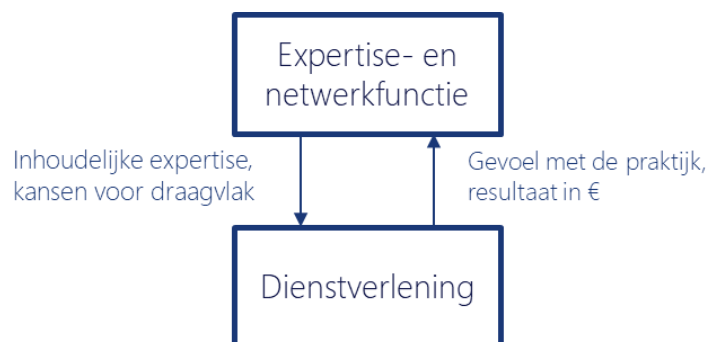
De expertise- en netwerkfunctie en de dienstverlening binnen de samenwerking tussen de provincie en O-gen verschillen op een aantal punten. Voor de inrichting van de samenwerking (die aandacht krijgt in het volgende hoofdstuk) is het maken van dit onderscheid relevant. In onderstaande tabel brengen we de verschillen in beeld:

Dimensie	Expertise- en netwerkfunctie	Dienstverlening
Publieke waarde die de activiteiten opleveren	Het inhoudelijk en procesmatig beleid van de provincie is van goede kwaliteit en sluit aan op de praktijk	De concrete doelen van de provincie zijn dichterbij gebracht
Het resultaat van de activiteiten	De provincie is op de hoogte van wat speelt in het landelijk gebied en welke procesmatige behoefte spelers in het landelijk gebied hebben	(Delen van) concrete projecten zijn uitgevoerd
Afbakening van de activiteiten	De activiteiten zijn niet precies af te bakenen en hebben een meer abstract doel en resultaat	De activiteiten van O-gen zijn afgebakend en hebben een concreet en afgebakend doel en resultaat
Looptijd van de activiteiten	De opbouw en het delen en gebruik van expertise en netwerk gebeurt doorlopend	Afgebakende projecten in de tijd

2.3.4 De synergievoordelen van de koppeling van deze twee soorten activiteiten

Wij adviseren de expertise- en netwerkfunctie van O-gen te combineren met een rol als dienstverlener van de provincie Utrecht. Deze combinatie levert namelijk veel synergievoordelen op. Deze voordelen ontstaan op verschillende manieren.

- Door diensten te verlenen, houdt O-gen gevoel met de praktijk, zowel wat betreft expertise als netwerk. Dat verrijkt vanzelfsprekend de expertise- en netwerkfunctie.
- Door diensten te verlenen, kan O-gen aanvullende financiering krijgen die bijdraagt aan de expertise- en netwerkfunctie.
- Door haar expertisefunctie, heeft O-gen veel inhoudelijke, 'state of the art' expertise. Dit draagt bij aan de kans op het doen van het beste dienstverleningsvoorstel bij concurrentie (zie 2.1) en draagt bij aan de kwaliteit van de dienstverlening.



- Door haar netwerkfunctie kan O-gen goed zorgen voor draagvlak bij relevante spelers in het landelijk gebied in Utrecht-Oost. Dit draagvlak is vaak nodig voor het realiseren van projecten. De netwerkfunctie draagt daardoor bij aan de kwaliteit van de dienstverlening.

2.4 Conclusie

In dit hoofdstuk beschreven we dat de samenwerking tussen O-gen en de provincie Utrecht de vitaliteit en kwaliteit van het landelijk gebied in Utrecht-Oost moet bevorderen. Deze publieke waarde kunnen de provincie Utrecht en O-gen het best realiseren (zie daarover verder bijlage IV) door een samenwerking te organiseren waarbinnen O-gen in staat wordt gesteld de volgende twee typen activiteiten te verrichten:

1. Activiteiten die samenhangen met een expertise- en netwerkfunctie
2. Activiteiten die samenhangen met een dienstverlener.

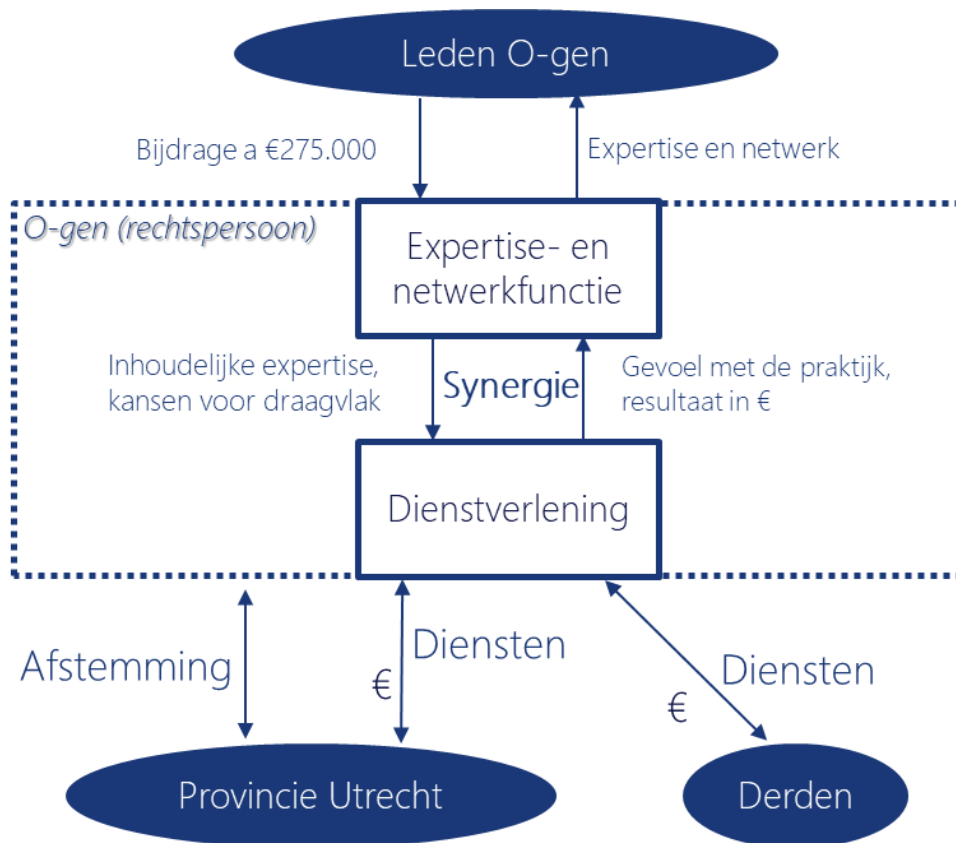
Wanneer O-gen deze activiteiten tegelijkertijd verricht, ontstaat er een synergie die de vitaliteit en kwaliteit van het landelijk gebied in Utrecht-Oost het meest bevordert. De vraag is nu: hoe organiseren we een rechtmatige samenwerking waarin O-gen deze activiteiten optimaal kan uitvoeren en de provincie haar beleidsdoelen kan realiseren? Daarover gaat het volgende hoofdstuk.

3. Advies over de inrichting van de samenwerking tussen de provincie Utrecht en O-gen

In hoofdstuk 2 hebben we uiteengezet dat de samenwerking tussen de provincie Utrecht en O-gen gericht is op het bevorderen van de vitaliteit en kwaliteit van het landelijk gebied in Utrecht-Oost. Deze publieke waarde wordt gerealiseerd doordat O-gen een expertise- en netwerkfunctie vervult en diensten verleent. De provincie draagt op een legitieme manier bij aan deze activiteiten van O-gen. Op die manier genereert de samenwerking de meeste publieke waarde.

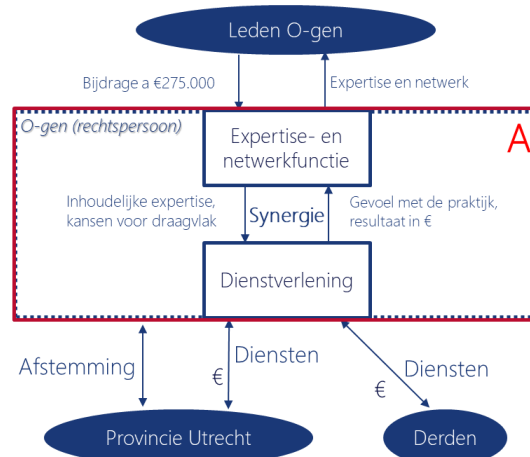
In dit hoofdstuk geven we een advies over de (juridische) inrichting van een legitieme en effectieve organisatie van de samenwerking tussen de provincie en O-gen. Daarbij is het noodzakelijk om ook kort te beschrijven hoe O-gen zich verhoudt tot haar leden en derden.

Ons advies over de inrichting van de legitieme en effectieve organisatie van de samenwerking is samen te vatten in het onderstaande schema, dat we in het vervolg van dit hoofdstuk verder uitwerken.

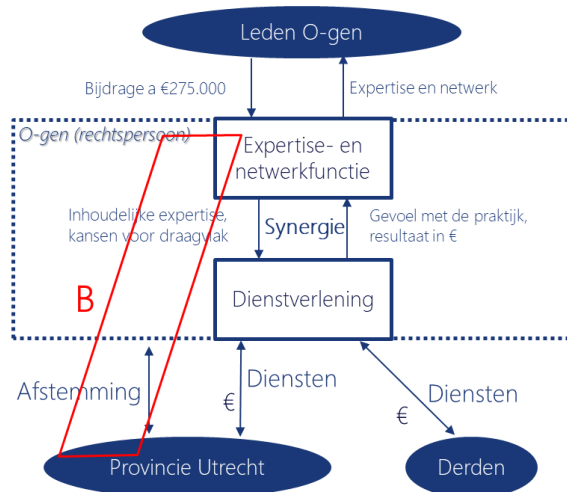


3.1 Onderdeel A: O-gen

O-gen blijft één rechtspersoon, namelijk een coöperatie. Zij voert twee soorten activiteiten uit, namelijk in het kader van dienstverlening en in het kader van haar expertise- en netwerkfunctie. De medewerkers van O-gen kunnen beide soorten activiteiten uitvoeren; er is geen 'personele scheiding' tussen de activiteiten. O-gen worden gefinancierd door een combinatie van bijdragen van de leden en dienstverlening aan derden en de provincie Utrecht.



