

EVALUATIE VERBONDEN PARTIJEN 2020

Provincie Utrecht

6 JULI 2020



Contactpersoon

PATRICK KALDERS

Arcadis Nederland B.V.
Postbus 220
3800 AE Amersfoort
Nederland

INHOUDSOPGAVE

1	MANAGEMENTSAMENVATTING	5
2	FACTSHEETS VERBONDEN PARTIJEN	10
3	ONDERZOEKSOPZET EN VERANTWOORDING	23
3.1	Aanleiding	23
3.2	Doel en onderzoeksvragen	23
3.3	Kenmerken evaluatie	23
3.4	Evaluatiekader	24
3.5	Selectie verbonden partijen	25
3.6	Verantwoording	25
3.7	Leeswijzer	26
4	REGIONALE UITVOERINGSDIENST UTRECHT (RUD)	27
4.1	Inleiding	27
4.2	Beleidsontwikkeling	28
4.2.1	Vertaling belang in doelstellingen	28
4.2.2	Navolgbare instrumentenafweging	29
4.3	Aansturing provincie	30
4.3.1	Strategische aansturing	30
4.3.2	Optimale governance	31
4.3.3	Monitoring risico's en herijking criteria deelneming	32
4.4	Effecten	32
4.4.1	Effectiviteit doelstellingen	32
4.4.2	Realisatie publiek belang	32
5	RECREATIE MIDDEN-NEDERLAND (RMN)	33
5.1	Inleiding	33
5.2	Beleidsontwikkeling	35
5.2.1	Vertaling belang in doelstellingen	35
5.2.2	Navolgbare instrumentenafweging	36
5.3	Aansturing provincie	36

5.3.1	Strategische aansturing	36
5.3.2	Optimale governance	37
5.3.3	Monitoring risico's en herijking criteria deelneming	37
5.4	Effecten	38
5.4.1	Effectiviteit doelstellingen	38
5.4.2	Realisatie publiek belang	38
6	INTERPROVINCIAAL OVERLEG (IPO)	39
6.1	Inleiding	39
6.2	Beleidsontwikkeling	41
6.2.1	Vertaling belang in doelstellingen	41
6.2.2	Navolgbare instrumentenafweging	41
6.3	Aansturing c.q. begeleiding provincie	41
6.3.1	Strategische aansturing c.q. begeleiding	42
6.3.2	Optimale governance	43
6.3.3	Monitoring risico's en herijking criteria deelneming	43
6.4	Effecten	43
6.4.1	Effectiviteit doelstellingen	43
6.4.2	Realisatie publiek belang	44
7	ZELFEVALUATIE	45
7.1	Verbonden partijen in de zelfevaluatie	45
7.2	Proces van zelfevaluatie	45
7.3	Conclusies zelfevaluatie	45
7.3.1	Beleidsontwikkeling	45
7.3.2	Aansturing provincie	46
7.3.3	Effecten	47
7.4	Voorgestelde verbeteringen door beleidsmedewerkers	47
	BIJLAGE A: UITWERKING EVALUATIEKADER	48
	COLOFON	49

1 MANAGEMENTSAMENVATTING

Aanleiding en context

De provincie Utrecht voert vele taken uit in eigen beheer. Soms kan het echter nuttig zijn om bepaalde taken samen met andere partijen uit te voeren. Redenen hiervoor kunnen zijn dat meerdere partijen een eigen verantwoordelijkheid hebben bij de uitvoering van de taak of dat schaalvergroting voordelen oplevert. De provincie en de andere partijen kunnen besluiten hiervoor een verbonden partij op te richten. Een verbonden partij wordt omschreven als: "een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie zowel een bestuurlijk als een financieel belang heeft". De Nota Verbonden Partijen schrijft voor dat de verbonden partijen tenminste eenmaal per collegeperiode worden geëvalueerd.

Hoofdconclusie

De meeste verbonden partijen van de provincie Utrecht zijn voldoende adequaat, dienen het publiek belang en behoeven geen directe bijstelling.¹ Bij enkele verbonden partijen is bijstelling nodig. Dat geldt met name voor twee verbonden partijen die in deze evaluatie nader onder de loep zijn genomen: de Regionale Uitvoeringsdienst (mede in relatie tot een wettelijke verplichting) en Recreatie Midden-Nederland. Mogelijk geldt dit ook voor enkele andere verbonden partijen: het Interprovinciaal Overleg en het Huis van de Nederlandse Provincies. De verbonden partijen Recreatieschap Stichtse Groenlanden, Plassenschap Loosdrecht e.o., Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht, Bank Nederlandse Gemeenten, Nederlandse Waterschapsbank, REMU Houdstermaatschappij, Vitens en Het Utrechts Archief, zijn op basis van het oordeel van de betrokken provinciale beleidsmedewerkers als adequaat te kwalificeren.

Bij vrijwel alle verbonden partijen ontbreekt een gedocumenteerde integrale visie van wat de provincie met de verbonden partij wil bereiken, hoe wordt bijgehouden of de verbonden partij effectief en/of adequaat is, en hoe wordt bepaald of bijstelling nodig is. Voor de Regionale Uitvoeringsdienst is deze visie wel aanwezig en voor Recreatie Midden-Nederland wordt hieraan gewerkt. De aansturing vanuit de provincie vindt op bepaalde onderdelen zeer nauwgezet plaats (met name via de P&C-cyclus) maar kan op andere onderdelen beter (zoals monitoring van de risico's en herijking van deelneming). Bij alle verbonden partijen is onduidelijk in welke mate zij het provinciaal belang dienen, omdat er onvoldoende inzicht is in de effectiviteit.

Doel, vraagstelling en aanpak

Het doel van het onderzoek is de verbonden partijen van de provincie Utrecht te evalueren voor de huidige collegeperiode. De centrale onderzoeksvraag is:

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?

De evaluatie is opgebouwd uit een deel 'Volledige evaluatie' en een deel 'Evaluatie light'. In de 'Volledige evaluatie' zijn de beleidsadviseurs en de financieel adviseurs van de provincie Utrecht voor de Regionale Uitvoeringsdienst, Recreatie Midden-Nederland en Interprovinciaal Overleg geïnterviewd. Op basis van documentenanalyse en interviews hebben de auditeurs het beoordelingskader ingevuld. Deze beoordeling is

¹ Het criterium 'adequaat' is overgenomen uit de Nota Verbonden Partijen, Elkaar vasthouden, 2017. In de Nota is geen definitie gegeven van dit criterium. In de onderhavige evaluatie is het criterium 'adequaat' opgebouwd uit drie centrale criteria: beleidsonderbouwing, provinciale aansturing en inzicht in effectiviteit. Hierdoor kan het voorkomen dat het oordeel op één van de drie onderliggende criteria minder positief is (zie 'inzicht in effectiviteit'), terwijl het oordeel op het hoofdcriterium 'adequaat' in zijn geheel genomen overwegend positief is.

voor wederhoor voorgelegd aan de beleidsadviseur en de financieel adviseur. Voor de evaluatie van het Interprovinciaal Overleg (IPO) is van belang te vermelden dat hiervoor ook de beleidsadviseur en de financieel adviseur zijn gesproken, maar niet de andere inhoudelijk betrokken beleidsambtenaren. Dat betekent dat de evaluatie van het IPO zich heeft gericht op de eigenaarsrol en niet op de opdrachtgeversrol.

In de "Evaluatie light" zijn de beleidsadviseurs benaderd en is in een mondeling gesprek een toelichting gegeven op de zelfevaluatie. De beleidsadviseurs hebben vervolgens zelfstandig een zelfevaluatie-vragenlijst ingevuld. Op basis hiervan is een eerste reactie gegeven op eventuele onduidelijkheden en onvolledigheden. Daarna is met de beleidsadviseur de ingevulde vragenlijst doorgenomen en hebben zij een eigen oordeel gegeven naar aanleiding van het beoordelingskader.

In de start- en eindfase van de evaluatie zijn bijeenkomsten gehouden met een klankbordgroep. Aan de klankbordgroep namen drie ambtenaren van de provincie Utrecht en een ambtenaar van de provincie Noord-Holland deel. De klankbordgroep heeft gezorgd voor nadere kwaliteitsborging van de evaluatie.

Conclusies

Deelvraag 1: In welke mate is sprake van een duidelijke beleidsonderbouwing van de verbonden partijen?

Conclusie 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.

Bij de verbonden partijen die volledig zijn geëvalueerd, is door de provincie Utrecht geen nauwkeurige relatie gelegd tussen de belangen en doelstellingen van de provincie en de (SMART-)doelstellingen van de verbonden partij. Ook in de zelfevaluatie geven veel van de beleidsambtenaren aan dat het provinciale belang niet of onvoldoende is vertaald in (SMART-)doelstellingen. Bij enkele verbonden partijen zijn de doelstellingen van de provincie en de verbonden partij wel helder in beeld, maar is de relatie ertussen niet scherp aangegeven (zoals bij de Regionale Uitvoeringsdienst). Ook zijn geen heldere indicatoren gedefinieerd waarmee het doelbereik en de effectiviteit van de verbonden partij kunnen worden gemeten. Ondanks de lastigheid hiervan, bijvoorbeeld bij lobbygerichte verbonden partijen zoals het Interprovinciaal Overleg, is verbetering op dit punt mogelijk.

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

Voor de beslissing tot deelname aan de verbonden partij heeft de provincie bij bijna alle verbonden partijen een navolgbare instrumentenafweging gemaakt. Bij een enkele verbonden partij is geen navolgbare instrumentenafweging gemaakt. Het gaat hierbij om verbonden partijen die historisch zijn gegroeid of lange tijd geleden zijn opgericht: Interprovinciaal Overleg, Vitens, de Nederlandse Waterschapsbank en de Bank Nederlandse Gemeenten.

Deelvraag 2: In hoeverre is er een optimale strategische aansturing van de provincie?

Conclusie 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.

Bij bijna alle verbonden partijen ontbreekt een gedocumenteerde visie over wat de provincie met de verbonden partij precies voor ogen heeft. Alleen voor de Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) heeft de provincie een Uitvoeringsprogramma opgesteld waarin de taken van de RUD zijn beschreven en indicatoren zijn opgesteld. Voor Recreatie Midden-Nederland werkt de provincie aan een visiedocument. Voor geen van de andere verbonden partijen is een dergelijk visiedocument opgesteld. Overigens betekent dit niet dat de provincie geen visie heeft op de aansturing van de verbonden partij. Veelal blijkt dat de provincie deze wel heeft, maar niet op papier heeft gezet.

Conclusie 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).

Bij vrijwel alle verbonden partijen verloopt de provinciale sturing op nauwgezette wijze en voornamelijk via documenten in de planning & control-cyclus, zoals begrotingen, meerjarenplannen, jaarverslagen en jaarrekeningen. De gedeputeerden nemen deel aan het bestuur (Algemeen Bestuur, Dagelijks Bestuur en/of Raad van Commissarissen), de ledenvergadering en/of de algemene vergadering van aandeelhouders (eventueel ook aandeelhouderscommissies). Een punt van aandacht bij de voorbereiding van de vergaderingen is dat de benodigde stukken laat ter beschikking worden gesteld door de verbonden partij (bij het Interprovinciaal Overleg, Recreatieschap Stichtse Groenlanden en het Plassenschap Loosdrecht e.o.). Ook laat de kwaliteit van de stukken soms te wensen over (bij Het Utrechts Archief).

Voor alle verbonden partijen kan worden geconcludeerd dat de governance voldoende op orde is. Daarentegen geldt echter dat bij de meeste verbonden partijen monitoring plaatsvindt van de risico's en geen herijking is gemaakt van de deelname of een exit-strategie is opgesteld. Dat geldt voor de Regionale Uitvoeringsdienst, Recreatie Midden-Nederland, het Interprovinciaal Overleg, het Recreatieschap Stichtse Groenlanden en Plassenschap Loosdrecht e.o., Bank Nederlandse Gemeenten, Nederlandse Waterschapsbank en het Huis van de Nederlandse Provincies. Bij gemeenschappelijke regelingen is wel een uittredingsbepaling opgenomen, maar hieraan is geen inhoudelijke uitwerking gegeven.

Een punt van aandacht is de investering (capaciteit, tijd, financiën) van de provincie in de verbonden partij, in relatie tot wat de verbonden partij realiseert en oplevert voor de provincie. Bij Recreatie Midden-Nederland investeert de provincie veel, maar is een verbetering bij de verbonden partij niet goed zichtbaar. Bij het Interprovinciaal Overleg is de investering onderwerp van discussie en is de vraag of het niet beter is als de provincie meer investeert, omdat de verbonden partij dan meer kan opleveren.

Deelvraag 3: In hoeverre zijn de verbonden partijen effectief en dienen zij het publieke belang?

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

Voor alle verbonden partijen geldt dat de provincie onvoldoende scherp in beeld heeft wat de effectiviteit is van de verbonden partij. Dit geldt voor de Regionale Uitvoeringsdienst, Recreatie Midden-Nederland, het Interprovinciaal Overleg, het Recreatieschap Stichtse Groenlanden, Plassenschap Loosdrecht e.o., Bank Nederlandse Gemeenten, Nederlandse Waterschapsbank en het Huis van de Nederlandse Provincies. Daardoor is ook onhelder in welke mate de verbonden partij het provinciaal belang realiseert. Ondanks het feit dat de effectiviteit van de doelstellingen veelal niet (SMART) wordt gemeten, hebben de meeste provinciale beleidsmedewerkers wel het beeld dat met de betreffende verbonden partij het provinciaal belang wordt gerealiseerd. Zo scoren enkele verbonden partijen in de zelfevaluatie negatief op het criterium 'effectiviteit doelstellingen', terwijl ze toch positief scoren op het criterium 'realisatie publiek belang'. Dit geldt voor het Recreatieschap Stichtse Groenlanden, Plassenschap Loosdrecht e.o., Bank Nederlandse Gemeenten, Nederlandse Waterschapsbank en het Huis van de Nederlandse Provincies. Sommige verbonden partijen scoren in de zelfevaluatie positief. Bijvoorbeeld de REMU Houdstermaatschappij, waar indicatoren zijn opgesteld en in de verslaglegging wordt aangegeven in hoeverre doelstellingen worden bereikt.

Deelvraag 4: Is eventueel een bijstelling nodig van de verbonden partijen van de provincie Utrecht?

Conclusie 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 deze evaluatie is het criterium 'adequaat' uit de Nota Verbonden Partijen overgenomen. In de nota is dit criterium niet nader toegelicht. In de onderhavige evaluatie is het criterium 'adequaat' opgebouwd uit drie criteria: beleidsonderbouwing, provinciale aansturing en inzicht in effectiviteit. De verbonden partijen die verbeterd kunnen worden en bijstelling nodig hebben, zijn de Regionale Uitvoeringsdienst (mede in relatie tot een wettelijke verplichting) en Recreatie Midden-Nederland. Deze bijstelling is met name nodig op de criteria: Vertaling belang in doelstellingen, Monitoring risico's en herijking criteria deelneming, Effectiviteit doelstellingen en Realisatie publiek belang. Mogelijk geldt dit ook voor enkele andere verbonden partijen: het Interprovinciaal Overleg en het Huis van de Nederlandse Provincies.

De verbonden partijen die bijstelling behoeven zijn met name uitvoerings- en lobbygerichte verbonden partijen en enkele verbonden partijen waarin veel andere externe partijen participeren of waarin de provincie een minderheidsbelang heeft: Recreatie Midden-Nederland, Regionale Uitvoeringsdienst, Interprovinciaal Overleg en Huis van de Nederlandse Provincies. De verbonden partijen waarbij de provincie een meerderheidsbelang heeft (Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht), waarbij hoofdzakelijk een financieel belang aanwezig is (Bank Nederlandse Gemeenten, Nederlandse Waterschapsbank, REMU Houdstermaatschappij en Vitens), of waarbij het nog te vroeg is om te oordelen (Het Utrechts Archief), zijn als adequaat te kwalificeren en behoeven geen bijstelling.

Aanbevelingen

De aanbevelingen zijn voor een deel direct gebaseerd op bovenstaande conclusies (aanbevelingen 1 en 2) en voor een deel generiek van aard, dat wil zeggen dat de aanbeveling meerdere conclusies tegelijk raakt of de evaluatie als geheel (aanbevelingen 3 en 4). Tevens zijn bij de meeste verbonden partijen enkele meer specifieke aanbevelingen opgesteld (zie de factsheets).

Aanbeveling 1: Meer aandacht voor verkrijgen van inzicht in effectiviteit en voor monitoring risico's en herijking criteria deelneming.

De provincie kan het inzicht in de effectiviteit van de verbonden partijen verbeteren door de output- en outcome-indicatoren scherper te benoemen. Bij alle verbonden partijen kan de relatie tussen provinciaal belang, indicatoren en (SMART-)doelstellingen van de verbonden partij worden aangescherpt. Daarmee wordt duidelijk op welke punten en in welke mate de verbonden partij bijdraagt aan de realisatie van het provinciale belang. Ook wordt het dan mogelijk de effectiviteit van de verbonden partijen te monitoren en indien nodig hierop bij te sturen, zodat de aansturing van de provincie bijtijds, doelgericht en toepasbaar kan plaatsvinden.

Daarnaast blijkt dat bij een aantal verbonden partijen de risico's en de criteria voor deelneming (i.e. passend rendement, risicoprofiel en exit-strategie) beter kunnen worden gemonitord.

Beide aanbevelingen gelden voor de Regionale Uitvoeringsdienst, Recreatie Midden-Nederland, het Interprovinciaal Overleg Recreatieschap Stichtse Groenlanden, Plassenschap Loosdrecht e.o., Bank Nederlandse Gemeenten, Nederlandse Waterschapsbank en het Huis van de Nederlandse Provincies.

Aanbeveling 2: Vaststellen van een nadrukkelijke visie per verbonden partij.

Een gedocumenteerde integrale visie heeft als voordeel dat er een houvast wordt gecreëerd dat gebruikt kan worden bij zowel de aansturing van de provincie, de monitoring van het functioneren als de evaluatie van de verbonden partij. Het benoemen en vaststellen van indicatoren (zie aanbeveling 1) kan onderdeel zijn van de provinciale visie op de verbonden partij. In deze visie kan ook worden ingegaan op vragen als:

- Wat wil de provincie bereiken met de verbonden partij?
- Hoe vindt de provinciale aansturing plaats?
- Wat is de exit-strategie?
- Hoe worden de risico's gemonitord?
- Hoe wordt bijgehouden of de verbonden partij adequaat is en of herijking van deelneming nodig is?
- Hoe wordt het rendement bepaald van de inzet van de provincie versus de opbrengsten van de verbonden partij?

Een basis voor de visie is gelegd met de informatie die in de Programmabegroting van de provincie is opgenomen. Voor een volwaardige visie is een verdere uitwerking van deze informatie nodig.

Aanbeveling 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.

In deze evaluatie zijn enkele typen verbonden partijen onderscheiden die bijstelling behoeven: uitvoerings- en lobbygerichte verbonden partijen en verbonden partijen waarin veel andere externe partijen participeren of waarin de provincie een minderheidsbelang heeft. Per type verbonden partij zijn andere vragen relevant om tot een passend handelingsperspectief te komen:

Uitvoeringsgerichte verbonden partijen: Recreatie Midden-Nederland en Regionale Uitvoeringsdienst.

Hoe kan de provincie het vertrouwen hebben dat de basis van de uitvoeringsorganisatie op orde is? Wat kan de provincie hieraan bijdragen? En welk handelingsperspectief past hierbij?

<p><i>Lobbygerichte verbonden partijen:</i> Interprovinciaal Overleg en Huis van de Nederlandse Provincies.</p>	<p>Hoe kan worden gemonitord in hoeverre de lobby effectief en succesvol is? Welke output- en outcome-indicatoren zijn te benoemen? Wil en kan de provincie meer proactief sturen, bijvoorbeeld bij het Interprovinciaal Overleg?</p>
<p><i>Verbonden partijen waarin veel andere externe partijen participeren of waarin de provincie een minderheidsbelang heeft:</i> Regionale Uitvoeringsdienst, Recreatie Midden-Nederland, Recreatieschap Stichtse Groenlanden, Plassenschap Loosdrecht e.o., Interprovinciaal Overleg en Huis van de Nederlandse Provincies.</p>	<p>Hoe kan het provinciale belang op effectieve en efficiënte wijze worden ingebracht in de belangenafweging van de verbonden partij? Hoe kan de provincie vaststellen of en in hoeverre het provinciale belang wordt gerealiseerd? Hoe kan de provincie omgaan met de belangen van de andere partijen?</p>

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

In deze evaluatie is ervoor gekozen om enkele verbonden partijen volledig te evalueren. Hiervan is voor de Regionale Uitvoeringsdienst en Recreatie Midden-Nederland de conclusie dat zij bijstelling nodig hebben. Als wij afgaan op de zelfevaluatie van de direct betrokken provinciale beleidsmedewerkers, dan geldt dat mogelijk ook voor enkele andere verbonden partijen. Om hier meer zekerheid over te krijgen, is het nodig de volgende verbonden partijen aan een nadere evaluatie te onderwerpen: Recreatieschap Stichtse Groenlanden, Plassenschap Loosdrecht e.o. en het Huis van de Nederlandse Provincies. Gezien de onderverdeling naar inhoudelijk belang en risicoprofiel (zie afsluitende reflecties hieronder) is het raadzaam de Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht hieraan toe te voegen. Tevens kan het Interprovinciaal Overleg vollediger worden geëvalueerd, waarbij ook de opdrachtgeversrol van de provincie Utrecht wordt onderzocht.

Afsluitende reflecties

De onderhavige evaluatie heeft zich gericht op de verbonden partijen als beleidsinstrument van de provincie Utrecht en niet op de Nota Verbonden Partijen 'Elkaar vasthouden'. Desondanks zijn enkele punten aan de orde gekomen die betrekking hebben op de Nota Verbonden Partijen:

- Toelichting op het criterium 'adequaaf'. Zoals aangegeven is het criterium 'adequaaf' in de onderhavige evaluatie overgenomen uit de Nota Verbonden Partijen. In de nota is echter geen duidelijke definitie gegeven van adequaat. In deze evaluatie is dit opgebouwd uit de drie criteria beleidsonderbouwing, provinciale aansturing en inzicht in effectiviteit. In de Nota Verbonden Partijen dient een heldere toelichting te worden gegeven op het criterium 'adequaaf'.
- Rolscheiding opdrachtgever en eigenaar: Er is geen eenduidige lijn aangetroffen van hoe de provincie omgaat met de rollen van opdrachtgever en eigenaar. De Nota Verbonden Partijen geeft aan dat de rollen bestuurlijk gezien niet worden gescheiden (ondanks het advies van de Randstedelijke Rekenkamer om deze rollen te scheiden). In de praktijk is een expliciete scheiding tussen de rollen bij de Regionale Uitvoeringsdienst toch bewust aangebracht.
- Onderverdeling van verbonden partijen naar inhoudelijk belang en risicoprofiel: In de Nota Verbonden Partijen zijn verbonden partijen onderverdeeld naar inhoudelijk belang en risicoprofiel. Onderscheid wordt gemaakt tussen een A-en B-categorie. De A-categorie bevat 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. De B-categorie gaat het om een (zeer) beperkt belang en risico. Enkele verbonden partijen die binnen de A-categorie vallen zijn niet in de 'Volledige evaluatie' meegenomen, maar hiervoor is een 'Evaluatie light' gehouden: Recreatieschap Stichtse Groenlanden, Plassenschap Loosdrecht e.o. en Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht.

2 FACTSHEETS VERBONDEN PARTIJEN

Voor iedere verbonden partij is een samenvatting opgesteld met de belangrijkste kenmerken, conclusies en leerpunten op basis van de evaluatie. Dit is gedaan in de vorm van een factsheet. In iedere factsheet wordt ingegaan op:

- Doel van de verbonden partij voor de provincie Utrecht;
- Type verbonden partij;
- Overige betrokken partijen;
- Financiële betrokkenheid van de provincie;
- Bestuurlijke betrokkenheid van de provincie;
- Belangrijkste conclusies;
- Leerpunten.

De conclusies bij de Regionale Uitvoeringsdienst, Recreatie Midden-Nederland en het Interprovinciaal Overleg zijn door de evaluatoren opgesteld. De conclusies voor de overige verbonden partijen zijn weergegeven op basis van de zelfevaluaties van de betrokken beleidsmedewerkers.



provincie :: Utrecht



FACTSHEET EVALUATIE

 REGIONALE UITVOERINGSDIENST
UTRECHT (RUD 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.

Type Verbonden Partij: Gemeenschappelijke regeling.

Overige betrokken partijen: De gemeenten Amersfoort, Baarn, Bunschoten, Eemnes, Houten, Leusden, Lopik, Nieuwegein, Soest, Utrecht en Woudenberg.


Financiële betrokkenheid:

De totale bijdrage van de provincie Utrecht aan de RUD voor 2020 is 7.957.000, waarvan 3.187.000 vaste bijdrage en 4.770.000 variabele bijdrage. De provincie is de grootste opdrachtgever, voor ca 53% (na overheveling van de bodemtaken naar de gemeenten).


Bestuurlijke betrokkenheid:

Lid van GS in Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur. Geen voorzittersrol. Het AB benoemt een directeur.


Beoordeling verbonden partij:
Beleidsontwikkeling

De provincie heeft haar belang helder uitgewerkt in doelen, prioriteiten en monitoringscriteria. Ook de RUD heeft een heldere missie en indicatoren, maar geen outcome-indicatoren. Onvoldoende scherp is op welke wijze de doelstellingen en indicatoren van de provincie samenhangen met die van de RUD. De provincie heeft een wettelijke verplichting om deel te nemen aan de RUD en heeft een navolgbare instrumentenafweging gemaakt. De provincie voldoet voor een deel aan de wettelijke verplichting en werkt aan reparatie hiervan.

Aansturing

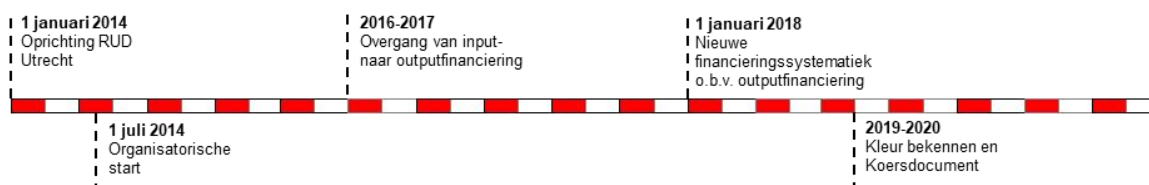
De aansturing van de provincie is helder ingericht. De rollen van opdrachtgeverschap, eigenaarschap en voorzitter van AB en DB zijn van elkaar gescheiden. Op ambtelijk niveau vindt middels het accounthoudersoverleg een nauwgezette en gedetailleerde aansturing plaats. De provincie is duidelijk over hoe ze de uitvoering van de taken van de RUD beoordeelt en communiceert hierover op heldere wijze met de RUD. De provincie heeft geen overkoepelende risicoanalyse opgesteld voor de RUD en er is geen overkoepelend risicomanagement. Wel worden specifieke risicodossiers benoemd voor de uitvoering bij complexe gevallen. De provincie heeft geen exit-strategie opgesteld.

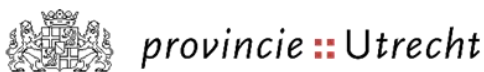
Effectiviteit

Het is onduidelijk in hoeverre de RUD het doel realiseert. De provincie heeft haar ontevredenheid geuit en de RUD is bezig met het opstellen van verbeteracties (in traject 'Kleur bekennen'). Het is onduidelijk in hoeverre de RUD bijdraagt aan de realisatie van de uiteindelijke missie: een gezonde, veilige en duurzame leefomgeving.


Leerpunten:

1. Formuleren van provinciale visie op RUD door belang te verbinden aan (SMART-)doelstellingen, inclusief exit-strategie en monitoring van risico's en risicomanagement.
2. Scherper beeld creëren van de effectiviteit van de RUD, gerelateerd aan het provinciaal belang.
3. Betere urenverantwoording van de RUD. Meer duidelijkheid over welke prestaties (zowel kwantitatief als kwalitatief) worden geleverd voor de beschikbare uren. Dan kan de provincie daar ook scherper op sturen.
4. Oprichten van eigenarenplatform, waar de bestuurlijke adviseurs worden verenigd. Binnen dit platform kan worden besproken over hoe men aankijkt tegen de toekomstbestendigheid en doorontwikkeling van de RUD. Het platform kan ook worden gebruikt om op efficiënte wijze vragen te stellen aan de RUD. Daarnaast kan via het platform contact worden gelegd met de ODRU, in het kader van het traject Kleur bekennen en Koersdocument.
5. Verbetering governance van RUD door efficiëntere werkwijze van de Financiële werkgroep.






FACTSHEET EVALUATIE
RECREATIE MIDDEN-NEDERLAND

Doel: Zo goed mogelijk faciliteren van de deelnemende recreatieschappen op het gebied van beleid, onderhoud, financiën en personeelszaken.

Type verbonden partij: Gemeenschappelijke regeling.

Overige betrokken partijen: Plassenschap Loosdrecht en omstreken en Recreatieschap Stichtse Groenlanden. 

Financiële betrokkenheid:

De provincie Utrecht is als deelnemende partij indirect, via de het Recreatieschap Stichtse Groenlanden en het Plassenschap Loosdrecht e.o. aanspreekbaar voor tekorten.



Bestuurlijke betrokkenheid:

GS neemt zitting in Bestuur.



Eigen beoordeling verbonden partij:

Beleidsontwikkeling
De provincie heeft geen duidelijke vertaling van het provinciaal belang in (SMART-)doelstellingen, waardoor onduidelijk is in hoeverre deze overeenkomen. De provincie reflecteert wel op een betere aansluiting van de uitvoering van de recreatieschappen en RMN op de beleidsdoelen.
De provincie heeft bij de oprichting van de BVO RMN in 2016 een duidelijke instrumentafweging gemaakt. De provincie heeft geen exit-strategie opgesteld.

Aansturing
De provincie heeft geen visie op RMN opgesteld. Er is geen duidelijke opdrachtverlening. De aansturing via de P&C-cyclus is nauwgezet en er is veel ambtelijk overleg en afstemming. De complexe financiële boekhouding van RMN maakt aansturing lastig. De provincie heeft de rollen van eigenaarschap en opdrachtgeverschap niet gescheiden. De provincie reflecteert wel op het eigen opdrachtgeverschap en doet voorstellen voor verscherping van de aansturing. De provincie heeft onvoldoende inzicht in de politieke en financiële risico's.

Effectiviteit
Er is geen monitoring van de effectiviteit van RMN. De provincie heeft geen goed inzicht of en in hoeverre RMN het provinciaal belang dient. Gezien de hoeveelheid tijd en energie die de provincie moet steken in de aansturing en de verbetertrajecten, is een vraag in hoeverre RMN adequaat is als beleidsinstrument.



Leerpunten:

- Opstellen van provinciale visie op RMN door belang te verbinden aan (SMART-)doelstellingen, inclusief exit-strategie en monitoring van risico's en risicomanagement.
- Vaststellen van dienstverleningsovereenkomst (DVO) of Service Level Agreement (SLA).
- Scherper beeld creëren van de effectiviteit van de RUD, gerelateerd aan het provinciaal belang.
- Gezien de inzet en uren van de provincie in de aansturing van de RMN, kan worden overwogen een duidelijke deadline mee te geven aan RMN om de organisatie op orde te brengen. Op basis van de verbeteringen kan de adequaatheid van RMN als beleidsinstrument voor de provincie worden bepaald.








FACTSHEET EVALUATIE

IPO

Doel: Het IPO behartigt de belangen van de provincies en biedt een platform voor onder andere het optimaliseren van de condities waaronder provincies werken en provinciale vernieuwingsprocessen.