3.2 Onderdeel B: Bestuurlijke afstemming tussen O-gen en de provincie



De relatie tussen O-gen en de provincie bestaat uit de dienstverlening (zie onderdeel D), maar ook uit een goed functionerend afstemmingsoverleg. Deze afstemming voorkomt onnodige verrassingen in de relatie en kan een grote meerwaarde hebben voor het realiseren van de opgaven in het landelijk gebied. Binnen die opgaven is immers afstemming (en het daaraan gekoppelde draagvlak) een complexe uitdaging: er zijn veel spelers, er zijn vaak grote bedragen in het spel en de komende jaren spelen een aantal belangrijke transities in het landelijk gebied. De provincie blijft, naast het contact met en via O-gen, ook met individuele stakeholders in het landelijk gebied (onder andere leden van O-gen) in gesprek.

Vanuit het oogpunt van rechtmatigheid (met name het transparantie- en het gelijkheidsbeginsel) is het belangrijk dat de provincie in of door het afstemmings-overleg O-gen niet bevoordeelt ten opzichte van andere, vergelijkbare organisaties. Daarom gelden de volgende randvoorwaarden:

- De verhouding met O-gen is transparant. Dat betekent dat de uitgangspunten en kaders voor de afstemming helder en openbaar zijn.
- De bestuurlijke afstemming leidt niet tot juridisch bindende afspraken. Zo worden er geen opdrachten of subsidies toegezegd in het afstemmingsoverleg.
- Voor vergelijkbare dienstverleners als O-gen staat een vergelijkbare behandeling open. Dat betekent ofwel dat de provincie (op aanvraag) met een vergelijkbare dienstverlener een apart afstemmingsoverleg organiseert, of dat de vergelijkbare dienstverleners kunnen toetreden tot het afstemmingsoverleg waar in eerste instantie alleen O-gen en de provincie aan deelnamen. Wij zien meer in die laatste optie, nu die zowel efficiënter is als waarschijnlijk leidt tot rijkere inzichten door de directe uitwisseling van ideeën en perspectieven.

De bestuurlijke afstemming kan op verschillende manieren worden vastgelegd, bijvoorbeeld in een bestuursovereenkomst. Hoe de invulling van de afstemming ook wordt vastgelegd, het is raadzaam dat deze openbaar is, bijvoorbeeld door het vastgelegde naar Provinciale Staten te sturen of te publiceren op de website van de provincie. Op die manier is de manier van afstemming transparant: het is voor iedereen kenbaar dat er bestuurlijke afstemming plaatsvindt en onder welke voorwaarden.

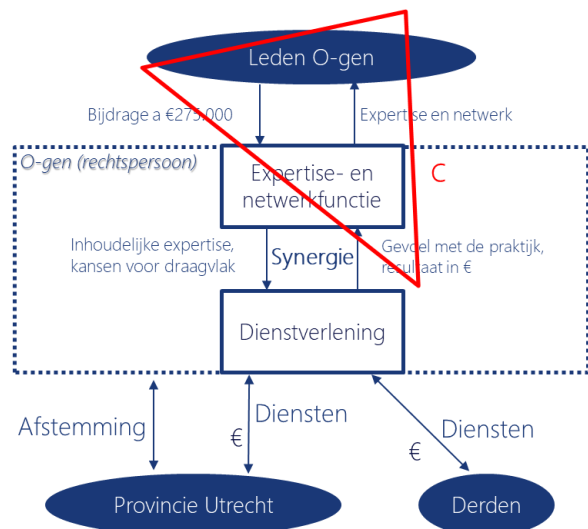
Wij adviseren de provincie en O-gen de afstemming als volgt invulling te geven:

1. Er vindt twee keer per jaar een overleg plaats tussen de gedeputeerde en enkele leden van de gebiedsraad. Dit overleg wordt op ambtelijk niveau voorbereid.
2. Tijdens het overleg staan de volgende onderwerpen op de agenda:
 - a. Onderdeel C van de samenwerkingsrelatie (dienstverlening door O-gen aan provincie). Het doel is projectoverstijgende zaken te bespreken, zoals hoe de samenwerking in het algemeen verloopt en over procesmatige en inhoudelijke best practices en aandachtspunten. Het overleg is niet operationeel van aard en wordt niet vermengd met de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie door in detail specifieke opdrachten te bespreken.
 - b. Inhoudelijke ideeën van O-gen over (de uitvoering van) provinciale opgaven in het landelijk gebied of over uitdagingen waarvan O-gen denkt dat het provinciale opgaven zouden moeten zijn.
 - c. Potentieel nieuwe, voor O-gen interessante, provinciale opgaven in het landelijk gebied. Hieronder kan ook vallen dat de provincie (de leden van) O-gen uitnodigt te reageren in een consultatieproces. NB: dit is geen wettelijke adviestaak en O-gen krijgt geen financiële vergoeding voor haar reactie.
 - d. De uitvoering van de afstemmingsafspraken.
3. Tijdens het overleg is **geen** sprake van de volgende zaken:
 - a. Het toekennen van opdrachten en subsidies.
 - b. Het lobbyen voor één of enkele deelnemers van O-gen of voor een deelbelang binnen O-gen. O-gen komt enkel op voor haar belang als dienstverlener van de provincie in het landelijk gebied (afpraak 2a) en vanuit haar doelstelling (vitaliteit en kwaliteit van het landelijk gebied) (afpraak 2b).
4. De termijn waarin de provincie reageert op de inhoudelijke ideeën van O-gen. Als O-gen een onderwerp agendeert, is dat een investering in tijd en geld door O-gen. Als dat nergens toe leidt (en daarmee niet bijdraagt aan de doelstelling van O-gen en niet leidt tot een offerte- of subsidieuitvraag), heeft de investering geen zin gehad. Dat kan natuurlijk gebeuren, de provincie en O-gen kunnen immers van mening verschillen en de provincie moet haar eigen afweging van alle (provinciale) belangen kunnen maken. Wel is het belangrijk dat de provincie binnen een redelijke termijn reageert; lange onzekerheid kan ertoe leiden dat O-gen geen onderwerpen meer inbrengt en de afstemming daarmee een deel van haar waarde verliest.

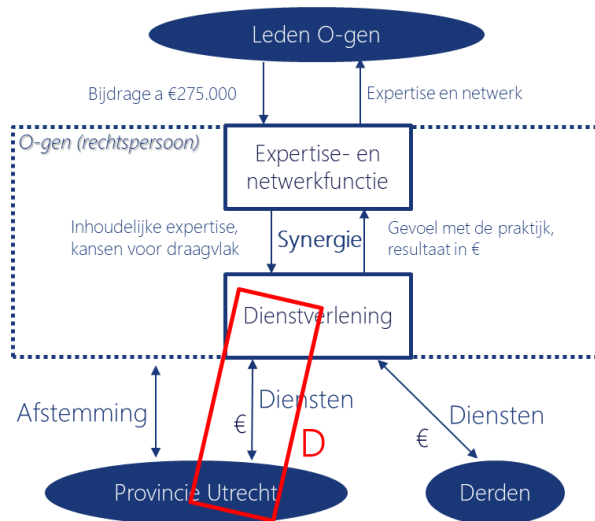
3.3 Onderdeel C: Relatie O-gen met leden

De leden van O-gen leveren een financiële bijdrage in de vorm van contributie. Die is op dit moment ongeveer € 275.000. In ruil daarvoor kunnen zij gebruik maken van de expertise- en netwerkfunctie van O-gen.

Die expertise- en netwerkfunctie wordt inhoudelijk en financieel gevoed door de dienstverlening van O-gen. Dat betekent dat met de opbrengsten uit de dienstverlening, activiteiten kunnen worden verricht in het kader van de expertise- en netwerkfunctie. O-gen dient, waar mogelijk, rekening te houden met deze mogelijkheid bij het indienen van offertes en het doen van subsidieaanvragen voor activiteiten in het kader van dienstverlening.



3.4 Onderdeel D: Dienstverlening door O-gen aan provincie



O-gen gaat diensten verlenen aan de provincie. Die diensten bestaan uit activiteiten die:

- zien op concrete (bijdragen aan) resultaten (haalbaarheidsonderzoeken, gedragen plannen van aanpak, instelling van commissies, procesbegeleiding, organiseren van netwerkbijeenkomsten, organiseren van kennisbijeenkomsten),
- vragen om de toepassing van expertise en netwerk in een concreet project,
- afgebakend zijn in de tijd.