Type verbonden partij: Vereniging

Overige betrokken partijen: Overige provincies




Financiële betrokkenheid:

Van de totale IPO begroting (€16,2 miljoen) krijgt de provincie ongeveer 8,1% (1,3 miljoen) doorbelast.



Bestuurlijke betrokkenheid:

Lid van GS in bestuur en twee statenleden in algemene vergadering. Geen voorzittersrol.



Beoordeling verbonden partij:

Beleidsonderbouwing
Het belang van de provincie bij het IPO is dat de provinciale belangen sterker naar voren kunnen worden gebracht bij de (formele) voorbereiding van landelijk en Europees beleid en wet- en regelgeving. Dit belang is niet vertaald in (SMART)-doelstellingen. Er is geen relatie gelegd tussen de onderwerpen die de provincie wil agenderen en de IPO-agenda. De provincie heeft bij oprichting van het IPO geen duidelijke instrumentafweging gemaakt. Ook heeft de provincie geen exit-strategie opgesteld.


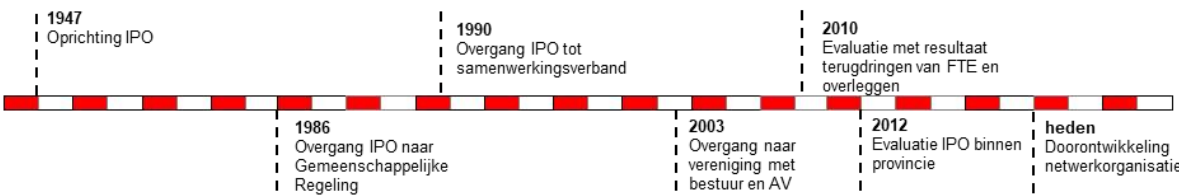
Aansturing
De provincie heeft geen eigen visie voor het IPO opgesteld. Aangegeven wordt dat het aantal beschikbare fte's voor de ICF en betrokken medewerkers te beperkt is om het IPO op proactieve wijze aan te kunnen sturen. De aansturing via de P&C-cyclus vindt nauwgezet plaats. De governance van het IPO wordt ervaren als omvangrijk. De provincie heeft geen overkoepelende risicoanalyse opgesteld voor het IPO. Wel wordt het financiële risico binnen de provincie gemonitord.

Effectiviteit
De provincie heeft geen scherp zicht op de effectiviteit van het IPO. Wel is het beeld binnen de provincie dat het IPO een effectief vehikel is voor onderwerpen die door de provincie niet of moeilijk opgepakt worden.



Leerpunten:

1. Verbinden van SMART-doelstellingen aan het provinciaal belang. Breng daarbij ook een prioritering van onderwerpen aan (bijvoorbeeld aan de hand van het coalitieakkoord).
2. Scherper beeld creëren van de effectiviteit van het IPO, aan de hand van indicatoren die verbonden zijn aan de doelstellingen.
3. Beter aansturing door inzicht te krijgen in wie zich waar mee bezig houdt en welke werkzaamheden zijn uitgevoerd. De AAC's en BAC's zouden een prominentere rol kunnen spelen, zij hebben een goede doorkijk op wat er speelt. Daarnaast valt er winst te behalen in het beter leren kennen van IPO-collega's.
4. Maak specifieke werkafspraken met elkaar: onder andere over wie naar wie rapporteert, hoe uren moeten worden bijgehouden.



provincie :: Utrecht


 RECREATIESCHAP
STICHTSE
GROENLANDEN


FACTSHEET EVALUATIE

 RECREATIESCHAP STICHTSE
GROENLANDEN

Doel: Zo goed mogelijk faciliteren van de deelnemende recreatieschappen op het gebied van beleid, onderhoud, financiën en personeelszaken.

Type verbonden partij: Gemeenschappelijke Regeling.

Overige betrokken partijen: Plassenschap Loosdrecht en omstreken en Recreatieschap Stichtse Groenlanden.


Financiële betrokkenheid:

De provincie draagt bij voor 30,9%. De financiële huishouding wordt gescheiden tussen het werkgebied Stichtse Groenlanden van voor 2018 (programma A) en het werkgebied van de Vinkeveense Plassen (programma B).


Bestuurlijke betrokkenheid:

De provincie is vertegenwoordigd in het dagelijks- en algemeen bestuur. Bestuurlijk is de gedeputeerde Recreatie lid van het AB van het schap. De gedeputeerde is samen met een lid van de provinciale staten lid van het AB van het schap.


Beoordeling zelfevaluatie beleidsmedewerker:
Beleidsonderbouwing

Het publieke belang is niet vertaald naar duidelijke doelstellingen. In de begroting worden wel (concrete) werkzaamheden genoemd, maar deze zijn niet SMART geformuleerd.

Aansturing

Binnen het bestuur is sprake van constructieve samenwerking. De stukkenstroom komt vaak pas laat op gang. De ondersteuning aan het bestuur kent (onder andere) hierdoor problemen. Verder is er geen exit-strategie opgesteld en wordt er niet gestuurd op risico's. Herijking van het instrument heeft een aantal jaar geleden plaatsgevonden en staat ook nu weer ter discussie.

Effectiviteit

Aan de doelen zijn geen indicatoren gekoppeld om de effectiviteit te meten. Desondanks zijn recreatiegebieden in ontwikkeling en worden geëxploiteerd.

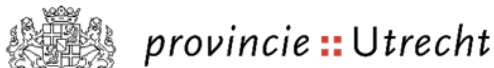

Leerpunten:

1. De stukken voor de vergaderingen en ambtelijke voorbesprekingen kunnen eerder ter beschikking worden gesteld.
2. Beter vormgeven van opdrachtgever- en opdrachtnemerschap.


 | Jaren 60
| Oprichting

 | 1999
| Wijziging GR

 | 2017
| Wijziging GR




FACTSHEET EVALUATIE

PLASSENSCHAP LOOSDRECHT E.O.

Doel: Dit recreatieschap ontwikkelt, beheert en onderhoudt terreinen voor dagrecreatie en routenetwerken voor wandelen, varen en fietsen in opdracht van provincie en gemeenten.

Type verbonden partij: Gemeenschappelijke Regeling.

Overige betrokken partijen: Provincie Utrecht, Provincie Noord-Holland, Gemeenten Stichtse Vecht, Wijdemeren en Utrecht.



Financiële betrokkenheid:
De provincie draagt voor 15% bij aan het Plassenschap. De provincie is als deelnemer aanspreekbaar voor eventuele financiële tekorten. De komende transitie van RMN heeft gevolgen voor het Plassenschap. Daarvoor zal de bijdrage nogmaals omhoog mogen. Er zijn geen reserves meer binnen het schap die iets kunnen opvangen.



Bestuurlijke betrokkenheid:
De provincie is vertegenwoordigd in het dagelijks en algemeen bestuur.




Beoordeling zelfevaluatie beleidsmedewerker:

Beleidsontwikkeling
Het publiek belang is niet vertaald in duidelijke doelstellingen. In de begroting zijn wel (concrete) werkzaamheden genoemd, maar deze zijn niet SMART geformuleerd. Bij oprichting heeft een instrumentafweging plaatsgevonden.

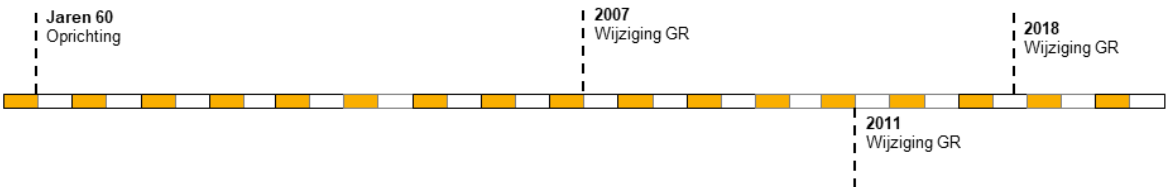
Aansturing
De provincie heeft geen visie opgesteld voor de aansturing van de VP. Daarnaast is geen expliciete exit strategie geformuleerd. Verantwoording wordt afgelegd via de jaarrekening en sturing verloopt via de documenten uit de P&C cyclus. Er zijn geen tot zeer beperkt tussentijdse voortgangsrapportages beschikbaar. Herijking heeft een aantal jaar geleden plaatsgevonden en nu weer. Binnen de governance is sprake van constructieve samenwerking, alleen de stukkenstroom voor vergaderingen komt laat te beschikking.

Effectiviteit
Aan doelen zijn geen indicatoren gekoppeld. Doelen worden gehaald (gebieden worden geëxploiteerd en geëvalueerd), maar er zijn geen specifieke eisen gesteld aan beheer.



Leerpunten:

1. Formuleer een visie met betrekking tot aansturing van de VP. Stel daarbij SMART-doelen op en benoem indicatoren om de effectiviteit van de verbonden partij te kunnen meten.
2. Beter vormgeven van opdrachtgever- en opdrachtnemerschap.




FACTSHEET EVALUATIE
N.V. REMU
HOUDSTERMAATSCHAPPIJ

Doel: De activiteiten van N.V. REMU Houdstermaatschappij beperken zich thans tot die van belangenbehartiger in het kader van een eventueel nog van ENECO te ontvangen vergoeding indien dat bedrijf zelf zou worden verkocht.


Type verbonden partij: Vennootschap.

Overige betrokken partijen: Gemeente Utrecht en Amersfoort.



Financiële betrokkenheid:

De provincie is voor 47,5% aandeelhouder in de houdstermaatschappij. De vennootschap heeft een eigen vermogen van € 1,5 mln. en wordt in stand gehouden in verband met een eventueel nog te ontvangen vergoeding van ENECO. Deze vergoeding bedraagt 4,66% van de totale waarde bij verkoop voor 31 december 2010 van meer dan 50% van ENECO (privatiseringsvergoeding).



Bestuurlijke betrokkenheid:

Via aandeelhoudersvergadering.



Beoordeling zelfevaluatie beleidsmedewerker:

Beleidsontwikkeling
Het doel is het binnen halen van de privatiseringsvergoeding voor de aandeelhouders. Het doel is SMART geformuleerd. Er heeft geen instrumentenafweging plaatsgevonden.

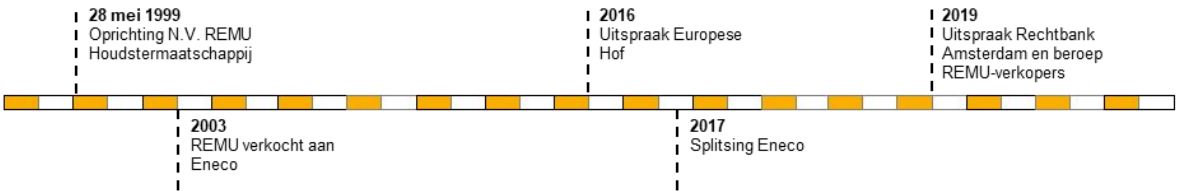
Aansturing
Er is geen strategie voor de aansturing vastgesteld. De aansturing vindt schriftelijk plaats. De governance is mogelijk niet optimaal, maar in afwachting van de definitieve uitspraak in 2020 wordt deze niet gewijzigd. De risico's worden niet gemonitord.

Effectiviteit
De effectiviteit wordt niet gemonitord. De gevolgde tactiek bij de procedures wordt niet vastgelegd.



Leerpunten:

Geen.



FACTSHEET EVALUATIE

VITENS

Doel: Het uitoefenen van een publiek (drink)waterbedrijf met winning, productie, transport, verkoop en distributie van water, alsmede het verrichten van alles wat met de publieke watervoorziening verband houdt. Het 24/7 leveren van betaalbaar drinkwater aan iedereen in het verzorgingsgebied van Vitens.

Type verbonden partij: Vennootschap.

Overige betrokken partijen: 5 provincies en 105 gemeenten in het verzorgingsgebied.



Financiële betrokkenheid:

Het belang van de provincie bedraagt 4,949%. Jaarlijks wordt dividend uitgekeerd. De provincie loopt geen financieel risico, behalve het dividendrisico.



Bestuurlijke betrokkenheid:

Vitens is een N.V. met uitsluitend publieke aandeelhouders (gemeenten en provincies, conform de Drinkwaterwet). De provincie neemt deel aan de Algemene vergaderingen van aandeelhouders.



Beoordeling zelfevaluatie beleidsmedewerker:

Beleidsonderbouwing

De deelname van de provincie Utrecht aan Vitens is gegroeid. Het provinciaal belang is vertaald in SMART-doelstellingen. Er is geen exit-strategie.

Aansturing

Voor de aandeelhoudersvergadering worden de stukken tijdig verstuurd zodat een deugdelijke advisering mogelijk is. Bovendien is de provincie deelnemer in de aandeelhouderscommissie die, voorafgaand aan de AvA-bijeenkomst, de agenda voorbespreekt met de directie. De governance is optimaal. Er is een goede focus op risico's.

Effectiviteit

Vitens is effectief en rapporteert hierover in haar jaarverslag. Er wordt uitsluitend een publiek belang gediend.



Leerpunten:

Geen.



12 december 2001
Oprichting Vitens






provincie :: Utrecht




FACTSHEET EVALUATIE

 NEDERLANDSE
WATERSCHAPSBANK N.V.

Doel:	Voor gemeenten, provincies, gezondheidszorg, onderwijs en activiteiten op het gebied van water en milieu, arrangeert de bank korte en langlopende kredieten.	
Type verbonden partij:	Vennootschap.	
Overige betrokken partijen:	Rijk, provincies en waterschappen..	

Financiële betrokkenheid:

De provincie heeft een belang van 0,17% in de NWB. De aandelen van de NWB kennen geen marktwaarde. (Bron NWB jaarrekening 2015). De provincie heeft een nominaal belang van: € 4.945,- (A) en € 27.600,- (B).


Bestuurlijke betrokkenheid:

De provincie neemt deel aan de Algemene vergadering van aandeelhouders.


Beoordeling zelfevaluatie beleidsmedewerker:
Beleidsonderbouwing

Het provinciaal belang is niet vertaald in doelstellingen. De bank stelt de publieke sector in staat maatschappelijke doelstellingen te realiseren.

Aansturing

De provincie heeft geen visiedocument opgesteld en geen exit-strategie geformuleerd (provincie kan aandelen verkopen). Verantwoording wordt afgelegd via de jaarrekening. Er is weinig invloed op de governance. Risico's worden niet gemonitord.

Effectiviteit

Er zijn geen indicatoren om de effectiviteit te monitoren. Er is een redelijk rendement voor aandeelhouders, financiering voor alle looptijden tegen zo laag mogelijke prijzen, langdurige relaties met stakeholders en proactief inspelen op behoeften.

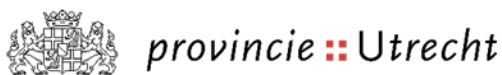

Leerpunten:

Geen.



1953	1954
Watersnoodramp	Oprichting Nederlandse Waterschapsbank





FACTSHEET EVALUATIE
BANK NEDERLANDSE GEMEENTEN

Doel: Het bankieren ten dienste van overheden - waaronder provincies - en met overheden verbonden instellingen en bedrijven op het terrein van volkshuisvesting, openbaar nut, onderwijs en gezondheidszorg.

Type verbonden partij: Vennootschap.

Overige betrokken partijen: Rijk, provincies, gemeenten en waterschap.



Financiële betrokkenheid:

De provincie heeft een belang van 0,16% in de BNG. Het is niet zonder meer mogelijk een marktwaarde voor deze aandelen te bepalen, omdat deze niet vrij verhandelbaar zijn. (Bron BNG jaarrekening 2015). De provincie heeft een nominaal belang van € 222.000.



Bestuurlijke betrokkenheid:

De provincie neemt deel aan de Algemene vergadering van aandeelhouders.



Beoordeling zelfevaluatie beleidsmedewerker:

Beleidsontwikkeling
Het provinciaal belang is niet vertaald in doelstellingen. De bank is betrokken partner voor een duurzamer Nederland en stelt de publieke sector in staat maatschappelijke doelstellingen te realiseren.

Aansturing
De provincie heeft geen visiedocument opgesteld en geen exit-strategie geformuleerd (provincie kan aandelen verkopen). Verantwoording wordt afgelegd via de jaarrekening. Er is weinig invloed op de governance. Risico's worden niet gemonitord.

Effectiviteit
Er zijn geen indicatoren om de effectiviteit te monitoren. Er is een redelijk rendement voor aandeelhouders, financiering voor alle looptijden tegen zo laag mogelijke prijzen, langdurige relaties met stakeholders en proactief inspelen op behoeften.



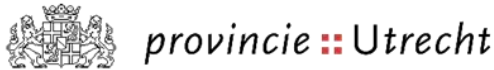
Leerpunten:

Geen.



- | 1914
- | Oprichting Bank
- | Nederlandse
- | Gemeenten






FACTSHEET EVALUATIE
HUIS VAN DE NEDERLANDSE PROVINCIES

Doel: De algemene doelstelling van de Vereniging Huis van de Nederlandse Provincies (HNP) is het verkrijgen van een effectieve positionering en vertegenwoordiging van de provincies in Brussel.

Type verbonden partij: Vereniging.

Overige betrokken partijen: De overige provincies en het IPO.



Financiële betrokkenheid:
De provincie Utrecht is lid van het HNP en betaalt daarvoor een bijdrage voor huisvestings- en apparaatskosten. Deze bijdrage bedraagt € 64.452,-.



Bestuurlijke betrokkenheid:
GS neemt zitting in het bestuur.



Beoordeling zelfevaluatie beleidsmedewerker:

Beleidsonderbouwing
Belangenbehartiging in breedste zin van het woord. Geen specifieke doelstellingen, er is een Europa-strategie en er zijn jaarlijkse werkplannen. Voor deelname heeft een instrumentenafweging plaats gevonden.


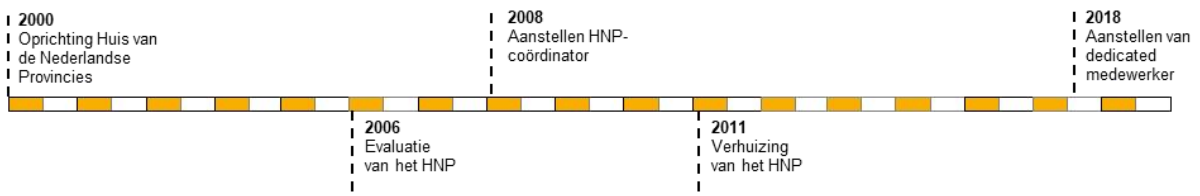
Aansturing
Aansturing verloopt via het AB; verantwoording middels jaarverslagen die voldoende mogelijkheden bieden voor aansturing. De aansturing wordt continu bijgesteld op basis van actuele onderwerpen. Er is geen exit-strategie. De governance is adequaat. Er is geen sprake van monitoring van risico's.

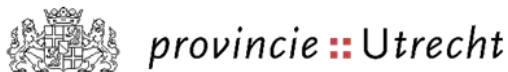
Effectiviteit
Er zijn geen indicatoren om de effectiviteit te monitoren. HNP profileert en behartigt de belangen naar behoren. Er wordt gewerkt aan doorontwikkeling van het HNP.



Leerpunten:

1. Ansturing vanuit provincie op inhoud kan beter. Meer proactieve aansturing vanuit het bestuur of management van de provincie met betrekking tot opstellen van Europa-strategie en over op welke onderwerpen lobbyd moet worden.



**FACTSHEET EVALUATIE
ONTWIKKELINGSMATSCHAPPIJ
UTRECHT N.V. (OMU)**

Doel:	Doel van de N.V. is het investeren in de private delen (lege delen van terreinen, verouderde bedrijfsbebouwingen) ten einde deze met andere participanten (zoals gemeenten en/of private ontwikkelaars) te herontwikkelen en opnieuw in de markt te zetten.	
Type verbonden partij:	Vennootschap.	
Overige betrokken partijen:	Provincie Utrecht is enig aandeelhouder van de N.V. OMU..	

Financiële betrokkenheid:

De provincie heeft een nominale deelneming van 15 mln. euro. Als aandeelhouder loopt de provincie geen financiële risico's ten gevolge van het handelen van de N.V.

Bestuurlijke betrokkenheid:

De provincie Utrecht is enig aandeelhouder van de N.V. OMU en neemt deel aan de aandeelhoudersvergadering.

Beoordeling zelfevaluatie beleidsmedewerker:

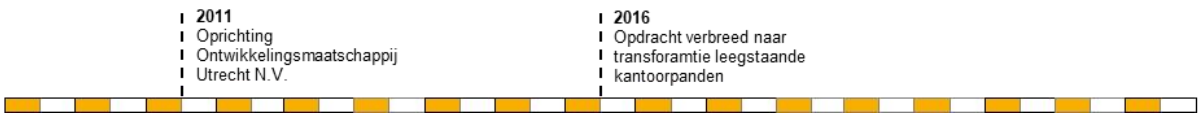
Beleidsonderbouwing
Het belang van de provincie is vertaald in SMART-doelstellingen. Er is een argumentatie als onderbouwing voor de instrumentenafweging.

Aansturing
De provincie heeft geen strategie voor aansturing opgesteld. Aansturing verloopt via de aandeelhoudersvergadering. Er is een exit-strategie. Er is sprake van een optimale governance. Risico's en criteria voor deelneming worden gemonitord.

Effectiviteit
Er zijn indicatoren opgesteld en deze worden gemonitord om de effectiviteit in beeld te krijgen. Het provinciale belang wordt in grote mate gerealiseerd.

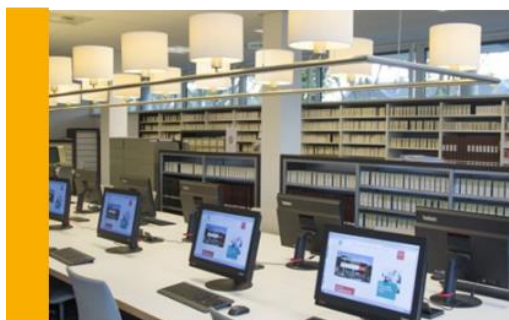
Leerpunten:

1. De provincie kan in een document vastleggen welke strategie de provincie wil volgen met de OMU.
2. De OMU zou betere resultaten kunnen boeken op het gebied van intensivering/revitalisering van bedrijventerreinen (dit vraagt waarschijnlijk meer middelen).





provincie :: Utrecht



FACTSHEET EVALUATIE

HET UTRECHTS ARCHIEF (HUA)

Doel: HUA voert voor de provincie Utrecht de archiefwettelijke taken uit: beheer van de provinciale archiefbewaarplaats en de daarin opgenomen papieren en digitale archieven en documentaire verzamelingen; toezicht van de provinciearchivaris op het beheer van de niet overgebrachte archieven; beschikbaarstelling van de in de provinciale archiefbewaarplaats opgenomen archieven en documentaire verzamelingen; publieksbereik van de door HUA beheerde bronnen voor de geschiedenis van de provincie.

Type verbonden partij: Gemeenschappelijke regeling.



Overige betrokken partijen: Rijk en gemeente Utrecht.

Financiële betrokkenheid:

De provincie draagt in de periode t/m 2020 jaarlijks bij voor € 662.000,-. Voor de periode 2021-2024 is dat vooralsnog ingeschat op jaarlijks € 713.000.


Bestuurlijke betrokkenheid:

HUA is een openbaar lichaam met een AB en DB. Het college van BenW Utrecht, Rijk en het college van GS leveren elk twee bestuursleden. Eén gedeputeerde zit in DB, twee gedeputeerden in AB. Drie AB-leden vormen het DB, één daarvan is van de provincie.


Beoordeling zelfevaluatie beleidsmedewerker:
Beleidsonderbouwing

Het provinciale belang is vertaald in (SMART-) doelstellingen. Er heeft een navolgbare instrumentenafweging plaatsgevonden, met uitgebreid onderzoek vanuit juridisch en inkooptechnisch oogpunt.

Aansturing

Er is geen strategie voor de aansturing vastgesteld. Aansturing verloopt via de bestuurlijke afvaardiging, met ambtelijk voorbereidingsoverleg, samen met de gemeente Utrecht. Verantwoording wordt afgelegd via bestuursrapportages, jaarrekeningen en jaarverslagen. De governance is op orde en risico's worden gemonitord. Komende jaren vindt herijking plaats van de deelname, omdat het rijk zal uitreden.

Effectiviteit

De opgestelde indicatoren worden gemonitord via de bestuursrapportages en jaarlijkse verslagen van provinciearchivaris.


Leerpunten:

1. De kwaliteit van de P&C-stukken (bestuursrapportage, begroting, jaarrekening) is nog niet optimaal en kan worden verbeterd.
2. Verbetering van de zichtbaarheid van de provincie bij onder meer uitingen van het HUA en publieke tentoonstellingen.



2019
Toetreding provincie
Utrecht tot GR

2013
Wijziging Archiefwet
en DVO provincie
met HUA

3 ONDERZOEKSOPZET EN VERANTWOORDING

3.1 Aanleiding

De provincie Utrecht voert vele taken uit in eigen beheer. Soms kan het echter nuttig zijn om bepaalde taken samen met andere partijen uit te voeren. Redenen hiervoor kunnen zijn dat meerdere partijen een eigen verantwoordelijkheid hebben bij de uitvoering van de taak of dat schaalvergroting voordelen oplevert. De provincie en de andere partijen kunnen besluiten hiervoor een verbonden partij op te richten. Een verbonden partij wordt omschreven als: "een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie zowel een bestuurlijk als een financieel belang heeft" (zie Nota Verbonden Partijen, 2017, p.3).² De Nota verbonden partijen schrijft voor dat de Verbonden Partijen tenminste eenmaal per collegeperiode worden geëvalueerd.

Bij deze evaluatie wordt onderscheid gemaakt tussen de evaluatie Verbonden Partijen (als project) en de visieontwikkeling over bestuurlijke vernieuwing (als proces). Naast de evaluatie wordt namelijk een paralleltraject gestart over netwerkend werken, governance, samenwerkingsrelaties, inzet van beleidsinstrumenten et cetera. De evaluatie Verbonden Partijen kan inspiratie opdoen uit en weer input leveren voor deze visieontwikkeling.

3.2 Doel en onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is de verbonden partijen van de provincie Utrecht te evalueren voor de huidige collegeperiode. De centrale onderzoeksvraag is:

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 Nota Verbonden Partijen is toegelicht dat het erom gaat om te garanderen dat de verbonden partij nog "fit for purpose" is. De evaluatie 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.³

3.3 Kenmerken evaluatie

Enkele kenmerken van de evaluatie zijn:

Lerende evaluatie

Het is de bedoeling om een visie c.q. kader te ontwikkelen voor de huidige collegeperiode. Dus leren voor een betere aansturing van de huidige verbonden partijen, het verhogen van de effectiviteit van de huidige verbonden partijen en lessen trekken voor het aangaan van nieuwe verbonden partijen. Er is meer behoefte aan een 'lerende evaluatie' dan aan een zogenaamde verantwoordingsevaluatie.

Bondige evaluatie

Gezien het moment waarop de evaluatie plaatsvindt, is gekozen voor een bondige evaluatie. Dat betekent dat de evaluatie een beperkte omvang heeft met betrekking tot doorlooptijd, het aantal verbonden partijen in combinatie met de diepgang van evaluatie, en het budget.

Betrokkenheid van provincie

De provincie is op verschillende momenten en manieren betrokken bij de evaluatie om de betrokkenheid van de provincie bij de evaluatie te borgen. Dit is gebeurd bij de start (informerend, ophalen van relevante

² Provincie Utrecht, Nota Verbonden Partijen, Elkaar vasthouden, 2017.

³ Idem.

documenten), tijdens de evaluatie (wederhoor) en bij de afronding van de evaluatie (bespreking van resultaten).

3.4 Evaluatiekader

In de evaluatie is een beoordelingskader c.q. evaluatiekader gebruikt om tot de oordelen te komen. Het evaluatiekader is toegespitst op de centrale onderzoeksvraag en de afgeleide deelvragen. Het criterium 'adequaat' is overgenomen uit de Nota Verbonden Partijen.⁴ In de Nota is geen definitie gegeven van dit criterium. In de onderhavige evaluatie is het criterium 'adequaat' opgebouwd uit drie centrale criteria: de beleidsonderbouwing, de strategische aansturing van de provincie en het inzicht in de effectiviteit van het verbonden partij in het dienen van het provinciaal belang. Door deze opbouw van het hoofdcriterium 'adequaat' kan het gebeuren dat het oordeel op één van de drie onderliggende criteria minder positief is (bijvoorbeeld 'inzicht in effectiviteit'), terwijl het oordeel op het hoofdcriterium 'adequaat' positiever is. De drie centrale criteria en bijbehorende aspecten zijn weergegeven in onderstaande tabel. Hierbij is aangegeven hoe de beoordeling tot stand komt en zijn de criteria voor de duiding (beoordeling) nader toegelicht.

Onderdeel	Uitwerking	Duiding
1. Beleidsonderbouwing	Is het publiek belang van de Verbonden Partij <i>duidelijk</i> ?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Duidelijk</i>: is het voor GS en PS helder te volgen, is het voor één uitleg vatbaar en is het doel ergens beschreven? ▪ <i>Actueel</i>: is het in overeenstemming met het vigerende beleid en/of coalitieakkoord van de provincie? ▪ <i>Navolgbaar</i>: is het gedocumenteerd en op basis van logisch redeneren te volgen?
	Is het publiek belang vertaald in <i>duidelijke en actuele</i> beleidsdoelstellingen? In welke mate is er overeenstemming tussen het publiek belang en de missie van de verbonden partij?	
	Is er sprake van een navolgbare instrumentafweging?	
2. Aansturing	Heeft de Provincie de mogelijkheid om strategisch richting te geven aan de Verbonden Partij en doet zij dit? Is er een duidelijke strategie voor de aansturing van de deelneming vastgesteld?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Optimaal</i>: is het maximaal haalbaar of best denkbaar?
	Is de governance (in de eventueel gewijzigde situatie) <i>optimaal</i> ?	
	In hoeverre zijn risico's van de verbonden partij vooraf in kaart gebracht en worden deze periodiek gemonitord? In hoeverre worden de criteria voor deelneming (i.e. passend rendement, risicoprofiel en exit-strategie) gemonitord en herijkt?	
3. Inzicht in effectiviteit	In welke mate is de verbonden partij <i>effectief</i> in het behalen van de doelstellingen?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Effectief</i>: kunnen beoogde effecten aannemelijk in verband worden gebracht met de activiteiten van de verbonden partij?
	In hoeverre wordt het achterliggende publieke belang gerealiseerd?	

Tabel 1: Uitwerking evaluatiekader

⁴ Idem.

3.5 Selectie verbonden partijen

In de Nota Verbonden Partijen (2017) en de Programmabegroting 2020 van de provincie Utrecht zijn de verbonden partijen van de provincie opgenomen. Op basis hiervan is een selectie gemaakt van de verbonden partijen voor de evaluatie. Tevens is een verdeling aangebracht tussen de verbonden partijen die meer en minder uitgebreid worden geëvalueerd. Dit heeft geleid tot onderstaande verdeling van verbonden partijen.