Bij het verwerven van subsidies en opdrachten houdt O-gen er rekening mee dat de ledenbijdrage niet helemaal dekkend is voor de expertise- en netwerkfunctie. Dat betekent dat zij, waar mogelijk, het instandhouden van

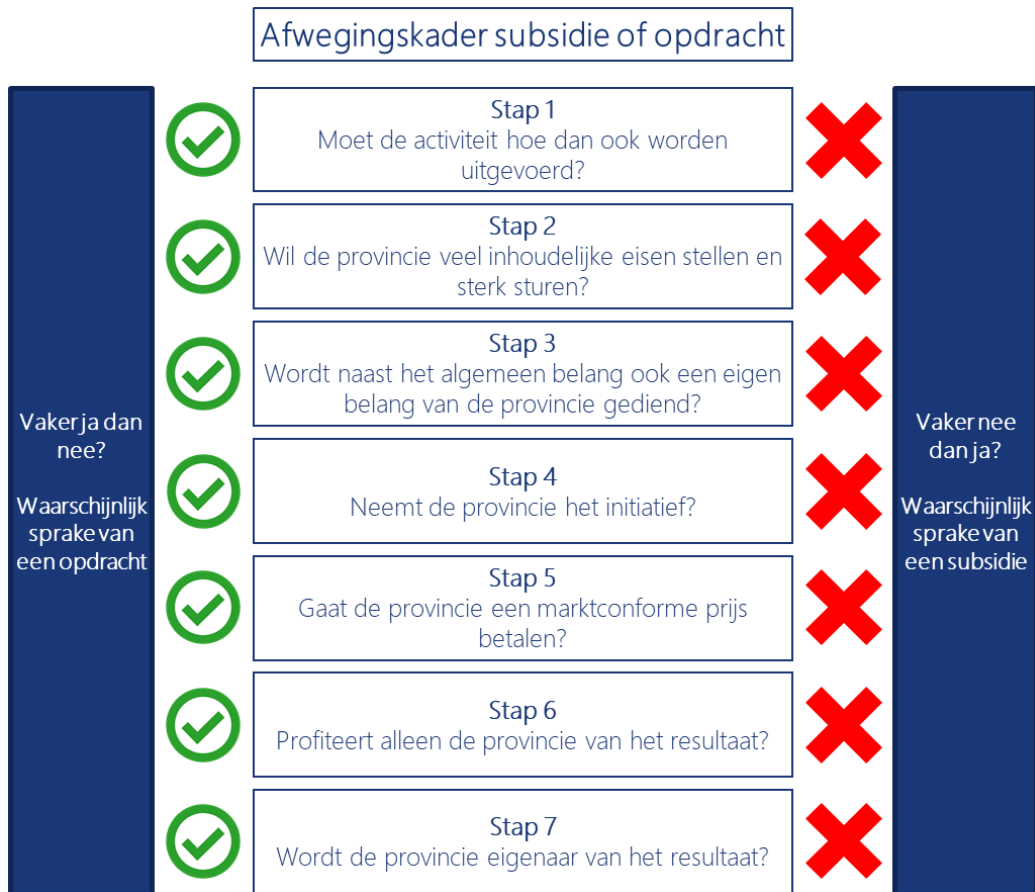
de expertise- en netwerkfunctie meeneemt in de kostprijs.

De provincie erkent O-gen (onder andere) als dienstverlener met gebiedsspecifieke expertise en een groot netwerk dat bruikbaar is voor het realiseren van de provinciale doelstellingen in het landelijk gebied. Dat betekent dat als voor een opdracht van de provincie dergelijke gebiedsspecifieke expertise en een dergelijk netwerk nodig is, de provincie O-gen benadert. Dit gebeurt evident binnen de kaders van het aanbestedingsrecht.

Daarnaast handelt de provincie meer in algemene zin als goed opdrachtgever. Dat behelst onder ander tijdige en heldere communicatie. Daarnaast kan de provincie overwegen om waar mogelijk met raamcontracten te werken, om zo de administratieve en offertelasten aan de dienstverlenerskant te beperken.

Een kleine uitstap: subsidie of opdracht?

De provincie verstrekt voor de dienstverlening een subsidie of een opdracht. Zij houdt zich daarbij aan de (materiële) subsidiedefinitie. Deze is in de praktijk niet waterdicht (zie voor meer informatie bijlage II). De provincie hanteert het volgende afwegingskader bij het formuleren en juridisch vormgeven van de (financiële tegenprestatie voor) de vraag naar dienstverlening:

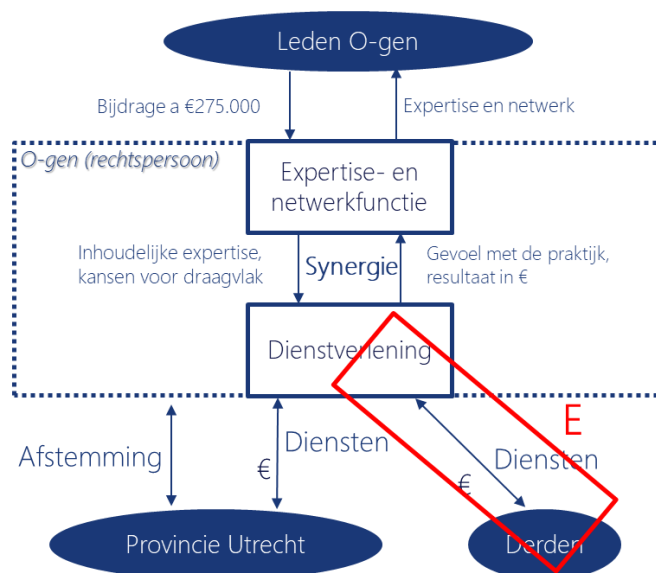


3.5 Onderdeel E: Dienstverlening door O-gen aan derden

O-gen kan ook diensten verlenen aan derden. Dit kunnen leden van O-gen, maar ook andere partijen zijn, zoals gemeenten, waterschappen, provincies (zoals de provincie Gelderland) en eventueel private partijen.

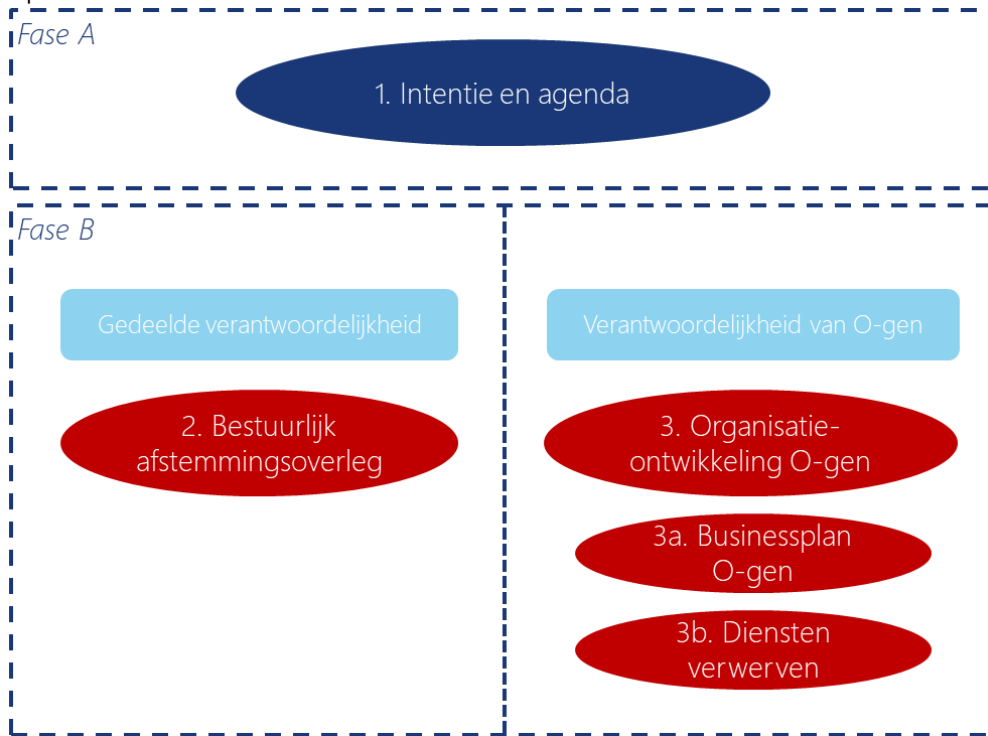
Ook hier houdt O-gen er rekening mee dat de ledenbijdrage niet helemaal dekkend is voor de expertise- en netwerkfunctie.

Het is aan deze (publieke) partijen de relatie rechtmatig in te richten en zich (in het bijzonder) te houden aan het subsidie-, staatssteun- en aanbestedingsrecht. O-gen draagt daarbij ook een risico: bij onrechtmatig verkregen staatssteun bestaat het risico dat deze teruggevorderd wordt. O-gen heeft aldus ook belang bij rechtmatige subsidie- en opdrachtverstrekking.

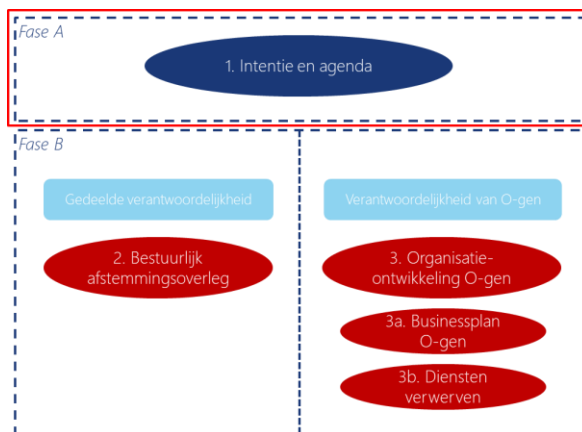


4. Vervolg

In hoofdstuk 2 en 3 is de toekomstige samenwerkingsvorm die wij adviseren, uitgewerkt. De vervolgvraag is welke stappen gezet moeten worden om te komen tot deze nieuwe samenwerkingsvorm. Wij zien drie vervolgstappen die gevat kunnen worden in het volgende schema. Fase A bestaat uit één stap. Fase B uit twee gelijktijdig lopende ontwikkelingsporen.



4.1 Fase A: intentie en agenda



Met fase A wordt de 'rapportfase' afgerond. Dit betekent dat op bestuurlijk niveau – dat wil zeggen door de betrokken gedeputeerden en (enkele) leden van de gebiedsraad van O-gen – de samenwerkingsvorm zoals beschreven in dit rapport wordt onderschreven, de intentie wordt uitgesproken om dit verder vorm te geven en dat een eerste aanzet voor een gezamenlijke inhoudelijke agenda voor in het bestuurlijk afstemmingsoverleg wordt gedaan.

Over de precieze vorm van het resultaat van fase A worden nadere afspraken gemaakt tussen de provincie en

O-gen. We constateren bij beide actoren een behoefte om hier op relatief korte termijn een stap in te zetten. Dat is ook goed mogelijk, omdat juist in fase B, ontwikkelingspoot 'bestuurlijk afstemmingsoverleg', nader invulling gegeven gaat worden aan de inhoudelijke agenda. Die agenda hoeft nu dus niet uitputtend te zijn.

4.2 Fase B: twee ontwikkelingsporen

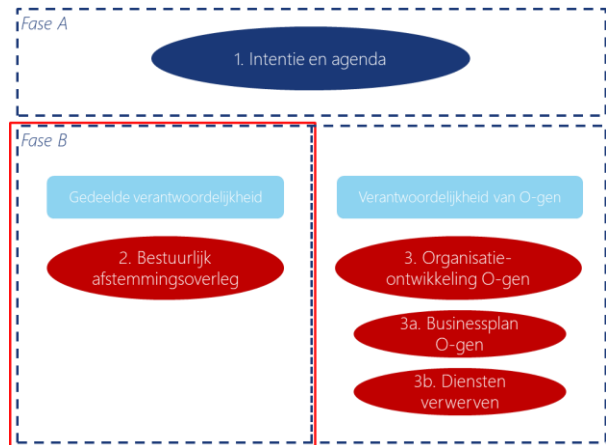
Na fase A, gaan in fase B de ontwikkelingsporen 'bestuurlijk afstemmingsoverleg' en 'organisatieontwikkeling O-gen' lopen. Deze sporen lopen parallel en starten ook gelijktijdig. Het ontwikkelingspoot 'bestuurlijk afstemmingsoverleg' geeft invulling aan de in hoofdstuk 3 beschreven bestuurlijke afstemming. Tegelijkertijd heeft de in dit rapport

gepresenteerde samenwerkingsvorm voor provincie en O-gen organisatorische consequenties voor O-gen. Het tweede ontwikkelspoor is op dit laatste gericht.

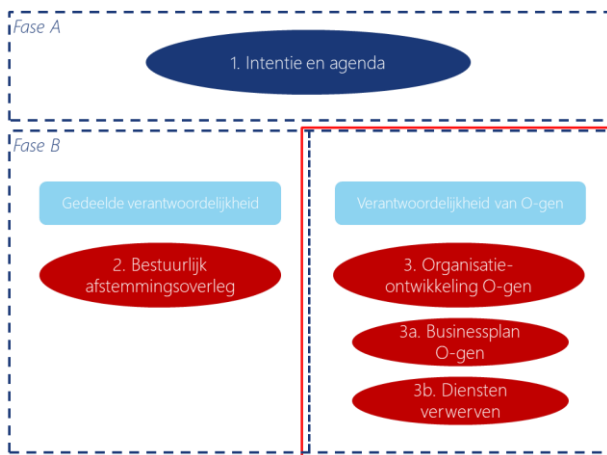
Er is een belangrijk verschil in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen beide ontwikkelsporen. Voor het opstarten en verder invulling geven aan het bestuurlijk afstemmingsoverleg staan de provincie en O-gen gelijkwaardig aan de lat. Voor het ontwikkelspoor 'organisatieontwikkeling O-gen' is O-gen aan zet. Dit is niet alleen inhoudelijk logisch, maar gegeven de rechtmatigheidsrisico's uit het verleden zelfs cruciaal. De provincie bemoeit zich niet met de organisatieontwikkeling van O-gen.

4.2.1 Ontwikkelspoor 'bestuurlijk afstemmingsoverleg'

De provincie en O-gen gaan gezamenlijk invulling geven aan het afstemmingsoverleg. Dat betekent dat zij de proces- en inhoudelijke agenda van dit overleg opzetten (en waar nodig blijven aanpassen). Tegelijkertijd moeten zij gaan 'oefenen' met dit afstemmingsoverleg en uitzoeken welke vorm en invulling het beste past. Juridische ondersteuning is hierbij noodzakelijk om een rechtmatige invulling van het overleg te garanderen. Voor een rechtmatige invulling en uitvoering verwijzen wij ook naar hoofdstuk 3. Eén cruciaal onderscheid benoemen wij hier graag expliciet: het is belangrijk om zowel vanuit de provincie als vanuit O-gen onderscheid te maken tussen het gremium 'bestuurlijk afstemmingsoverleg', wat een specifieke functie en inhoudelijke agenda heeft, en de besprekingen tussen de provincie als opdrachtgever dan wel subsidieverstrekker en O-gen als opdrachtnemer dan wel subsidieontvanger.



4.2.2 Ontwikkelspoor 'Organisatieontwikkeling O-gen'



Stappen 3a en 3b in het ontwikkelspoor 'organisatieontwikkeling O-gen' gaan tegelijkertijd met stap 2 van start. Voor het opstellen van het business plan en het verwerven van diensten is O-gen aan zet.

Met stap 3a maakt O-gen een eerste stap in het aanpassen van haar organisatie aan de nieuwe ingerichte samenwerking. Dat wil zeggen dat O-gen in kaart brengt wat zij moet veranderen, hoe zij dat – op hoofdlijnen – denkt aan te pakken en wat zij daarvoor nodig heeft.

Met stap 3b zet O-gen door waar zij nu ook al mee bezig is: het verwerven van opdrachten en subsidies bij

de provincie maar ook bij andere partijen en overheden. Daarbij is het goed te vermelden dat O-gen zelf natuurlijk met ideeën en aanvragen kan komen, maar dat de provincie ook een rol speelt. De provincie heeft haar inhoudelijke ambities voor het gebied ook om te zetten in concrete opdrachten en subsidieregelingen. Dit geeft O-gen de mogelijkheid om mee te dingen.

Bijlage 1. Publieke waarde realiseren in de samenwerking: verschillende activiteiten

Het is mogelijk om met verschillende brillen onderscheid aan te brengen in de huidige activiteiten van O-gen. Zo hanteert O-gen in haar jaarverslag het onderscheid tussen AVP-projecten en O-gen-projecten. Een ander mogelijk onderscheid is de activiteiten van O-gen te classificeren naar de exploitatie van de organisatie en de activiteiten die samenhangen met projecten (een onderscheid van de provincie). Later deed het onderscheid tussen harde en zachte taken ook zijn intrede.

Wij stellen een nieuwe indeling van de taken van O-gen voor. Het uitgangspunt van deze indeling is de statutaire hoofddoelstelling van O-gen: het bevorderen van de vitaliteit en de kwaliteit van het landelijk gebied in de Gelderse Vallei, Eemland, Utrechtse Heuvelrug en Kromme Rijnstreek. In het kader van deze hoofddoelstelling voert O-gen activiteiten uit.

Allereerst onderscheiden we de volgende twee typen activiteiten:

- Activiteiten die bijdragen aan de doelstellingen van de provincie Utrecht - dit zijn de activiteiten die gericht zijn op het bijdragen aan en het uitvoeren van de beleidsagenda van de provincie Utrecht. De laatste jaren was dit de Agenda Vitaal Platteland (AVP). We hebben gekozen voor deze wat bredere term om ruimte te bieden aan de "samenwerkingsagenda landbouw 1.0" die op dit moment in voorbereiding is.
- Overige activiteiten die de vitaliteit en kwaliteit van het landelijk gebied bevorderen - dit zijn de activiteiten die O-gen onderneemt in de provincie Gelderland en de activiteiten die O-gen onderneemt in de provincie Utrecht, maar die niet bijdragen aan de doelstelling van de provincie Utrecht.

Vervolgens maken we een tweede onderscheid, waarbij we de activiteiten van O-gen onderverdelen in drie hoofdcategorieën:

1. Dienstverlening.
2. Belangenbehartiging.
3. Expertise- en netwerkfunctie.

O-gen **verleent diensten** aan de provincie Utrecht met concrete resultaten en waardoor concrete doelen van de provincie dichterbij worden gebracht. Zij verleent ook diensten aan andere (publieke en private) partijen. De activiteiten zijn afgebakend, hebben een concreet en afgebakend doel en vinden plaats in projecten die zijn afgebakend in de tijd. Voorbeelden van dienstverlening zijn het doen (of begeleiden) van haalbaarheidsonderzoeken en het organiseren van een cluster netwerkbijeenkomsten. De laatste jaren was de provincie Utrecht, in ieder geval in financieel opzicht, de belangrijkste opdrachtgever van O-gen.

Binnen **belangenbehartiging**, komt O-gen op voor twee typen belangen. Het eerste type belangen is ideëel en verbonden aan de hoofddoelstelling van O-gen: het bevorderen van de vitaliteit en kwaliteit van het landelijk gebied. Het tweede type belangen is gericht op (volgens de statuten) "het behartigen van andere maatschappelijke en ideële belangen van leden". Een ander belangrijk kenmerk is dat de belangenbehartiging gericht is op organisaties die geen deelnemer zijn van O-gen; in dat geval zou het belang namelijk binnen de structuur van O-gen ingebracht kunnen worden.

Met haar **expertise- en netwerkfunctie** signaleert en agendeert O-gen, in de samenwerking met de provincie, maatschappelijke vraagstukken die raken aan de vitaliteit en kwaliteit van het landelijk gebied in Utrecht-Oost. Deze agendering kan toezien op inhoudelijke vraagstukken of op de inrichting van processen om provinciale opgaven voor elkaar te krijgen in het landelijk gebied.

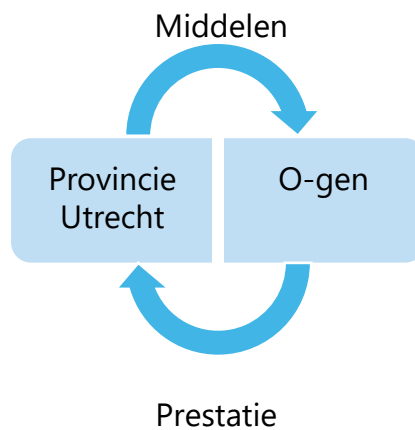
Buiten de samenwerking met de provincie heeft O-gen ook een expertise- en netwerkfunctie: zo is zij aanwezig bij evenementen over het landelijk gebied (in heel Nederland) en is zij bereikbaar voor spelers in het landelijk gebied die (kleine, inventariserende) inhoudelijke of procesmatige vragen hebben. O-gen beantwoordt die vragen, geeft tips en verbindt deze spelers aan relevante partijen.