Verbonden Partij	Type	Risicocategorie
Volledige evaluatie		
1. Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht (RUD)	Gemeenschappelijke regeling	A
2. Recreatieschap Midden Nederland (RMN)	Gemeenschappelijke regeling	A
3. Interprovinciaal Overleg (IPO)	Vereniging	B
Light evaluatie		
4. Recreatieschap Stichtse Groenlanden (SGL)	Gemeenschappelijke regeling	A
5. Plassenschap Loosdrecht e.o. (PL)	Gemeenschappelijke regeling	A
6. N.V. REMU Houdstermaatschappij	Vennootschap	B
7. Vitens N.V.	Vennootschap	B
8. Nederlandse Waterschapsbank N.V. (NWB)	Vennootschap	B
9. N.V. Bank Nederlandse Gemeenten (BNG)	Vennootschap	B
10. Huis van de Nederlandse provincies (HNP)	Vereniging	B
11. Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht N.V. (OMU)	Vennootschap	A
12. Het Utrechts Archief (HUA)	Gemeenschappelijke regeling	(niet opgenomen)

Tabel 2: Verbonden partijen in evaluatie (Type en Risicocategorie zijn overgenomen uit de Programmabegroting 2020 van de provincie Utrecht)

3.6 Verantwoording

De evaluatie is opgebouwd uit een deel 'Volledige evaluatie' en een deel 'Evaluatie light'. Bij de start van de evaluatie zijn alle betrokken ambtenaren (beleids- en financieel adviseurs) met een aankondigingsmail ingelicht over de evaluatie. Vervolgens is aan de beleidsadviseurs en de financieel adviseurs van de verbonden partijen in de 'Volledige evaluatie' gevraagd relevante documenten toe te sturen met betrekking tot de beleidsonderbouwing, strategische aansturing en effectiviteit van de betreffende verbonden partij. Daarna is een interview gehouden met de beleidsadviseur en de financieel adviseur, waarbij is ingegaan op de historie van de verbonden partij en de onderdelen beleidsonderbouwing, strategische aansturing en effectiviteit. Op basis van de analyse van de documenten en het interview is een hoofdstuk geschreven over de verbonden partij. Dit hoofdstuk is voor wederhoor voorgelegd aan de beleidsadviseur en de financieel adviseur.

Voor de evaluatie van het Interprovinciaal Overleg (IPO) is van belang te vermelden dat hiervoor ook de beleidsadviseur en de financieel adviseur zijn gesproken, maar niet de andere inhoudelijk betrokken beleidsambtenaren (onder andere betrokken via de ambtelijke en bestuurlijke adviescommissies). Dat betekent dat de evaluatie van het IPO zich heeft gericht op de eigenaarsrol en niet op de opdrachtgeversrol.

In de “Evaluatie light” zijn alle beleidsadviseurs benaderd en is in een mondeling gesprek een toelichting gegeven op de evaluatie. De beleidsadviseurs hebben vervolgens zelfstandig een zelfevaluatie-vragenlijst ingevuld. Op basis hiervan is een eerste reactie gegeven op eventuele onduidelijkheden en onvolledigheden. Daarna is met de beleidsadviseur de ingevulde vragenlijst doorgenomen en hebben zij een eigen oordeel gegeven naar aanleiding van het beoordelingskader (zie tabel 1).

In de start- en eindfase van de evaluatie zijn bijeenkomsten gehouden met een klankbordgroep. Aan de klankbordgroep namen drie ambtenaren van de provincie Utrecht en een ambtenaar van de provincie Noord-Holland deel. De klankbordgroep heeft gezorgd voor nadere kwaliteitsborging van de evaluatie.

3.7 Leeswijzer

De rapportage is als volgt opgebouwd. In de eerstvolgende drie hoofdstukken komen de verbonden partijen van de ‘Volledige evaluatie’ aan bod:

- Hoofdstuk 4. Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht (RUD)
- Hoofdstuk 5. Recreatie Midden-Nederland (RMN)
- Hoofdstuk 6. Interprovinciaal Overleg (IPO)

Daarna volgt een hoofdstuk waarin de conclusies worden gepresenteerd met betrekking tot de verbonden partijen die minder uitvoerig zijn geëvalueerd: Hoofdstuk 7. Zelfevaluatie.

4 REGIONALE UITVOERINGSDIENST UTRECHT (RUD)

4.1 Inleiding

De Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht (RUD Utrecht, verder RUD) is op 1 juli 2014 gestart als zelfstandig vormgegeven samenwerkingsverband (gemeenschappelijke regeling) tussen de provincie Utrecht en elf gemeenten. Het betreft de gemeenten Amersfoort, Baarn, Bunschoten, Eemnes, Houten, Leusden, Lopik, Nieuwegein, Soest, Utrecht en Woudenberg. De gemeenten en provincie zijn samen eigenaar van de RUD. Zij functioneren als opdrachtgevers en de RUD als uitvoeringsorganisatie. De RUD geeft uitvoering aan taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). De provincie en gemeenten zijn politiek verantwoordelijk voor de taakuitvoering van de RUD.

De RUD profileert zich als een uitvoeringsorganisatie. De RUD toetst het voorgenomen beleid van de deelnemers op uitvoerbaarheid en financiële en organisatorische consequenties. Ook heeft de RUD de opdracht om zorg te dragen voor de tijdige signalering van nieuwe ontwikkelingen en voor het inbrengen van operationele kennis en ervaringen bij de beleidsontwikkeling van de deelnemers.

De RUD werkt met een dienstverleningshandvest (met algemene leveringsvoorwaarden), een productdienstencatalogus en per partij met een dienstverleningsovereenkomst (DVO; met maatwerkafspraken). De RUD heeft een tweeledige positionering: partijen kunnen hun gehele werkproces of een deel van hun werkproces onderbrengen bij de RUD. Deze tweeledige positionering komt tegemoet aan de verschillende verwachtingen van de deelnemers. De positionering krijgt invulling in het dienstverleningsconcept, de dienstverleningsovereenkomsten en de mandaten die de deelnemers aan de RUD verstrekken. Per deelnemer is een dienstverleningsovereenkomst opgesteld. De provincie Utrecht heeft ervoor gekozen het gehele werkproces onder te brengen bij de RUD. Daarnaast heeft de provincie Utrecht ook plustaken ingebracht bij de RUD, zoals de milieutelefoon, geluid (en geluidzonerings), en enkele overige taken (onder andere handhaving/toezicht groene wetten, zwembaden/zwembadplaatscontrole en Waterwet).

De achtergrond van de RUD is een afspraak uit 2009 tussen het kabinet, IPO en VNG over de vorming van regionale uitvoeringsdiensten voor de uitvoering van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving ten aanzien van complexe en bovenlokale bedrijven en activiteiten.

Uitgangspunt voor omgevingsdiensten is dat zij overeenkomen met de grenzen van de veiligheidsregio's en dat de provincie participeert. In de provincie Utrecht zijn twee uitzonderingen hierop. Ten eerste zijn er twee omgevingsdiensten binnen één veiligheidsregio: de RUD en de ODRU (Omgevingsdienst Regio Utrecht).⁵ Ten tweede participeert de provincie alleen in de RUD en niet in de ODRU. De provincie zelf vindt dit een ongewenste situatie en ziet graag één uitvoeringsdienst voor de gehele provincie.

Ontwikkelingsfasen

De vorming van de RUD in de provincie Utrecht heeft naar eigen zeggen een moeizaam verloop gekend.⁶ De RUD is gestart als samenwerkingsverband van de provincie en 11 gemeenten, maar het eindmodel is één ongedeelde RUD in de provincie met 26 gemeenten.⁷

Oprichtingsfase (2014-2015)

De RUD Utrecht 2.0 is op 1 januari 2014 opgericht. De organisatorische start vond plaats op 1 juli 2014. Het eerste jaar van de RUD werd gezien als een overgangsjaar, waarin het kwaliteitsniveau van uitvoering van de verschillende deelnemers is gehandhaafd. Er zijn maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat budgettair neutraal kon worden gestart, het vertrouwen in de RUD kon groeien, de kennis en kunde van het gebied behouden bleef en de taakuitvoering tijdens de transitie zo ongestoord mogelijk kon verlopen.

⁵ Het eigenaarschap van de ODRU ligt bij 15 deelnemers in de Wgr-regeling: de gemeenten Bunnik, De Bilt, De Ronde Venen, Montfoort, Oudewater, Renswoude, Rhenen, Stichtse Vecht, Utrechtse Heuvelrug, Veenendaal, Vijfheerenlanden, Wijk bij Duurstede, Woerden, IJsselstein en Zeist (bron: website ODRU).

⁶ RUD Utrecht, Bedrijfsplan RUD Utrecht 2.0, 18 oktober 2013, p.4.

⁷ Idem.

De provincie heeft bij de oprichting van de RUD bewust gekozen om een provinciale opdrachtgeversunit in te richten voor de regie.⁸ De unit heeft beleidstaken, regietaken en verzorgt het opdrachtgeverschap.

Overgang naar nieuwe financieringsstructuur (2016-2017)

Een van de belangrijkste veranderingen in de afgelopen jaren is de overstap van lumpsum-financiering naar outputsturing. In de jaren 2016 en 2017 is deze overgang van input- naar outputfinanciering voorbereid. Onderdeel hiervan is een productdienstencatalogus (PDC) waarin kentallen aan producten zijn toegekend (gemiddelde uren per product). De nieuwe financieringssysteem is ingegaan op 1 januari 2018. Een voordeel van de nieuwe financieringsstructuur is dat er meer transparantie is tussen de provincie als opdrachtgever en de RUD als opdrachtnemer.

Stabilisatiefase en ontwikkelagenda (2017-2018)

In 2017 en 2018 richt de RUD de aandacht op het op orde krijgen van de basis en wordt intensivering van het contact en de samenwerking met de ODRU gezocht. De RUD wil zich ontwikkelen van uitvoeringsorganisatie (gericht op de uitvoering van een vaste set van taken) naar omgevingsdienst (meer samenhang met andere werkzaamheden bij opdrachtgevers, in het licht van maatschappelijke ontwikkelingen).⁹

Kleur bekennen en Koersdocument (2019-2020)

In 2019 laten de provincie Utrecht en de gemeente Utrecht een analyse opstellen van de bedrijfsvoering en de kwaliteit van de RUD-organisatie.¹⁰ Hierbij willen zij ook reflecteren op de eigen rolinvulling in de gemeenschappelijke regeling. De uitkomsten van de analyse zijn input voor het traject 'Kleur bekennen' en het Koersdocument van de RUD. Achtergrond van het traject 'Kleur bekennen' is de komst van de Omgevingswet. Het doel van het traject 'Kleur Bekennen' is om een keuze te maken over de toekomstige ontwikkeling van de RUD, zodat de dienst meerwaarde kan hebben voor de deelnemers. De keuze is van invloed op de concrete invulling van de vergunningverlenings-, handhavings- en adviestaken van de RUD.

4.2 Beleidsontwikkeling

Het provinciaal belang en de missie van de RUD komen in de basis goed met elkaar overeen. De provincie heeft haar belang helder uitgewerkt in doelen, prioriteiten en monitoringscriteria. Ook de RUD heeft een heldere missie en indicatoren. Er zijn echter geen indicatoren op het niveau van outcome. Onvoldoende scherp is op welke wijze de doelstellingen en indicatoren van de provincie samenhangen met die van de RUD. Een verklaring hiervoor kan zijn dat de RUD meerdere opdrachtgevers heeft, waardoor de specifieke relatie met de provincie niet afzonderlijk in de verantwoordingsdocumenten is opgenomen. De provincie heeft een wettelijke verplichting om deel te nemen aan de RUD. De provincie heeft een navolgbare invulling gegeven aan de deelname. De provincie voldoet voor een deel aan de wettelijke verplichting en werkt aan reparatie hiervan, zodat voor het geheel provinciale grondgebied de taken bij een regionale uitvoeringsdienst zijn ondergebracht.

4.2.1 Vertaling belang in doelstellingen

Provinciaal belang

Het provinciale belang van de provincie Utrecht bij de RUD kan worden omschreven als een uitvoeringsbelang voor de taken vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van de Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) en overige milieutaken. Het openbaar belang is het waarborgen en ontwikkelen van een gezonde, veilige en duurzame leefomgeving. De provincie heeft alle basistaken en een divers aantal plustaken ondergebracht bij de RUD. Vergunningverlening van de 'groene' wetten is bij de provincie gebleven en handhaving van BRZO-bedrijven (Besluit Risico's Zware Ongevallen) is belegd bij de interprovinciale Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied.¹¹ In de dienstverleningsovereenkomst (DVO) van de provincie met de RUD zijn hierover afspraken gemaakt en zijn de bij de RUD belegde taken en uren

⁸ Provincie Utrecht, Notitie organisatie provinciaal opdrachtgeverschap en eigenaarschap RUD, 3 mei 2013.

⁹ RUD Utrecht, RUD: van uitvoeringsorganisatie naar omgevingsdienst, Programmaplan 2017-2018 RUD Utrecht, 7 april 2017.

¹⁰ Provincie Utrecht, Zienswijze Eerste Bestuursrapportage 2019, 17 september 2019. Provincie Utrecht, Voorstel aan Gedeputeerde Staten B-stuk, GS-vergadering 17-9-2019, Ontwerp Eerste Bestuursrapportage 2019 RUD.

¹¹ Provincie Utrecht, Uitvoeringsprogramma VTH 2019, 15 januari 2019.

opgenomen.¹² Voor de provincie is het doel dat de RUD de belangen van de deelnemers tezamen en van iedere deelnemer afzonderlijk behartigt op het gebied van de fysieke leefomgeving, voor zover de bevoegdheid daartoe de deelnemer toekomt en voor zover deze aan de RUD is gemandateerd.¹³

De provincie heeft een Uitvoeringsprogramma opgesteld waarin de taken op het gebied van VTH zijn beschreven die worden uitgevoerd door de provincie Utrecht zelf, de RUD en de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied. Voor de doelen en prioriteiten van de provincie is een koppeling gelegd met relevante beleidsdocumenten, verordeningen en beleidsregels. Er zijn uitgangspunten geformuleerd en aangegeven is dat doelstellingen voor input, output (prestaties), outcome (naleving en leefomgevingskwaliteit) zijn opgenomen. In het programma zijn in totaal 21 monitoringsindicatoren (voorheen KPI's) geformuleerd voor vergunningverlening en handhaving. Bij iedere indicator is aangegeven wat de norm is voor 2019 en wat het gerealiseerde percentage was in 2018. Bij de taken die door de RUD in 2019 worden uitgevoerd is een doelstelling geformuleerd en is een koppeling gemaakt met de productdienstencatalogus, inclusief een overzicht van de geraamde uren (per product DVO en totaal).

Missie en werkwijze RUD

De missie en visie van de RUD is om samen met de opdrachtgevers een bijdrage te leveren aan een gezonde, veilige en duurzame leefomgeving door middel van de uitvoering van VTH-taken en van advisering op het gebied van milieuwet- en regelgeving. De RUD wil doorgroeien naar een omgevingsdienst met als uitgangspunt eenvoud, kwaliteit en betrouwbaarheid. Bij de uitvoering van de VTH-taken staan de opdrachtgevers centraal. De RUD geeft aan het maximale te willen halen uit de door de opdrachtgevers beschikbaar gestelde middelen.¹⁴ Ook wil de RUD goed luisteren naar de wensen en behoeften van de opdrachtgevers en werkt de RUD aan wederzijds vertrouwen.¹⁵

In de Programmabegroting 2019 heeft de RUD in totaal 15 indicatoren vastgesteld: 9 voor algemeen, 4 voor handhaving en 2 voor vergunningverlening. In 2019 legt de RUD verantwoording af over de scores op de indicatoren: 9 indicatoren scoren groen, 4 indicatoren scoren oranje en 2 indicatoren scoren rood.¹⁶ Opmerkelijk is dat de indicatoren vooral op het niveau van input en output zijn gericht en niet op outcome (een niveau dat de provincie in het Uitvoeringsprogramma VTH 2019 expliciet noemt). Tevens is er geen relatie aangebracht tussen de indicatoren uit de Programmabegroting van de RUD en de doelen en/of indicatoren uit het Uitvoeringsprogramma van de provincie.

De RUD heeft in overleg met de opdrachtgevers indicatoren (KPI's) vastgesteld voor 2020.¹⁷ De indicatoren hebben betrekking op interne processen en kwaliteit werk, afnemers, financieel en HRM. In totaal zijn er 6 indicatoren vastgesteld.