Bijlage 2. De verschillende bestuurs-juridische vormen die de samenwerking tussen O-gen en de provincie in theorie kan aannemen

1. Inleiding

Voor het adviseren over de toekomstige samenwerkingsrelatie tussen de provincie en O-gen, is het belangrijk de bestuurs-juridische mogelijkheden in kaart te brengen. In de kern ziet de samenwerkingsrelatie er als volgt uit:



Die Zusammenwerkingsrelatie kent dus vier onderdelen, namelijk: de provincie, O-gen, de middelen die de provincie verstrekt aan O-gen en de prestatie die O-gen levert aan de provincie.

De verschillende mogelijkheden voor vormgeving van de samenwerkingsrelatie, ontstaan door bovenstaande onderdelen anders in te vullen of in te richten. Hoe de provincie juridisch en bestuurskundig georganiseerd is, staat vast. Dat betekent dat voor het in kaart brengen van de mogelijkheden, we inzoomen op de overige drie onderdelen van de samenwerkingsrelatie. Op deze manier komen de "bestuurs-juridische knoppen" waaraan in potentie gedraaid kan worden, in kaart. Het gaat om de volgende drie onderdelen van de samenwerkingsrelatie:

1. De verschillende juridische en organisatorische vormen die O-gen als zelfstandige organisatie kan aannemen en de invloed daarvan op de samenwerkingsrelatie (paragraaf 2).
2. De verschillende manieren waarop de provincie aan O-gen als zelfstandige organisatie middelen kan verstrekken (paragraaf 3).
3. De verschillende typen prestaties die de provincie aan O-gen kan vragen (paragraaf 4).

2. De juridische en organisatorische vorm van O-gen als zelfstandige organisatie en de invloed daarvan op de samenwerkingsrelatie

In deze paragraaf bekijken we:

- welke juridische vormen voor O-gen grofweg denkbaar zijn
- of O-gen eventueel winst zou kunnen uitkeren
- of en hoe de provincie in die vormen een eigenaarsrelatie zou kunnen hebben met O-gen
- wat de rechtsvorm betekent voor de huidige leden van O-gen, en
- in hoeverre de provincie zou kunnen sturen.

Wij gaan er daarbij vanuit dat O-gen een zelfstandige organisatie blijft.

1. O-gen als stichting

- Geen winstuitkeringen - geen risico op inzetten publieke gelden voor financieel voordeel van private of andere publieke partners. Gebondenheid aan doel van de stichting.
- Geen leden of eigenaren - dat betekent:
 - Geen eigenaarsrelatie tussen provincie en O-gen. In de statuten kunnen O-gen en de provincie wel bepalen dat één (of meer) van de bestuursleden, afkomstig is van de provincie.
 - Huidige leden van O-gen moeten op een andere manier worden gebonden aan O-gen. Binding kan niet worden gerealiseerd in de organisatiestructuur van O-gen.
- De provincie kan formeel sturen via het verstrekken van middelen (en de tegenprestatie die zij in ruil daarvoor verlangt) en via haar afvaardiging in het bestuur.

2. O-gen als coöperatie

- Winstuitkeringen - risico op inzetten publieke gelden voor financieel voordeel van private of andere publieke partners.
- Leden - dat betekent:
 - De provincie kan lid zijn van O-gen.
 - Huidige leden van O-gen kunnen lid blijven en op dezelfde manier gebonden blijven.
- De provincie kan formeel sturen via het verstrekken van middelen (en de tegenprestatie die zij in ruil daarvoor verlangt) en in de algemene ledenvergadering.

3. O-gen als vereniging

- Geen winstuitkeringen - geen risico op inzetten publieke gelden voor financieel voordeel van private of andere publieke partners.
- Leden - dat betekent:
 - De provincie kan lid zijn van O-gen.
 - Huidige leden van O-gen kunnen lid blijven en op dezelfde manier gebonden blijven.
- De provincie kan formeel sturen via het verstrekken van middelen (en de tegenprestatie die zij in ruil daarvoor verlangt) en in de algemene ledenvergadering.

4. O-gen als gemeenschappelijke regeling

- Geen winstuitkeringen - geen risico op inzetten publieke gelden voor financieel voordeel van andere publieke partners (of private partners, nu zij niet kunnen deelnemen).
- Deelnemers - dat betekent:
 - De provincie kan deelnemen aan O-gen.
 - Huidige publieke leden van O-gen kunnen deelnemen aan O-gen.
 - Huidige private leden van O-gen kunnen niet deelnemen aan O-gen (hierop geldt nog een kleine, onwaarschijnlijke uitzondering)
- De provincie kan formeel sturen via het algemeen/dagelijks bestuur en via het verstrekken van middelen (en de tegenprestatie die zij in ruil daarvoor verlangt).

5. O-gen als BV/NV

- Winstuitkeringen - risico op inzetten publieke gelden voor financieel voordeel van private of andere publieke partners.
- Aandeelhouders - dat betekent:
 - De provincie kan aandeelhouder zijn van O-gen.
 - Huidige leden van O-gen kunnen aandeelhouder worden van O-gen.
- De provincie kan formeel sturen via de aandeelhoudersvergadering en via het verstrekken van middelen (en de tegenprestatie die zij in ruil daarvoor verlangt).

Uit dit overzicht blijkt dat er geen zwaarwegende argumenten zijn die pleiten voor een andere rechtsvorm voor O-gen. Nu deze wel nodig zijn voor het kiezen van een andere rechtsvorm (zie bijlage III), worden deze andere rechtsvormen in de rest van het advies niet verder behandeld.

3. De mogelijkheden van de provincie om middelen te verstrekken aan een zelfstandige organisatie

3.1 Inleiding

Bij het verstrekken van publieke middelen gelden EU- en nationale wet- en regelgeving om te voorkomen dat de provincie door het verstrekken van middelen onzorgvuldig werkt of de markt verstoort. Deze regels zijn complex, waardoor snel spraakverwarring ontstaat en juristen, beleidsmedewerkers en externe partners van de overheid langs elkaar praten.

Overheden kunnen publieke waarde realiseren door voor activiteiten in de samenleving middelen te verstrekken. Het verstrekken van middelen is daarmee een belangrijk sturingsinstrument. De provincie zet dit instrument ook veel in voor de AVP. Een kwetsbaar punt daarbij is dat het verstrekken van publieke middelen ertoe kan leiden dat de markt wordt verstoord en bepaalde partijen een economisch voordeel verkrijgen dat niet via commerciële weg zou zijn verkregen. In dat geval is er geen gelijk speelveld tussen de concurrerende ondernemingen.

Illustraties

Zelfstandige organisatie X ontvangt, zonder dat de provincie offertes heeft uitgevraagd, middelen van de provincie om een opdracht uit te voeren. Nu is organisatie Y beter in staat deze opdracht uit te voeren en had organisatie Y de opdracht gewonnen, als er verschillende offertes waren uitgevraagd en de procedure eerlijk was verlopen. Organiserie Y komt nu (theoretisch) in financiële problemen, en organisatie X heeft een oneigenlijk economisch voordeel verkregen.

Zelfstandige organisatie X ontvangt jaarlijks middelen van de provincie waarmee zij zichzelf draaiende houdt (een exploitatiesubsidie). Organiserie Y, die ook actief is in het fysieke domein, krijgt deze middelen niet. Vervolgens start de provincie een aanbestedingsprocedure waar alle organisaties die willen, op mogen inschrijven. Organiserie X en Y schrijven allebei in. Het duurt ca. 10 werkdagen om de offerte en het plan van aanpak te maken. Organiserie X bekostigt deze werkdagen van de exploitatiesubsidie die zij eerder ontvingen, terwijl organisatie Y hier een risico neemt. Organiserie X heeft in deze situatie een oneigenlijk economisch voordeel.

Om bovenstaande illustraties te voorkomen, zijn er regels voor het verstrekken van publieke middelen. Deze regels zijn een combinatie van EU-recht, nationaal recht en de provinciale uitwerking daarvan. Het EU- en nationaal recht sluiten niet naadloos op elkaar aan, waardoor vaak spraakverwarring ontstaat. Een voorbeeld is dat een subsidieverstrekking (gedefinieerd in nationaal recht) kan kwalificeren als een overheidsopdracht in de zin van het EU-recht is (hierna: een EU-overheidsopdracht) en daarom aanbesteed moet worden, maar óók staatssteun kan vormen, waarop de staatssteunregels van toepassing zijn. Daarnaast is het onderscheid in nationaal recht tussen subsidieverstrekking en inkoop steeds diffuser. Het is daarom belangrijk te begrijpen wat de relevante termen betekenen en wat zij in de praktijk tot gevolg hebben.

3.2 EU-overheidsopdracht

Voor de relatie O-gen en de provincie is de term EU-overheidsopdracht belangrijk. Er is vrijwel altijd sprake van een EU-overheidsopdracht bij een inkoopovereenkomst en bij subsidieverstrekking met een subsidieuitvoeringsovereenkomst.

Voor de relatie tussen O-gen en de provincie is de term (EU-)overheidsopdracht belangrijk. Op het moment dat (een deel van) de samenwerkingsrelatie tussen de provincie en O-gen bestaat uit één of meerdere EU-overheidsopdrachten, komt het aanbestedingsrecht in beeld. Het is daarom belangrijk om te weten wanneer sprake is van een EU-overheidsopdracht.

Een EU-overheidsopdracht is een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel die tussen een of meer ondernemers en een of meer aanbestedende diensten is gesloten en die betrekking heeft op de uitvoering van werken, de levering van producten of de verlening van diensten. Voor de samenwerkingsrelatie tussen O-gen en de provincie is het belangrijkste kenmerk van een overheidsopdracht dat er "een uitwisseling van prestaties is" die "in rechte afdwingbaar is".²

Als een inkoopovereenkomst wordt gesloten waarin de overheidsorganisatie en de opdrachtnemer opnemen dat de opdrachtnemer bepaalde activiteiten verricht en dat de overheidsorganisatie daarvoor betaalt, dan is er sprake van een uitwisseling van prestaties die in rechte afdwingbaar is.

Een subsidieverstrekking kan ook een EU-overheidsopdracht vormen, maar dat is zeker niet altijd het geval. Als er een zogenaamde subsidieuitvoeringsovereenkomst is getekend, waarin de subsidieontvanger wordt verplicht bepaalde activiteiten daadwerkelijk uit te voeren, zal er hoogstwaarschijnlijk sprake zijn van een EU-overheidsopdracht. Het kan voorkomen dat een subsidieverstrekking moet worden aangemerkt als een EU-overheidsopdracht, zonder dat er een subsidieuitvoeringsovereenkomst is getekend. Er moet dan wel sterk 'bewijs' worden aangedragen dat er sprake is van een 'in rechte afdwingbare' prestatie. Indicatoren kunnen zijn:

- Uit een beleidsstuk blijkt dat de overheidsorganisatie verwacht dat de subsidieontvanger de activiteiten daadwerkelijk gaat uitvoeren.
- De uit te voeren activiteiten behoren tot een publiekrechtelijke verantwoordelijkheid van de subsidieverstrekker (bijvoorbeeld verplichtingen in het kader van Natura2000).

Als (een bepaald deel van) de samenwerkingsrelatie géén EU-overheidsopdracht is, betekent het niet dat vervolgens het EU-recht (voor dat deel) niet meer van toepassing is. Het staatssteunrecht is dan namelijk hoogstwaarschijnlijk van toepassing.

3.3 Opdracht (NL) of subsidie³

Voor het verstrekken van middelen, is het onderscheid tussen opdracht of subsidie belangrijk. In de praktijk is dat onderscheid niet altijd makkelijk te maken. Dat biedt ook kansen: het verstrekken van middelen kan, tot op zekere hoogte, zo worden vormgegeven dat het naar wens van de provincie een opdracht of subsidie betreft.

Ook op nationaal niveau zijn definities niet altijd even helder. Of met het verstrekken van publieke middelen een subsidie wordt verstrekt, of wordt betaald voor het leveren van goederen of diensten, is soms niet makkelijk te zeggen. Het verschil is wel belangrijk, omdat het toepasselijke rechtsregime – privaat- of bestuursrecht – verschilt.

Voor het maken van onderscheid tussen een opdrachtverlening en subsidieverstrekking, bestaan verschillende handvatten. Lastig is echter dat het antwoord op (één van) de vragen niet doorslaggevend is.

	Opdracht	Subsidie
1. Is sprake van commerciële activiteiten?	Ja	Nee
2. Wie is de initiatiefnemer?	De overheidsorganisatie	De aanvrager
3. Wat is het doel van de activiteit?	Behartigen van het eigen financiële belang van de overheidsorganisatie	Behartigen van het algemeen belang

² Subsidieren of inkopen

³ Zie ook financiereninnetwerken.nl

	Opdracht	Subsidie
4. Is sprake van een overeenkomst onder bezwarende titel?	Ja	Nee

Bedrag in relatie tot de kostprijs: commerciële activiteit?

Er is meestal sprake van een subsidie als de betaling minder dan de kostprijs bedraagt. Dat betekent niet dat andersom het om een opdracht gaat bij het betalen van de gehele kostprijs: bij exploitatiesubsidies worden vaak de werkelijke kosten van de gesubsidieerde activiteiten geheel gedekt. Het verschil met een zuivere markttransactie is dat bij die laatste de prijs niet gelijk is aan de kostprijs, maar een winstmarge bevat: het gaat dan om een marktconforme vergoeding en er is sprake van een commerciële activiteit.

De initiatiefnemer

Het gaat hier zowel over wie initiatief neemt om te komen tot een 'relatie', als wie initiatief neemt met betrekking tot de inhoud van de te ontwikkelen activiteit:

- Subsidies worden in beginsel op aanvraag verstrekt, het initiatief om te komen tot een subsidierelatie ligt dus meestal bij de subsidieontvanger. Bij een opdracht gaat de overheid op zoek naar een aanbieder die de benodigde goederen of diensten kan leveren onder de meest aantrekkelijke voorwaarden.
- Bij subsidies gaat het om wenselijk geachte, 'eigen' activiteiten van de aanvrager, die deze in eerste instantie formuleert en die de overheid financieel stimuleert. Bij de gunning van een opdracht wordt de opdracht nauwkeurig(er) omschreven door de opdrachtgever en kunnen particulieren daarop inschrijven.

Het algemeen belang

Ook de doelstelling achter de financiële verstrekking is van belang bij beantwoording van de vraag of er sprake is van een subsidierelatie. Een subsidieverlening dient vaak overwegend het algemeen belang, en niet het eigen financiële belang van het bestuursorgaan.

Het algemeen belang lijkt ook te zijn gediend bij bekostiging van aan derden geleverde voorzieningen, producten of diensten. Het feit dat derden profiteren van activiteiten van de ontvanger van een financiële verstrekking is een element dat wijst in de richting van een subsidierelatie. Daarmee verschilt het dus van de betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.

Bezwarende titel

Van een bezwarende titel is sprake als de overheidsorganisatie een prestatie concreet en nauwkeurig omschrijft en de ontvanger/opdrachtnemer verplicht is deze prestatie te leveren; dit duidt op een overeenkomst tot opdracht. Als geen sprake is van een dergelijke bezwarende titel, betreft het hoogstwaarschijnlijk een subsidie. Andersom redeneren gaat weer niet op: het is mogelijk om in een subsidieuitvoeringsovereenkomst te bepalen dat de subsidieontvanger verplicht is de activiteiten te verrichten waarvoor de subsidie is verleend. Als de activiteit niet wordt uitgevoerd, heeft de subsidieontvanger niet (alleen) geen recht meer op de subsidie, maar kan deze ook worden veroordeeld tot nakoming en betaling van (bijkomende) schadevergoeding.

3.4 Provinciale uitwerking: harde en zachte opgaven

Bij activiteiten waarvan de provincie wil dat zij zeker worden uitgevoerd (activiteiten die bijdragen aan het realiseren van 'harde opgaven'), kiest de provincie voor opdrachtverlening. Als (een deel van) de samenwerkingsrelatie een EU-overheidsopdracht betreft (een afdwingbare prestatie), kiest de provincie (voor dat deel) ook voor opdrachtverlening.

In bovenstaande paragrafen hebben we inzicht gegeven in de kerntermen in het EU- en nationale recht. Duidelijk is dat de definities niet waterdicht zijn. Daarom is relevant hoe de provincie hiermee omgaat.

De provincie maakt onderscheid tussen harde en zachte opgaven. Het onderscheid tussen hard en zacht wordt ook gemaakt bij taken en projecten. Wij begrijpen dit onderscheid als volgt.

De provincie heeft verschillende soorten opgaven in het kader van de AVP:

1. Opgaven die voortvloeien uit (inter)nationale verplichtingen: deze móet de provincie realiseren.
2. Opgaven die voortvloeien uit de eigen ambities en beleidsdoelstellingen; deze wil de provincie per se realiseren, en
3. Opgaven die geformuleerd worden in het gebied zelf; deze wil de provincie stimuleren.

De eerste twee zijn harde opgaven. Dat betekent dat:

- De provincie zich ten doel stelt de opgave te realiseren (beduidend meer dan alleen 'het zou leuk zijn als...').
- De provincie voldoende grip wil hebben op het behalen van de opgaven.
- De provincie direct wil kunnen sturen op een doelmatige besteding van haar middelen en op beheersing van risico's.
- De provincie de opgave wil concretiseren in een opdracht- of projectomschrijving.
- De provincie bestuurlijk opdrachtgever wil zijn van alle opdrachten die worden gegund in het kader van het realiseren van de opgave. Dat betekent geen indirect opdrachtgeverschap waarin een partner (zoals O-gen) functioneert als tussenpersoon (met wie de voortgang en uitvoering van de opdracht wordt besproken).
- De provincie juridisch opdrachtgever wil zijn van alle opdrachten die worden gegund in het kader van het realiseren van de opgave. Dat betekent géén indirect opdrachtgeverschap waarin een partner (zoals O-gen) functioneert als tussenpersoon (met wie de overeenkomst wordt gesloten), en géén subsidieverstrekking maar inkoopovereenkomsten die worden gesloten.

Voorbeeld: de opgaven voor de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland.

De derde soort opgaven zijn zachte opgaven. Dat betekent dat:

- De provincie zich niet vol inzet voor het realiseren van de opgave maar dit enkel stimuleert.
- De provincie middelen beschikbaar stelt voor het verrichten van activiteiten, maar het verrichten van de activiteiten niet (ook niet impliciet) verplicht.
- De provincie de opgave niet in detail concretiseert.