4.2.2 Navolgbare instrumentenafweging

Voor de keuze en inzet van het instrument van de RUD bij de uitvoering van taken op het gebied van VTH geldt in de basis dat dit een wettelijke verplichting is. De provincie is verplicht de basistaken onder te brengen bij de RUD. Dit brengt met zich mee dat de provincie meerdere rollen heeft op het gebied van VTH. Voor de oprichting van de RUD heeft de provincie een uitgebreide analyse gemaakt van deze verschillende rollen.¹⁸ In de betreffende notitie wordt een overzicht gegeven van de landelijke kaders, de verplichte big-8 cyclus, de rollen van de provincie en van de mate van beleidsvrijheid voor de provincie. In de notitie worden voorstellen gedaan voor een algemene sturingsfilosofie en uitgangspunten voor de organisatie en inrichting van het provinciale opdrachtgeverschap van de RUD. Ook worden voorstellen gedaan voor de coördinatie van de taken van opdrachtgeverschap en eigenaarschap en voor nieuwe overlegstructuren (IPO, provinciale-, regionale, en interne overleggen en overlegstructuren RUD en de provincie).

¹² RUD Utrecht, Dienstverleningsovereenkomst RUD Utrecht en Provincie Utrecht, 15 januari 2019, bijlage I.

¹³ Provincie Utrecht, Programmabegroting 2020, 24 september 2019, p.188.

¹⁴ RUD Utrecht, Ontwerp Programmabegroting 2020, 28 maart 2019, p.6.

¹⁵ RUD Utrecht, 1 RUD: van uitvoeringsdienst naar omgevingsdienst, Programmaplan 2017-2018 RUD Utrecht, 7 april 2017, p.5.

¹⁶ RUD Utrecht, Eerste Bestuursrapportage 2019, Concept t.b.v. vergadering Algemeen Bestuur d.d. 3 juli 2019.

¹⁷ RUD Utrecht, Ontwerp Programmabegroting 2020, 28 maart 2019, p.6-7.

¹⁸ Provincie Utrecht, Notitie organisatie provinciaal opdrachtgeverschap en eigenaarschap RUD, 3 mei 2013.

Voor de provincie Utrecht is relevant dat de wettelijke verplichting voor de gehele provincie geldt, maar dat deze maar voor een deel wordt ingevuld. De provincie is deelnemer van de RUD (met 11 gemeenten), maar niet van de ODRU (met 15 gemeenten). Bij oprichting heeft de RUD zelf nadrukkelijk aangegeven dat het de bedoeling is om toe te groeien naar één RUD voor de gehele provincie. Ook de provincie heeft deze ambitie geuit. Het traject 'Kleur bekennen' zal hieromtrent meer duidelijkheid moeten bieden.

4.3 Aansturing provincie

De aansturing van de provincie is helder ingericht. In deze collegeperiode zijn de rollen van opdrachtgeverschap, eigenaarschap en voorzitter van AB en DB uit elkaar getrokken. Op ambtelijk niveau vindt middels het accounthoudersoverleg een nauwgezette en gedetailleerde aansturing plaats. De provincie is duidelijk over hoe ze de uitvoering van de taken van de RUD beoordeelt en communiceert hierover op heldere wijze met de RUD.

De provincie heeft meer helderheid gecreëerd in de governance van de RUD door de rol van voorzitter over te dragen op één van de andere leden van het DB. Wel signaleert de provincie nog enkele aandachtspunten voor de RUD, zoals het ontbreken van een overlegstructuur voor het eigenaarschap en de werkwijze van de Financiële werkgroep van de RUD.

De provincie heeft geen overkoepelende risicoanalyse opgesteld voor de RUD en er is geen overkoepelend risicomanagement met behulp van beheersmaatregelen. Wel worden specifieke risicodossiers benoemd voor de uitvoering bij complexe gevallen. De provincie heeft geen exit-strategie opgesteld.

4.3.1 Strategische aansturing

Scheiding rollen van opdrachtgever, eigenaar en voorzitter

Sinds mei 2019 heeft de provincie de rollen van eigenaar en opdrachtgever gescheiden en worden beide rollen door verschillende gedeputeerden ingevuld. De gedeputeerde Economie, Financiën en Europa Strijk vervult de rol van eigenaar en de gedeputeerde Mobiliteit, Vergunningverlening, Toezicht & Handhaving, Communicatie en Participatie de rol van opdrachtgever. Aangegeven wordt dat de gedeputeerde voor de eigenaarsrol deze rol zeer bewust pakt. Met de gedeputeerde in de opdrachtgeversrol zijn periodiek overleggen over de uitvoering en de voortgang op inhoud. Ook ambtelijk zijn de rollen gescheiden.

De gedeputeerde is sinds korte tijd ook geen voorzitter meer van het AB en DB. Dat is een bewuste keus. De gedeputeerde had namelijk zowel de rol van opdrachtgever, eigenaar als voorzitter. Nu is een van de vertegenwoordigers van de gemeenten (wethouder van de gemeente Lopik) de voorzitter van het AB en DB. De gemeenten hebben naar de provincie aangegeven dat zij het ook prettig vinden dat de provincie niet de voorzitter is maar een vertegenwoordiger van de gemeenten. De gedeputeerde zit hierdoor ook beter in de eigen rol.

Accounthoudersoverleg

De provincie heeft maandelijks een accounthoudersoverleg met de RUD. Het overleg gaat voor een deel over hoe het staat met de uitvoering (bijvoorbeeld signaleringen voor afwijkingen op de planning van aanvragen) en voor een deel over specifieke casuïstiek (de complexe casussen). Daarnaast wordt er binnen het overleg gesproken over het programma voor het volgend jaar, zoals de punten waarop bijstelling moet plaatsvinden, aandachtspunten et cetera. In de overleggen wordt op nauwkeurige wijze een uitgebreide actielijst bijgehouden.

Ontevredenheid

De provincie heeft aangegeven dat zij ontevreden is met de uitvoering van de RUD op een aantal taakvelden. In een brief van de Domeinmanager Leefomgeving van de provincie aan de RUD wordt dit punt duidelijk gemaakt: "Dit gaat met name om taken waar sprake is van een zekere complexiteit."¹⁹ De provincie constateert een "structureel gebrek aan kwaliteit". In de bijlage van de brief wordt uitgebreid toegelicht waar de ontevredenheid betrekking op heeft. De provincie verzoekt de RUD op korte termijn te komen met een verbeterplan.

Door de provincie wordt ook aangegeven dat soms wordt gevraagd om advies, maar dat de RUD dan aangeeft dat daar geen uren voor zijn. Volgens de provincie heeft de RUD op het gehele takenpakket een

¹⁹ Provincie Utrecht, Brief aan de RUD Utrecht met onderwerp: Kwaliteit uitvoering RUD, 6 juni 2019.

aantal uren beschikbaar voor beleidsadviesing (ca. 4.500 uur per jaar). De RUD geeft nog niet helder aan welke prestaties ze voor deze uren levert. Deze uren kunnen worden ingezet voor bijvoorbeeld het op peil houden van kennis, aansluiten bij overleggen, meedenken over de Omgevingswet, et cetera. Dat zijn taken die de provincie van de RUD verwacht, omdat zij ook de kennis hebben, maar die momenteel niet of nauwelijks worden uitgevoerd.

Informatie over geleverde prestaties

De aanlevering van informatie van de RUD laat nog te wensen over. De provincie heeft de indruk dat ze hierdoor nog onvoldoende grip heeft op het functioneren van de RUD. Er is geen actueel overzicht van de stand van zaken met betrekking tot de geleverde producten ten opzichte van de planning. De provincie helpt de RUD om de informatievoorziening te verbeteren en beter aan te sluiten bij de vraag van de provincie op dit punt (dus informatie die provincie nodig heeft om goed te kunnen sturen). Het is wel beter geworden in de ogen van de provincie, maar het kan nóg beter.

In het accounthoudersoverleg komt de ontevredenheid van de provincie over de rapportages ook aan de orde. Zo geeft de provincie aan dat ze ontevreden is over de inhoud van de juni 2019 rapportage van de RUD. De provincie vindt dat ze te weinig informatie krijgt om op te kunnen bijsturen en dat politiek relevante zaken meer naar voren moeten worden gebracht.

Een ander aandachtspunt is de zienswijzeprocedure. Een lange procedure is van invloed op de strategische aansturing van de provincie, waardoor de provincie niet voldoende aan het stuur zit.

4.3.2 Optimale governance

De governance van de RUD is gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De deelnemers wijzen ieder één lid aan voor het AB, dat een zittingsduur heeft van vier jaar. GS wijst het provinciaal lid aan voor het AB. Het provinciaal lid heeft twee stemmen (in tegenstelling tot de overige leden die een stem hebben).²⁰ Het AB benoemt de directeur van de RUD. Het provinciaal lid neemt ook zitting in het DB, dat bestaat uit vijf leden. De voorzitter van het DB is niet de provincie, maar een van de vertegenwoordigers van de gemeenten.

Afstemming tussen deelnemers

Een punt van aandacht is de overlegstructuur ten aanzien van het eigenaarschap. Er zijn goede relaties tussen de opdrachtgevers bestuurlijk en ambtelijk. Ook is er overleg tussen opdrachtgevers, zoals in het regievoerdersoverleg. Een soortgelijke afstemming tussen de eigenaarsrollen is niet aanwezig. Er is geen overleg op eigenaarsniveau.

Volgens de provincie redeneert iedere deelnemer voornamelijk vanuit de eigen positie bij het geven van opdrachten. Er vindt weinig uitwisseling plaats tussen de deelnemers over wat er speelt. Dit resulteert in onvoldoende afstemming tussen de deelnemers bij het geven van opdrachten aan de RUD. Meer afstemming kan mogelijk leiden tot een efficiëntere opdrachtverlening.

Financiële werkgroep

De provincie geeft aan dat de Financiële werkgroep van de RUD een aandachtspunt vormt. In de financiële werkgroep van de RUD zitten de financiële adviseurs die over de P&C meepraten en adviseren. Omdat de werkgroep weinig bij elkaar komt, laat de voorbereiding van financiële besluiten soms te wensen over. Dit resulteert erin dat de deelnemer ieder het eigen financiële advies inbrengt in het regievoerdersoverleg, dat voorafgaand aan het AB plaatsvindt. Volgens de provincie is het efficiënter als de financiële voorbereiding van de besluitvorming plaatsvindt in de Financiële werkgroep.

Balans tussen bijdrage en invloed

Volgens de provincie zijn de financiële verhoudingen niet goed in balans met de invloed die de provincie heeft. Er is een disbalans tussen het financiële aandeel en de stemverhouding. De provincie heeft twee

²⁰ Besluit van de colleges van burgemeesters en wethouders van de gemeenten Amersfoort, Baarn, Bunschoten, Eemnes, Houten, Leusden, Lopik, Nieuwegein, Soest, Utrecht, Woudenberg, en Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht van 6 oktober 2016 tot wijziging van de gemeenschappelijke Regeling Regionale uitvoeringsdienst Utrecht, Staatscourant, 11 mei 2017.

stemmen van de in totaal dertien stemmen, maar de financiële bijdrage van de provincie aan de RUD is meer dan 50 procent van de totale bijdrage.

4.3.3 Monitoring risico's en herijking criteria deelneming

De RUD besteedt zelf in de P&C-cyclus structureel aandacht aan risicomanagement. Zo worden in de Kadernota 2020 vijf risico's behandeld en wordt aangegeven welke beheersmaatregelen worden genomen. Ook in de Programmabegroting 2020 is een paragraaf voor risicomanagement opgenomen.²¹

De provincie heeft geen overkoepelende risicoanalyse opgesteld voor de RUD en er is geen risicomanagement met behulp van beheersmaatregelen. Wel worden in het accounthoudersoverleg specifieke risicodossiers benoemd voor de uitvoering, die ook worden gemonitord. Met name bij complexe gevallen wordt dit gedaan. Er worden dan speciale afspraken gemaakt tussen de provincie en de RUD, omdat deze taken niet altijd binnen de PDC vallen.

Herijking van de criteria voor deelneming is niet aan de orde, aangezien de provincie wettelijk verplicht is tot deelname aan de RUD. Tevens heeft de provincie geen exit-strategie opgesteld.

4.4 Effecten

Het is onduidelijk in hoeverre de RUD het doel realiseert: behartiging van de belangen van de deelnemers tezamen en van iedere deelnemer afzonderlijk op het gebied van de fysieke leefomgeving. De provincie heeft haar ontevredenheid geuit en de RUD is bezig met het opstellen van verbeteracties. Het is onduidelijk in hoeverre de RUD bijdraagt aan de realisatie van de uiteindelijke missie: een gezonde, veilige en duurzame leefomgeving.

4.4.1 Effectiviteit doelstellingen

Zoals hierboven is geconstateerd (zie par. 4.3.1), is onduidelijk op welke wijze de doelstellingen en indicatoren van de provincie samenhangen met die van de RUD. De provincie en de RUD hanteren beide een lijst van indicatoren, maar de samenhang daartussen is niet helder. Zowel de provincie als de RUD monitoren de indicatoren en rapporteren over wat is gerealiseerd in het voorgaande jaar. Onduidelijk blijft in welke mate de RUD het doel realiseert: behartiging van de belangen van de deelnemers tezamen en van iedere deelnemer afzonderlijk op het gebied van de fysieke leefomgeving. De geuite ontevredenheid van de provincie over de kwaliteit van de uitvoering van de RUD geeft aan dat de RUD hier niet in slaagt. Voor de provincie is het onduidelijk wat ze precies krijgt voor de vaste en variabele bijdrage. Vooral nog is onduidelijk welke verbeteringen de RUD wil aanbrengen om de ontevredenheid bij de provincie weg te nemen. Dit wordt duidelijk in het traject 'Kleur bekennen'.

4.4.2 Realisatie publiek belang

Omdat de indicatoren vooral betrekking hebben op de input en de output van de RUD, blijft onduidelijk in hoeverre de RUD bijdraagt aan de realisatie van de uiteindelijke missie: een gezonde, veilige en duurzame leefomgeving.

²¹ RUD Utrecht, Ontwerp Programmabegroting 2020, 28 maart 2019, paragraaf 3.1.1, p.12.

5 RECREATIE MIDDEN-NEDERLAND (RMN)

5.1 Inleiding

Het Recreatie Midden-Nederland (RMN) is de uitvoeringsorganisatie van enkele in de Provincie Utrecht en Noord-Holland werkzame recreatieschappen: Recreatieschap Stichtse Groenlanden (SGL, inclusief Programma Vinkeveense Plassen) en Plassenschap Loosdrecht e.o. (PL). De provincie Utrecht heeft met deze recreatieschappen een overeenkomst gesloten (gemeenschappelijke regeling GR, bedrijfsvoeringsorganisatie BVO) om alle uitvoeringstaken gezamenlijk door RMN te laten uitvoeren. Het Routebureau Utrecht (opgericht in 2017) is tevens ondergebracht bij RMN. Voor het Routebureau is een convenant afgesloten tussen de provincie Utrecht en alle gemeenten in de provincie Utrecht en de gemeente Wijdereen in de provincie Noord-Holland.

De BVO RMN is geen openbaar lichaam, maar wel een rechtspersoon. In 2016 is de GR RMN omgezet in een BVO RMN. Er is gekozen voor een BVO, omdat RMN de taak heeft om voor de recreatieschappen en het Routebureau Utrecht te zorgen voor een centraal ondergebracht personeelsbeheer.

De WGR kent vijf vormen van intergemeentelijke samenwerking: de Regeling zonder meer, de Centrumgemeente; een Gemeenschappelijk orgaan, de Bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) en een Openbaar lichaam. Kenmerkend voor de BVO is dat deze een enkelvoudig bestuur heeft in plaats van een geleed bestuur. Hiermee wordt bestuurlijke drukte deels voorkomen en wordt de aansturing van de organisatie eenvoudiger. De samenwerking is per definitie beperkt tot uitvoering of bedrijfsvoering, met als basis de wettelijke verantwoordelijkheden van de deelnemende partijen.