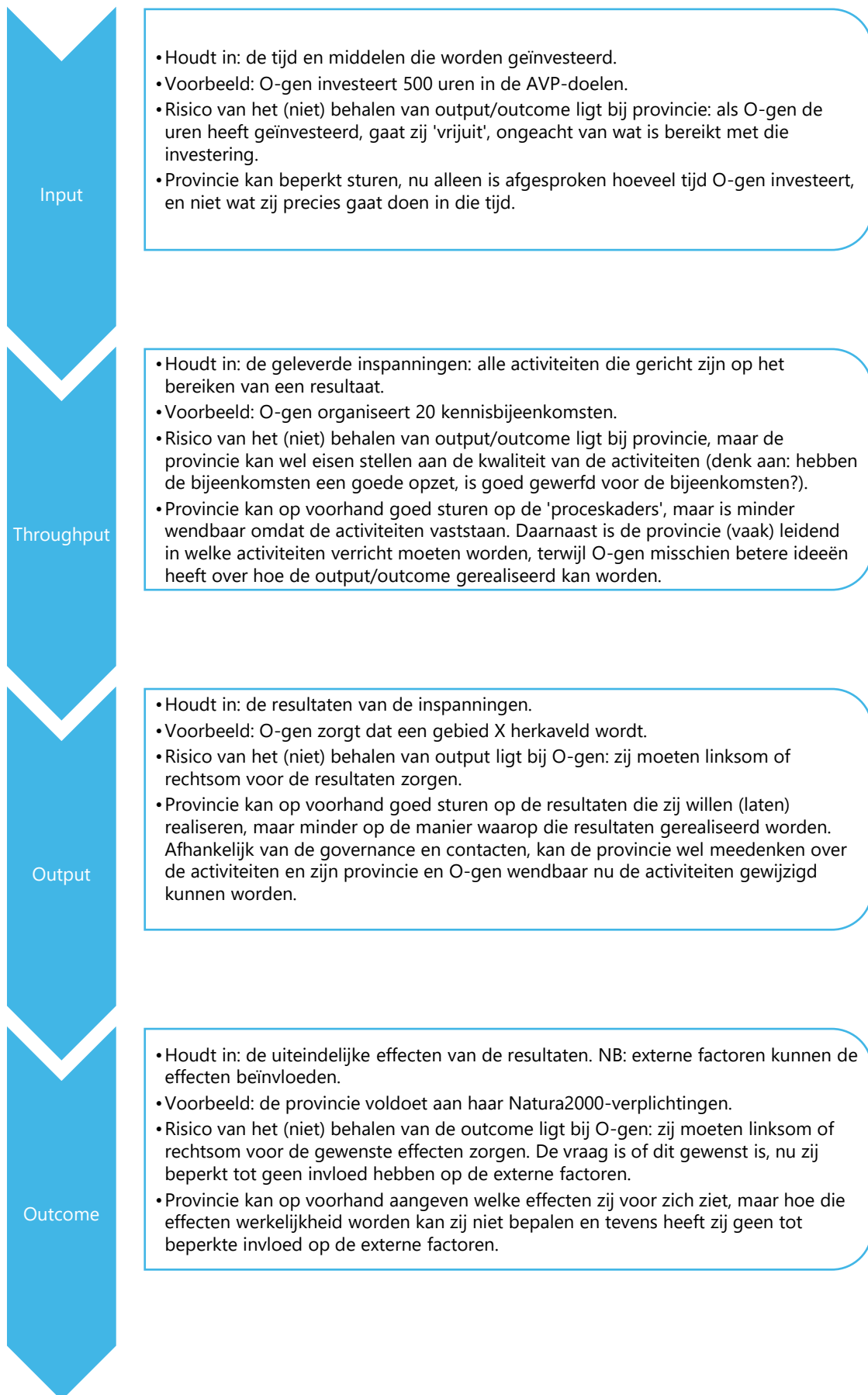
Voorbeeld: de opgave voor leefbaarheid en kleine kernen.

Voor het vervolg zijn twee conclusies op basis van het voorgaande van belang:

1. Bij activiteiten waarvan de provincie wil dat zij zeker worden uitgevoerd (activiteiten die bijdragen aan het realiseren van 'harde opgaven'), kiest de provincie voor inkoop.
2. Als (een deel van) de samenwerkingsrelatie een EU-overheidsopdracht betreft (een afdwingbare prestatie), kiest de provincie (voor dat deel) voor inkoop.

4. Formuleren van de prestatie

Of nu wordt gewerkt opdrachtovereenkomsten of subsidiebesluiten: de prestatie die O-gen levert zal ergens geformuleerd moeten worden. Dat kan aan de hand van (een combinatie van) de volgende soorten prestatie-indicatoren. Per soort indicator staat kort aangegeven bij wie de risico's liggen en wat de sturingsmogelijkheden van de provincie zijn. Dit overzicht kan de provincie helpen bij het vormgeven van opdrachtovereenkomsten of subsidiebesluiten. Nu het formuleren van de prestatie pas later in beeld komt, komen deze mogelijkheden niet verder aan bod in het advies.



Bijlage 3. beelden van de bestuurlijke context waarbinnen de samenwerking plaatsvindt

In deze bijlage verwoorden we onze beelden op basis van documentonderzoek en de gevoerde gesprekken. Deze beelden zijn belangrijk om het afwegingskader op de activiteitenpakketten toe te passen, dat heeft plaatsgevonden tijdens (en in aanloop naar) de bestuurlijke klankbordsessie.

1. *Er is tot nu toe primair geredeneerd vanuit de verschillende belangen en maar erg beperkt vanuit de wederzijdse afhankelijkheid. Voornaamste gevolg is dat de discussie over vorm dominant is geworden boven de discussie over doelen.*

O-gen en de provincie zien het belang van samenwerken als een gegeven, maar zijn zoekende naar de precieze invulling van deze samenwerking. Beide partijen lijken er beperkt in te slagen de andere partij mee te nemen in wat hun belangen zijn bij een veranderde vorm van samenwerken. Daardoor wordt de discussie primair gevoerd over verschillende vormen en niet over de (overlappende) belangen en de realisatie daarvan.

2. *De maatschappelijke waarde van de activiteiten van O-gen staat niet ter discussie*

We constateren dat vrijwel alle betrokken actoren de maatschappelijke waarde van (de activiteiten van) O-gen zien. Er is enige discussie of die in dezelfde mate voor alle activiteiten geldt. Met name de expertise- en netwerkfunctie van O-gen wordt door allen gezien als maatschappelijk waardevol. Sommige actoren (ook leden van O-gen) hebben wel kritische vragen over of de netwerkfunctie (die dus gewaardeerd wordt) wel écht leidt tot initiatieven en projecten die anders niet zouden zijn ontstaan. Anderen zijn er overigens sterk van overtuigd dat dit wél het geval is.

3. *De provincie is voor de realisatie van haar doelstellingen in het landelijk gebied afhankelijk van de leden van O-gen.*

De provincie kan haar doelstellingen in het landelijk gebied niet realiseren zonder veel van de leden van O-gen. Daarmee wordt O-gen zelf een bijzonder waardevolle actor voor de provincie. Echter, de afhankelijkheidsrelatie voor de realisatie van doelen ligt niet naar het 'platform' O-gen, maar naar de leden die zich daar verzameld hebben. De provincie zou ook onder een andere vlag of titel met deze leden kunnen samenwerken.

4. *(Sommige) leden van O-gen maken het voortbestaan van O-gen conditioneel aan een voortgezette samenwerking met de provincie in het buitengebied.*

Diverse leden van O-gen zien de waarde van O-gen als dusdanig onomstreden dat zij zich erg moeilijk voor kunnen stellen dat de provincie O-gen niet zou willen steunen. Zij zien ook een directe relatie tussen de doelstellingen van de provincie Utrecht in het landelijk gebied en de activiteiten van O-gen. Het is voor deze leden dan ook een zeer problematische gedachte om voor de gezamenlijke (dat wil zeggen: van de leden van O-gen en de provincie) realisatie van ambities en opgaven voor het landelijk gebied O-gen links te laten liggen en binnen andere vormen en structuren wél weer met elkaar samen te gaan werken. Hun oproep: laten we dan O-gen gebruiken, het is er al, functioneert goed en wordt door ons gewaardeerd.

5. *O-gen is in sterke mate afhankelijk van provinciale middelen.*

Hoewel O-gen een coöperatie met leden is die financieel bijdragen, was O-gen in sterke mate afhankelijk van de bijdragen van de provincie: zowel de projectgebonden financiering als de lumpsum exploitatievergoeding.

6. *De provincie is, mede door contextfactoren uit andere projecten/ervaringen (zoals het tramlijnproject) niet bereid (en heeft ook niet de politieke ruimte) om rondom besteding van middelen in juridisch grijs gebied te opereren.*

De risicobereidheid om met creatieve constructies middelen bij O-gen te laten landen, die bijvoorbeeld volgens de letter van de wet wel zouden kunnen maar die niet volledig binnen de geest van de wettelijke kaders vallen, zijn voor de provincie onbespreekbaar. We zien daarvoor twee redenen: het (gegroeide) besef dat het noodzakelijk is om als overheidsactor de naleving van regelgeving voorop te stellen en veel actuele politieke druk om te voorkomen dat er, zoals in het recente verleden, rechtmatigheidsissues bij de besteding van geld ontstaan met alle gevolgen van dien.

7. *Er spelen in wezen twee publiek-private samenwerkingen tegelijkertijd. De eerste is O-gen zelf, dat een publiek-private samenwerking is vanwege de publieke en private leden. De tweede is de samenwerking tussen O-gen en de provincie. Deze combinatie van publiek-private samenwerkingen zorgt voor zeer specifieke vraagstukken rond rechtmatigheid.*

O-gen is een coöperatie met publieke en private leden. Daardoor zijn activiteiten die de coöperatie verricht ten bate van haar leden activiteiten waarmee private actoren 'bevoordeeld' (kunnen) worden. Dit maakt de samenwerking tussen de provincie en O-gen ingewikkelder.

8. *De coöperatiegedachte is voor O-gen een uitgangspunt.*

Voor de leden van O-gen is de coöperatiegedachte belangrijk. Dit heeft te maken met de aard van de opgaven en de aard van het landelijk gebied. In het landelijk gebied staan overheden voor grote opgaven in het kader van (onder meer) de energietransitie en de transitie van het landelijk gebied. Voor het realiseren van deze opgaven is het belangrijk dat niet alleen overheden zich verantwoordelijk voelen, maar ook grondeigenaren en belangenorganisaties proactief mee doen en dat op basis van gelijkwaardigheid, gezamenlijk wordt opgetrokken in het landelijk gebied. Volgens de leden van O-gen is de coöperatiestructuur zeer instrumenteel in het oproepen en versterken van dat gevoel van gelijkwaardigheid en gezamenlijkheid. De coöperatie is namelijk niet alleen van de overheid, maar van alle partijen. Volgens de leden leidt het gedeelde eigenaarschap van O-gen tot een gedeeld verantwoordelijkheidsgevoel voor het landelijk gebied. Het opgeven van het gedachtegoed van de huidige coöperatiestructuur van O-gen lijkt dus alleen mogelijk bij zwaarwegende argumenten.

9. *In de huidige juridische vorm van O-gen is provinciale financiering uitsluitend mogelijk voor financiering van activiteiten.*

Door financiering altijd te koppelen aan activiteiten en niet langer aan het zijn van O-gen, vervalt (mits goed geformuleerd) de rechtmatigheidsproblematiek. Echter, voor O-gen betekent dit een grotere onzekerheid: zij wordt voor haar financiering volledig afhankelijk van projectgebonden financiering. Het wegvallen van projecten staat dan gelijk aan het wegvallen van financiering. Dit leidt tot een bedrijfsrisico voor O-gen.

10. *Provincie heeft tal van ambities ten aanzien van O-gen (zie bijvoorbeeld de samenwerkingsagenda Landbouw 2019).*

De provincie heeft in het realiseren van haar doelstellingen voor het landelijk gebied, op meerdere fronten duidelijke ambities in de samenwerking met O-gen. Ondanks de soms moeizame zoektocht naar een goede samenwerkingsvorm wordt O-gen veelvuldig genoemd als uitvoeringspartij voor serieuze ambities. Het vraagstuk van de relatie tussen O-gen en de provincie is op meerdere beleidsinhoudelijke domeinen van de provincie relevant.

11. De leden/eigenaren leveren een beperkte bijdrage aan de instandhouding van O-gen.

De financiën van O-gen bestaan voor het overgrote deel uit bijdrages van de provincie. De exploitatiesubsidie én de procesvergoeding (niet nader gespecificeerd) maken samen ruim meer dan 50% uit van de totale O-gen begroting. De leden (eigenaren) van O-gen leveren een betrekkelijk beperkte bijdrage in de exploitatie van 'hun' coöperatie. 296 leden leggen samen € 274.651,- per jaar in. Dat komt neer op gemiddeld € 929,- per jaar per lid.

Bijlage 4. Verantwoording keuze variant expertise- en netwerkfunctie en dienstverlener

Zoals we beschreven in paragraaf 1.3 hebben we tijdens het adviestraject acht varianten van (combinaties van) activiteiten geïdentificeerd waarmee de samenwerking tussen de provincie en O-gen publieke waarde kan realiseren. Vijf daarvan waren om verschillende redenen geen serieuze optie. Drie van deze varianten hebben we nader geanalyseerd.

Varianten	Samenvatting van de afweging
1. Geen activiteiten (niets doen)	Voor beide partijen is dit geen serieuze optie.
2. Alleen expertise- en netwerkfunctie	Deze variant hebben we nader geanalyseerd, zie hieronder.
3. Alleen dienstverlener	In deze variant wordt O-gen een commerciële partij die puur bestaat om mee te dingen naar opdrachten van de provincie. De meerwaarde voor het algemeen belang dat beide partijen zien voor O-gen, valt in deze variant teveel weg. Deze variant heeft onder leden weinig draagvlak.
4. Alleen belangenbehartiger	Door O-gen te reduceren tot een belangenbehartiger realiseert O-gen te weinig publieke waarde voor de provincie en voor haar leden. Dit is daarom geen interessante optie.
5. Combinatie expertise- en netwerkfunctie en dienstverlener	Deze variant hebben we nader geanalyseerd, zie hieronder.
6. Combinatie expertise- en netwerkfunctie en belangenbehartiger	Deze variant hebben we nader geanalyseerd, zie hieronder.
7. Combinatie dienstverlener en belangenbehartiger	Deze variant lijkt sterk op optie 3 en kent ook dezelfde nadelen als optie 3.
8. Combinatie expertise- en netwerkfunctie, dienstverlener en belangenbehartiger	Deze variant heeft als belangrijk nadeel dat de combinatie van activiteiten tot verwarring kan leiden. Dit kan ontstaan wanneer O-gen op het ene moment vanuit haar expertise- en netwerkfunctie een bijdrage aan het algemeen belang levert, een moment later opkomt voor de belangen van een deel van haar leden en weer een moment later probeert een provinciale opdracht binnen te slepen. Bovendien is het organiseren van deze variant in rechtmatige en operationele zin ingewikkeld. Daarom is ook deze variant geen serieuze optie.

We hebben deze drie varianten nader geanalyseerd op basis van het model van Mark Moore. Dit betekent dat we de consequenties voor de publieke waarde, de organisatie en de legitimiteit in beeld hebben gebracht. Tijdens de bespreking met de klankbordgroep, bleek dat de variant waarmee de expertise- en netwerkfunctie en dienstverlener werd gecombineerd de voorkeur had. De variant met alleen een expertise- en netwerkfunctie verdiende ook nog een verdere uitwerking. Deze uitwerking vindt hierna.

Op de volgende pagina ziet een samenvatting van de analyse van de drie kansrijke opties.

**Publieke
waarde**

Organisatie

Legitimiteit

1: Expertise- en netwerkfunctie	2: Expertise- en netwerkfunctie en dienstverlener	3: Expertise- en netwerkcentrum en belangenbehartiger
Verbinding mensen en expertise.	Verbinding mensen en expertise en door synergie met dienstverlening innovatie.	Verbinding mensen en expertise en pleitbezorger bij verschillende overheden.
Beperkte activiteiten, maar duurzame geldstroom.	Moeilijke balans tussen eenvoudige (rechtmatige) uitvoering en financiële zekerheid.	Relatief beperkte activiteiten en relatief duurzame geldstroom.
Rechtmatigheid is eenvoudig, maar lidmaatschap O-gen is mogelijk minder waardevol.	Draagvlak voor taken Geen gedeeld idee over inrichting Rechtmatigheid is afhankelijk van inrichting.	Rechtmatigheid relatief eenvoudig, lidmaatschap blijft aantrekkelijk vanwege ideële belangenbehartiging.

Alternatieve variant: alleen een expertise en netwerkfunctie

In de bestuurlijke klankbordsessie is één voorkeursvariant voor samenwerking geselecteerd en is één variant geselecteerd waarvoor partijen een nadere uitwerking verlangden. In het rapport is de voorkeursvariant verder uitgewerkt. In deze bijlage werken we de andere variant kort uit en leggen we uit waarom wij deze optie niet aan u adviseren.

Beschrijving variant: expertise- en netwerkfunctie

In deze variant voert O-gen alleen activiteiten uit die onder haar expertise- en netwerkfunctie vallen. Wij verwijzen naar paragraaf 2.3.1 in het rapport voor de uitwerking van deze activiteiten.

Vergelijking met voorkeursvariant

Als we deze variant vergelijken met de voorkeursvariant, zien we een aantal voor- en nadelen van deze vorm, maar denken wij toch dat de voorkeursvariant beter past bij de situatie en de behoeften van zowel de provincie als O-gen. Wij benoemen hier de belangrijkste voor- en nadelen.

Minder publieke waarde

In het rapport hebben we uitgelegd dat de combinatie van activiteiten binnen de voorkeursvariant zorgen voor synergievoordelen (zie paragraaf 2.3.4). Eén van die synergievoordelen is dat O-gen door diensten te verlenen, gevoel houdt met de praktijk, zowel wat betreft expertise als netwerk. Dat verrijkt de expertise- en netwerkfunctie. Als O-gen geen diensten meer verleent, bestaat het risico dat ook de expertise- en netwerkfunctie van O-gen minder waardevol wordt.

De samenwerking van de provincie en O-gen moeten de vitaliteit en kwaliteit van het landelijk gebied in Utrecht-Oost bevorderen: dat is de publieke waarde. Met alleen een expertise- en netwerkfunctie, draagt de samenwerking van de provincie en O-gen op twee manieren minder bij aan deze publieke waarde:

1. O-gen verleent geen diensten meer aan de provincie, terwijl O-gen wel gebiedsspecifieke expertise en een groot netwerk heeft dat bruikbaar is voor het realiseren van de provinciale doelstellingen in het landelijk gebied.
2. De expertise- en netwerkfunctie is mogelijk minder waardevol doordat deze niet gevoed wordt door ervaringen uit de praktijk.

Eenvoudig en stabiel

Als O-gen alleen haar expertise- en netwerkfunctie behoudt, zorgt dat wel voor meer eenvoud. O-gen voert maar één soort activiteiten uit en hoeft daardoor geen onderscheid te maken in haar verschillende activiteiten. Ook is de financieringsstroom naar alle waarschijnlijkheid eenvoudiger én stabiel: O-gen voert gedurende het jaar dezelfde soort activiteiten uit, waaraan één financieringsstroom (zoals een exploitatiesubsidie) kan worden verbonden. De voorkeursvariant verschaft O-gen minder stabiliteit, maar is tegelijkertijd niet enorm complex.

Belemmering in vrijheid O-gen

Als we ervan uitgaan dat O-gen een vaste financieringsstroom ontvangt voor haar expertise- en netwerkfunctie, dan zal dat haar, naast dat het zorgt voor stabiliteit, ook belemmeren in haar keuze voor activiteiten. Wanneer deze activiteiten namelijk marktactiviteiten zijn, is het goed mogelijk dat zij aanbesteed (hadden) moeten worden en daarmee onrechtmatig zijn. Ook betekent het dat O-gen moeilijk aanvullende financiering kan genereren. Wij verwijzen naar bijlage 2 voor een uitwerking van de juridische (on)mogelijkheden.



Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkerrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

Berenschot Groep B.V.

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl

[in/berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)