De begroting van RMN is opgebouwd uit bijdragen van de twee recreatieschappen. De provincie Utrecht betaalt geen rechtstreekse bijdrage aan de begroting van RMN. De recreatieschappen beslissen wat er moet gebeuren en stellen daarvoor het budget beschikbaar. Hierdoor zijn ontwikkelingen bij de recreatieschappen (zowel beleidsmatig als organisatorisch) relevant voor RMN.

Bij het besluit tot omvorming van RMN naar een BVO hebben de deelnemers bepaald dat ook incidenteel opdrachten mogen worden uitgevoerd voor organisaties die geen deelnemer zijn en voor zover het grondgebied betreft van de niet-deelnemers aan de schappen. Hieronder vallen de opdrachten vanuit het Routebureau en een vijfjarige opdracht vanuit het Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug.²² In de Programmabegroting 2020 van RMN zijn drie programma's onderscheiden: Programma 1: Recreatie Midden-Nederland regulier (werken in opdracht van het recreatieschap Stichtse Groenlanden (SGL) en het Plassenschap Loosdrecht e.o. (LSD)), Programma 2: Routebureau, en Programma 3: Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug (SNPUH).²³

Ontwikkelingsfasen RMN

De historie van RMN gaat terug tot de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw, toen in de provincie Utrecht recreatieschappen werden opgericht. De recreatieschappen hadden als doel het behoud en de bescherming van open ruimte, natuur en landschap en van de agrarische belangen in het gebied. Daarnaast zorgden de schappen ook voor het tot stand brengen van voldoende recreatiemogelijkheden voor dag-, water- en verblijfsrecreatie. Het Bureau Recreatieschappen van de Provincie Utrecht verzorgde secretariële en facilitaire ondersteuning.²⁴

In 1996 is de ondersteuning bij de provincie (Bureau Recreatieschappen) omgevormd tot het openbaar lichaam Facilitaire Dienst Utrechtse Recreatieschappen (FDUR). De betrokken provinciale medewerkers zijn overgestapt naar deze organisatie. In 2008 wijzigde de naam in Recreatie Midden-Nederland (RMN).

In 2011 is de Stuurgroep voor traject Toekomst Recreatie(schappen) opgericht. In dit traject is in 2013 de koersnotitie 'Toekomst Recreatieschappen' opgesteld met het advies om de gemeenschappelijke regeling RMN om te vormen tot een zelfstandige, aan de overheid gelieerde uitvoeringsorganisatie.

²² RMN, Kadernota 2021 Recreatie Midden-Nederland, 3 oktober 2019.

²³ Recreatie Midden-Nederland, Programmabegroting 2020, p.5.

²⁴ Recreatie Midden-Nederland, Financiële paragraaf behorende bij Higher Grounds, de verbeteragenda t.b.v. de RMN organisatie, 23 januari 2019.

In 2014 hebben de UHVK-deelnemers besloten om de GR te liquideren, vanwege onvoldoende consensus tussen de deelnemers. De opheffing van UHVK is in 2018 geëffectueerd.

In 2016 is de Gemeenschappelijke Regeling RMN omgevormd tot een lichtere vorm van Bedrijfsvoeringorganisatie (BVO).

In 2017 heeft gemeente De Ronde Venen verzocht toe te treden tot SGL omdat de gemeente Amsterdam besloot uit te treden uit Recreatieschap Vinkeveense Plassen (VVP). In 2018 is gemeente De Ronde Venen toegetreden. Hiertoe is de GR SGL gewijzigd en verdeeld over twee programma's: de terreinen en gebieden die t/m 2017 tot SGL behoorden (programma A) en de Vinkeveense Plassen (programma B). De provincie levert via de SGL een bijdrage aan de Vinkeveense Plassen. Daarnaast is een ontwikkelplan opgesteld om de financiën voor de Vinkeveense Plassen rond te krijgen, op het moment dat de bijdrage van de gemeente Amsterdam wordt beëindigd (2024). De provincie participeert hierin, waaronder het geven van steun op beleidsmatig vlak.

In 2017 is het Routebureau Utrecht opgericht en in 2018 functioneel ondergebracht bij RMN. Ook zijn beheer- en onderhoudswerkzaamheden en toezicht & handhaving bij het Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug bij RMN geplaatst.²⁵

In 2018 is het verbetertraject Higher Grounds gestart vanwege het minder goed presteren en functioneren van RMN.²⁶ In 2019 wordt geconstateerd dat de liquidatie en fusie succesvol zijn afgerond, maar dat de transitie van de RMN-organisatie zelf (nog) niet geslaagd is.²⁷ Vanwege de geconstateerde problemen is het verbetertraject 'on hold' gezet.

Problemen met functioneren RMN

In 2016 heeft een omvorming plaatsgevonden van RMN naar een BVO. Ondanks de omvorming is de discussie over het functioneren van RMN doorgegaan. Het beeld bestaat dat er nog steeds problemen zijn binnen RMN. De provincie is van mening dat de basis van RMN nog niet op orde is. Volgens de provincie kan zelfs worden gesteld dat RMN op omvallen staat. In de afgelopen jaren zijn vele analyses verricht, onder andere door adviesbureau KokxDeVoogd waarbij veel tekortkomingen in de organisatie aan het licht zijn gekomen. Zo zijn de bedrijfsvoering, waaronder het documentensysteem, niet op orde, is er een ingewikkeld financieel systeem en er veel kwetsbare functies met risico van uitval. Het bestuur van RMN heeft de aandacht niet gericht gehad op de organisatie. Wel is de organisatie in 2018 omgevormd en zijn drie verbetertrajecten ingezet, gericht op het verbeteren van de samenwerking, werkprocessen en resultaten van de deelnemers, de recreatieschappen en uitvoeringsorganisatie RMN. Het eerste traject is Higher Grounds, een analyse en verbeteragenda voor de organisatie RMN. In 2019 is dit verbetertraject stilgezet, omdat problemen werden geconstateerd, zoals een ontoereikend budget. Ten tweede is het Project professionalisering opdrachtgeverschap recreatieschappen gestart.²⁸ Ten derde is er een Verbetervoorstel sturing en verantwoording, voor de verbetering van de sturingsmogelijkheden en voortgangs- en verantwoordingsinformatie. Dit gaat lopen na afronding van het Project professionalisering opdrachtgeverschap.

Een lopend discussiepunt is de GR BVO-constructie, waarin is bepaald dat RMN is bevoegd om tot een maximum van 20% van zijn omzet diensten voor andere publiekrechtelijke rechtspersonen te verrichten. Het hele Routebureau valt ook binnen die 20%-regeling. Hierdoor wordt de 20% snel bereikt en is er weinig ruimte voor extra andere opdrachten. Er is behoefte om RMN krachtiger te laten zijn en meer verdien capaciteit te geven. De vraag is of de GR BVO-constructie van RMN nog wel passend en niet te beklemmend is. Daarom wordt gewerkt aan verschillende toekomstperspectieven (scenario's) voor RMN: publiek, publiek-privaat en privaat. Deze varianten worden getrechterd en dan verder uitgewerkt in 2020. Aandachtspunt hierbij is dat de provincie en de twee deelnemende recreatieschappen SGL en PL

²⁵ Recreatie Midden-Nederland, Programmabegroting 2020, p.3.

²⁶ RMN, Higher Grounds, Verbeteragenda t.b.v. de RMN organisatie, augustus 2018.

²⁷ Recreatie Midden-Nederland, Financiële paragraaf behorende bij Higher Grounds, de verbeteragenda t.b.v. de RMN organisatie, 23 januari 2019.

²⁸ Conceptnota provincie Utrecht, Professionalisering Opdrachtgeverschap Recreatieschap Stichtse Groenlanden en Plassenschap Loosdrecht (versus Recreatie Midden Nederland).

verschillende ideeën hebben over de toekomstige ontwikkeling van RMN. Het is de bedoeling dat halverwege 2020 duidelijk is welk scenario voor RMN gevolgd zal worden.

De provincie is nog niet overtuigd of dat de verbeteracties die zijn ingezet, voldoende zijn. In het verbeterplan 'Higher grounds' is maar een deel van de verbeterpunten uit de voorafgaande analyses van adviesbureau KokxDeVoogd overgenomen.²⁹ Ook gaat het verbetertraject langzaam, omdat er veel verschillende deelnemers en belangen zijn. De verbeteringen vereisen een extra financiële bijdrage van de partijen en die willen daardoor goed kijken wat er nodig is en wat eventuele alternatieve mogelijkheden of scenario's zijn.

Belangrijk hierbij is dat er geen klachten zijn over het beheer zelf. Ondanks de tekortkomingen in de organisatie worden de taken volgens de provincie wel goed uitgevoerd.

5.2 Beleidsonderbouwing

Het provinciale belang is het bereiken van de provinciale recreatiedoelen, door sturing en beheersing van ondersteunende processen en uitvoerende taken van de recreatieschappen. Hiervoor is de Bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) Recreatie Midden-Nederland opgericht. De provincie heeft geen duidelijke vertaling van het provinciaal belang in (SMART-)doelstellingen opgesteld. Hierdoor is onduidelijk in hoeverre de belangen en doelstellingen van de provincie overeenkomen met die van RMN. De provincie reflecteert wel op een betere aansluiting van de uitvoering van de recreatieschappen en RMN op de beleidsdoelen. De provincie heeft bij de oprichting van de BVO RMN in 2016 een duidelijke instrumentenafweging gemaakt. Ook heeft de provincie geparticipeerd in het bestuur RMN waarin de afweging heeft plaatsgevonden. De provincie heeft geen exit-strategie opgesteld.

5.2.1 Vertaling belang in doelstellingen

Provinciaal belang

RMN bezit en beheert recreatieterreinen, routes en paden in de provincie Utrecht. RMN is partner en middel van de provincie om de provinciale recreatiedoelen te bereiken. De BVO RMN is aangegaan voor de sturing en beheersing van ondersteunende processen en uitvoerende taken.³⁰ Het provinciaal belang is samengesteld uit een politiek en een financieel belang. In politiek opzicht zit de provincie in het bestuur van RMN. Financieel gezien draagt de provincie bij aan RMN, echter niet rechtstreeks maar via de recreatieschappen.

Voor de provincie is het doel: zo goed mogelijk faciliteren van de deelnemende recreatieschappen op het gebied van beleid, onderhoud, financiën en personeelszaken. De provincie heeft geen SMART-doelstellingen geformuleerd voor RMN.³¹ De provincie reflecteert wel op een betere aansluiting van de uitvoering van de recreatieschappen en RMN op de beleidsdoelen.³²

Missie en werkwijze RMN

Volgens Recreatie Midden-Nederland is haar missie: 'Buiten recreëren binnen handbereik'. RMN beheert en ontwikkelt een divers aanbod aan (vrij) toegankelijke en eigentijdse recreatievoorzieningen in het buitengebied in opdracht van publieke organisaties. RMN doet dit om de inwoners en bezoekers aan Midden-Nederland ontspanning, rust, beweging en plezier te bieden. RMN denkt vanuit de behoefte van de recreant en behartigt en waarborgt de belangen van recreatie in de regio.³³

²⁹ RMN, Higher Grounds, Verbeteragenda t.b.v. de RMN organisatie, augustus 2018.

³⁰ Provincie Utrecht, Voorstel aan Gedeputeerde Staten, Omvorming gemeenschappelijke regeling Recreatie Midden-Nederland, 11 februari 2016.

³¹ Provincie Utrecht, Programmabegroting 2020, p.185.

³² Conceptnota provincie Utrecht, Professionalisering Opdrachtgeverschap Recreatieschap Stichtse Groenlanden en Plassenschap Loosdrecht (versus Recreatie Midden Nederland).

³³ Recreatie Midden-Nederland, Programmabegroting 2020, p.5.

5.2.2 Navolgbare instrumentenafweging

Instrumentenafweging provincie

Bij de oprichting van de BVO RMN in 2016 heeft de provincie een duidelijke afweging gemaakt tussen verschillende instrumenten. In de koersnotitie 'Toekomst Recreatieschappen' heeft de provincie voorgesteld om de uitvoeringsorganisatie RMN te verzelfstandigen en de GR op te heffen en de kansen te verkennen voor een fusie van RMN met Staatsbosbeheer, Recreatie Noord-Holland of een andere terreinbeherende organisatie.³⁴ In 2014 heeft het bestuur hier uitgebreid over gesproken, maar is een andere keuze gemaakt. Redenen waren onder andere het risico voor de deelnemers om een forse afkoopsom te moeten betalen en de onzekerheid over de levensvatbaarheid van de verzelfstandige organisatie. De provincie heeft geparticipeerd in het bestuur RMN waarin de afweging heeft plaatsgevonden.³⁵

Exit-strategie en toekomstperspectieven

Er is geen exit-strategie. Uittreding uit RMN zou onderdeel kunnen zijn van de scenario's waaraan wordt gewerkt. Dat is niet op voorhand gedaan, omdat RMN ook een goed werkende organisatie kan worden met veel toegevoegde waarde. Een aandachtspunt is dat het een kleine organisatie is van zo'n 60 medewerkers, waarvan een groot deel 'buiten' werkzaam is in het beheer en onderhoud. Er is een klein deel dat de bedrijfsvoeringskant doet (juridisch, control, et cetera).

Gezien de provinciale beleidsdoelstellingen is het geen realistische optie om te stoppen met het beheer en onderhoud. Hierbij is ook belangrijk om hierover met de betrokken gemeenten in overleg te zijn. Een vraag die wel speelt is of het wenselijk is een dergelijke ingewikkelde aparte constructie te hebben. De provincie geeft aan dat naast een exit-strategie (onderdeel van het liquidatie-scenario) ook andere instrumenten worden overwogen. Er kan worden gekeken naar de mogelijkheid om de uitvoeringsorganisatie te laten samengaan met andere organisaties, zoals is voorgesteld in het rapport van KokxDeVoogd. De provincie vindt het belangrijk dat een bewuste, afgewogen keuze wordt gemaakt.

5.3 Aansturing provincie

De provincie heeft geen eigen visie op RMN opgesteld, waarin staat wat de provincie met RMN wil, welke doelen worden meegegeven, wat RMN moet opleveren et cetera. Er is geen duidelijke opdrachtverlening aan RMN, met bijvoorbeeld een dienstverleningsovereenkomst (DVO) of Service Level Agreement (SLA). De aansturing via de P&C-cyclus is nauwgezet en er is veel ambtelijk overleg en afstemming. De complexe financiële boekhouding van RMN maakt aansturing voor de provincie lastig.

De provincie heeft de rollen van eigenaarschap en opdrachtgeverschap niet gescheiden. De provincie reflecteert op het eigen opdrachtgeverschap en doet voorstellen voor verscherping van de aansturing, waaronder het opstellen van DVO's. De governance van de BVO RMN heeft voordelen voor de provincie: meer slagvaardigheid in de bedrijfsvoering en uitvoering, en minder bestuurlijke drukte. De provincie heeft onvoldoende inzicht in de politieke en financiële risico's van RMN.

5.3.1 Strategische aansturing

Aansturing provincie

De provincie heeft geen eigen visie op RMN opgesteld, waarin staat wat de provincie met RMN wil, welke doelen worden meegegeven, wat RMN moet opleveren et cetera. De provincie baseert zich bij de aansturing op de door RMN aangeleverde informatie in het kader van de P&C-cyclus en de documenten van RMN met analyses en verbetervoorstellen. In 2013 heeft de provincie de Koersnotitie 'Toekomst Recreatieschappen' opgesteld.

Bij de bestuursvergaderingen van RMN en van de recreatieschappen die deelnemen aan RMN, is de provincie altijd vertegenwoordigd. De gedeputeerde wordt voorbereid op het bestuursvergaderingen middels nauwkeurige annotaties en een voorbereidend overleg. Naast de gedeputeerde is de provincie ook altijd ambtelijk vertegenwoordigd.

³⁴ Provincie Utrecht, Koersnotitie Toekomst Recreatieschappen, 2013.

³⁵ Provincie Utrecht, Voorstel aan Gedeputeerde Staten, Omvorming gemeenschappelijke regeling Recreatie Midden-Nederland, 11 februari 2016.

De provincie heeft directe lijnen van overleg en afstemming met de RMN-organisatie. RMN zit in het provinciehuis. Er is regelmatig overleg met de directeur en secretaris van het bestuur en met de financieel controller van RMN.

Complexe financiële boekhouding

Een punt van discussie is de financiële boekhouding van RMN, die ingewikkeld in elkaar zit. Dit maakt het voor de provincie lastig om te sturen. Door de complexe boekhouding worden ook fouten gemaakt. Zo zijn in het verleden een aantal onjuistheden naar voren gekomen met betrekking tot afschrijvingen die niet op de juiste manier hadden plaatsgevonden. Daarnaast is de boekhouding belegd bij één persoon, wat kwetsbaar is. De afgelopen jaren zijn er enkele wisselingen geweest van de financieel controller.

Scheiding rollen van opdrachtgever en eigenaar

Beide rollen van opdrachtgeverschap en eigenaarschap zijn belegd bij de gedeputeerde Recreatie. Dit is nadrukkelijk in beeld bij de provincie. De provincie reflecteert op het eigen opdrachtgeverschap van de recreatieschappen SGL en PL en van RMN. Hierbij is een heldere analyse gemaakt van de verschillende rollen die de provincie heeft als eigenaar en opdrachtgever. Ook is een gewenste werkwijze beschreven. Er is (nog) geen keuze gemaakt om deze rollen te scheiden.

Reflectie opdrachtgeverschap en voorstellen voor aanscherping van aansturing

Op basis van de reflectie van de provincie op het eigen opdrachtgeverschap is het voorstel van de provincie ten eerste dat RMN een meerjarenbeleidsplan opstelt, op basis waarvan projecten nader kunnen worden uitgewerkt en geprioriteerd. Een tweede voorstel is dat er een nadere uitwerking plaatsvindt van de beheerstaken van RMN in een dienstverleningsovereenkomst (DVO) of vergelijkbaar juridisch construct. Deze uitwerking zou in 2020 gereed moeten zijn.³⁶

5.3.2 Optimale governance

Eén bestuur

In de vorige Gemeenschappelijke Regeling RMN was er een Algemeen Bestuur en een Dagelijks Bestuur. De gedeputeerde van de provincie nam zitting in het Dagelijks Bestuur en Provinciale Staten was vertegenwoordigd in het Algemeen Bestuur. De bedrijfsvoeringsorganisatie RMN, die per 1 juli 2016 is ingegaan, heeft één bestuursorgaan: het bestuur. Dit bestaat uit één lid van het Dagelijks Bestuur van ieder recreatieschap en één gedeputeerde van de provincie Utrecht (de gedeputeerde Recreatie). De gedeputeerde van de provincie is geen voorzitter van het Bestuur van RMN. Het bestuur van de BVO RMN is verantwoordelijk voor alle besluitvorming en het toezichthouden op de uitvoeringsorganisatie. Voordelen hiervan voor de provincie zijn meer slagvaardigheid in de bedrijfsvoering en uitvoering, en minder bestuurlijke drukte.³⁷

5.3.3 Monitoring risico's en herijking criteria deelneming

Het beheer en onderhoud, het primaire proces, blijft gewoon doorgaan. Het risico is dat vanuit RMN onvoldoende sturing wordt gegeven aan de uitvoeringstaken of dat er te veel geld wordt uitgegeven. Als dat het geval is, dan moet er een begrotingswijziging komen, waarbij de provincie via de recreatieschappen bij betrokken zal zijn. Dat betekent dat er niet automatisch extra geld naar RMN gaat. Het tekort kan in een dergelijk geval ook op een andere manier worden opgevangen. De provincie heeft dit risico niet in beeld.

Indien RMN wordt opgeheven en er is een financieel tekort, dan is de provincie niet direct financieel verantwoordelijk. De provincie kan er politiek gezien wel op worden aangesproken en loopt in die zin een politiek risico.

³⁶ Notitie provincie Utrecht, Professionalisering Opdrachtgeverschap Recreatieschap Stichtse Groenlanden en Plassenschap Loosdrecht (versus Recreatie Midden Nederland).

³⁷ Provincie Utrecht, Voorstel aan Gedeputeerde Staten, Omvorming gemeenschappelijke regeling Recreatie Midden-Nederland, 11 februari 2016.

5.4 Effecten

De provincie heeft geen doelen bepaald voor RMN of indicatoren waarmee het functioneren van RMN kan worden gemonitord. Het beeld bestaat dat RMN effectief is en de uitvoering van het beheer en onderhoud goed plaatsvindt. Echter, er is geen monitoring waarmee de effectiviteit is te bepalen. De provincie heeft geen goed inzicht of en in hoeverre RMN het provinciaal belang dient. Gezien de hoeveelheid tijd en energie die de provincie moet steken in de aansturing en de verbetertrajecten, is een vraag in hoeverre RMN adequaat is als beleidsinstrument.

5.4.1 Effectiviteit doelstellingen

Geen monitoring

Voor de provincie is het doel van RMN het zo goed mogelijk faciliteren van de deelnemende recreatieschappen op het gebied van beleid, onderhoud, financiën en personeelszaken.³⁸ Er zijn echter geen doelen bepaald voor RMN of indicatoren waarmee het functioneren van RMN kan worden gemonitord. Daardoor wordt ook niet bijgehouden in hoeverre RMN effectief is in het realiseren van de doelen. RMN geeft aan wat ze wil bereiken en wat ze gaat doen, maar levert geen verantwoording af over de geleverde prestaties en gerealiseerde effecten.

Beeld over effectiviteit

De provincie heeft het beeld dat RMN het onderhoud van de gebieden prima uitvoert. De opvatting is dat RMN effectief is in de uitvoering. De medewerkers zijn heel loyaal en doen ook veel binnen de mogelijkheden. Er wordt goede kwaliteit geleverd en er zijn geen klachten. Echter, de provincie onderkent dat de prestaties en de effecten niet worden gemeten en er in dat opzicht geen goed zicht op is. Er zijn door de provincie en door RMN geen indicatoren vastgesteld die worden gemonitord om de effectiviteit te monitoren. De onderliggende reden hiervan is dat er geen doelen zijn geformuleerd. De provincie wil daarom ook graag gaan werken met een DVO of SLA, zodat de prestaties duidelijk in beeld kunnen worden gebracht.³⁹

5.4.2 Realisatie publiek belang

De provincie heeft niet goed in beeld of en in hoeverre RMN nog steeds het provinciaal belang dient. Dat komt omdat het provinciaal belang in de afgelopen jaren niet is herijkt of ter sprake is gekomen. Ook is het provinciaal belang niet expliciet opgeschreven.

De provincie zet RMN als instrument in bij andere ontwikkelingen als daar uitvoeringsaspecten aan zitten, zoals bij het programma Recreatie om de stad. De recreatiegebieden die in dit programma zijn gerealiseerd, worden voor beheer en onderhoud bij RMN ondergebracht.

Een opvallend punt is dat RMN eigen gronden in eigendom heeft, waarvan de waarde nooit is bepaald en die ook niet in de financiële boekhouding zijn opgenomen. RMN is bezig om de waarde van de gronden te bepalen.

De opvatting van de provincie is dat RMN nog steeds het publieke belang dient. RMN heeft een positieve inbreng bij het beheer en onderhoud van recreatiegebieden. De provincie steekt veel energie en tijd in RMN omdat de basis nog niet op orde is. In dat opzicht is het de vraag in hoeverre RMN adequaat is.

³⁸ Provincie Utrecht, Programmabegroting 2020, p.185.

³⁹ Conceptnota provincie Utrecht, Professionalisering Opdrachtgeverschap Recreatieschap Stichtse Groenlanden en Plassenschap Loosdrecht (versus Recreatie Midden Nederland).

6 INTERPROVINCIAAL OVERLEG (IPO)

6.1 Inleiding

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) is in 1947 opgericht en heeft als doel het behartigen van de belangen van provincies, het bieden van een platform voor uitwisseling van kennis en ervaring, en het stimuleren en entameren van vernieuwingsprocessen binnen de provincies.⁴⁰ Het IPO speelt een informerende en richtinggevende rol bij de (formele) voorbereiding van beleid dat voor de provincies van belang is. Het IPO beschikt over een uitgebreid netwerk en onderhoudt contact met onder andere het kabinet, het parlement, de ministeries, de Europese Unie en maatschappelijke organisaties op de terreinen waar de provincies actief zijn. Het IPO is tevens een platform voor het stimuleren van innovatie. Best practices kunnen worden uitgewisseld om vernieuwingen in het provinciaal beleid te entameren. Hiermee wordt een bijdrage geleverd aan de kwaliteit, effectiviteit en efficiency van het openbaar bestuur.

Het IPO is een vereniging van alle twaalf provincies. De provincies staan voor een groot deel voor dezelfde uitdagingen, die weergegeven kunnen worden met de zogenoemde 'zeven kerntaken van de provincies'⁴¹:

1. Duurzame ruimtelijke ontwikkeling, waaronder waterbeheer;
2. Milieu, energie en klimaat;
3. Vitaal platteland, natuurbeheer & ontwikkeling natuurgebieden;
4. Regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer;
5. Regionale economie;
6. Culturele infrastructuur en monumentenzorg;
7. Kwaliteit van het openbaar bestuur.

Structuur

De vereniging kent verschillende organen: de algemene vergadering (AV), het bestuur, commissies van het bestuur, adviescommissies (de zogenoemde Bestuurlijke Advies Commissies, BAC's, zie hieronder), de Commissie interprovinciale werkgeversverband, Vaste Onderhandelingsdelegaties, adviseurs, een secretariaat en een directeur.⁴²

De AV bestaat uit 24 leden die zijn voorgedragen door Provinciale Staten: twee Statenleden per provincie. De AV benoemt het bestuur en keurt de Meerjarenagenda, de Jaarplannen, het Jaarverslag en de Jaarrekening goed. De AV komt twee keer per jaar bij elkaar.

Het IPO-bestuur bestaat uit dertien leden: één gedeputeerde per provincie en een onafhankelijke voorzitter. Ieder bestuurslid heeft een inhoudelijke portefeuille. Vanuit de Provincie Utrecht zit de gedeputeerde Ruimtelijke ontwikkeling, Omgevingsvisie, Energietransitie en Klimaat in het IPO-bestuur.

De besluitvorming in het IPO-bestuur wordt inhoudelijk voorbereid door bestuurlijke en ambtelijke adviescommissies. Voor iedere kerntaak van het IPO is één bestuurlijke adviescommissie (BAC) ingericht.⁴³ De voorzitters van de BAC's zijn de afgevaardigde gedeputeerden uit het IPO-bestuur. De BAC's worden op hun beurt inhoudelijk ondersteund door ambtelijke adviescommissies (AAC's) en werkgroepen.

Naast deze formele structuur worden regelmatig zogenoemde kerndelegaties en kopgroepen geformeerd. Deze groepen worden gevormd wanneer er snel, gericht en effectief geschakeld moet worden, omdat een onderwerp in korte tijd veel aandacht vraagt. Er zijn verschillende IPO-kerndelegaties geformeerd, onder andere voor Energie, Omgevingswet en Regionale Economie. Iedere kerndelegatie bestaat uit twee tot vier afgevaardigden. Ook zijn enkele kopgroepen geformeerd, onder andere voor Klimaatakkoord en Digitalisering. Een kopgroep bestaat uit minimaal drie à vier afgevaardigden van verschillende

⁴⁰ Statuten Vereniging Het Interprovinciaal Overleg (statuten IPO), Cvdr 2016, nr. CVDR73952_1, 2 augustus 2016.

⁴¹ Zie website IPO: <https://ipo.nl/over-de-provincies/de-zeven-kerntaken-van-de-provincies-test>.

⁴² Zie noot 1.

⁴³ De BAC's zijn: Ruimtelijke Ontwikkeling, Water en Wonen (ROWW); Mobiliteit; Regionale Economie; Vitaal Platteland; Energie; Milieu, Toezicht en Handhaving; Financiën; Cultuur; Werkgeverszaken; Kwaliteit van het Openbaar Bestuur (bron: website IPO; https://ipo.nl/files/4915/7493/6967/IPO-organogram_voor_op_de_webstie_191112.pdf).

Gedeputeerde Staten, verspreid over minimaal drie landsdelen met vertegenwoordigers van verschillende politieke partijen rondom provinciale thema's die met meerdere BAC's raakvlak hebben.

Binnen het IPO is ook een overlegorgaan van de provinciesecretarissen en de algemeen directeur van het IPO actief: de Kring van Provinciesecretarissen. De Kring fungeert als forum waar ervaringen en 'best practices' op het gebied van provinciaal bestuur en organisatie worden uitgewisseld. De leden van de Kring zijn voorzitter van de AAC's en secretaris van de BAC's. De Kring als geheel is het integrerend ambtelijk voorportaal van de bestuurlijke besluitvorming van het IPO.⁴⁴

Daarnaast is er een IPO-bureau dat de bestuurlijke en ambtelijke adviesstructuur van het IPO ondersteunt, waaronder het Bestuur, de Algemene Vergadering en de bestuurlijke en ambtelijke adviescommissies.

Verder heeft het IPO een uitvoeringsorganisatie: BIJ12. Deze organisatie ondersteunt provincies bij de uitvoering van de gemeenschappelijke taken, met name op het gebied van vitaal platteland. Deze uitvoeringsorganisatie is sinds 2014 operationeel naar aanleiding van de transitie van het IPO en het Decentralisatieakkoord Natuur.

Ontwikkelingsfasen

Oprichtingsfase (1947)

Het IPO is in 1947 opgericht. Het overleg kwam voort uit de behoefte om in het kader van de reorganisatie van het Rijks Georganiseerd Overleg een plaats in te ruimen voor adviseurs uit provinciale en gemeentelijke kring. Daarnaast werden provincies met steeds complexere zaken belast, waardoor de behoefte ontstond aan intensiever en gestructureerder interprovinciaal contact.

Veranderingen in vorm (1986, 1990-1992 en 2003)

Sinds 1986 is het IPO een openbaar lichaam op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen. Deze gemeenschappelijke regeling was belast met het bevorderen en ondersteunen van gezamenlijk overleg tussen de colleges van Gedeputeerde Staten van provincies. In 1990 verscheen een evaluatierapport over het functioneren van het IPO, getiteld Eén voor Twaalf. Deze evaluatie leidde tot de conclusie dat het wenselijk was het IPO uit te bouwen tot een samenwerkingsverband tussen provincies in plaats van tussen de dagelijkse besturen. De Gemeenschappelijke Regeling werd opgeheven en het Samenwerkingsverband Interprovinciaal Overleg in werking gesteld. De laatste verandering in vorm heeft plaatsgevonden in 2003. Sindsdien is het IPO een vereniging met een bestuur en Algemene Vergadering.⁴⁵

Optimalisering IPO (2010-2012)

In 2010 heeft een externe visitatiecommissie een evaluatie uitgevoerd naar het functioneren van het IPO. In de evaluatie lag de focus op het functioneren van het IPO en de slagkracht van de ambtelijke en bestuurlijke adviescommissies. Op basis van dit onderzoek zijn verschillende veranderingen doorgevoerd. Zo zijn de bestuurlijke- en ambtelijke adviescommissies verminderd, heeft de Kring van Provinciesecretarissen een centrale rol gekregen en is een strategisch agenda opgesteld. Ook is de hulpstructuur (werkgroepen et cetera) sterk teruggedrongen. Het aantal gremia en het aantal beschikbare fte's voor het IPO is hierdoor sterk teruggebracht.

Huidige ontwikkelingen

Het IPO werkt momenteel aan een doorontwikkeling tot een nieuwe netwerkorganisatie van en voor de gezamenlijke provincies. Het IPO wil sneller werken en werkt mede daardoor steeds meer met bijvoorbeeld (bestuurlijke) regietafels, (bestuurlijke) kopgroepen, kerngroepen en een denktank. Daarnaast heeft het IPO-bestuur opdracht gegeven tot een verbetering van de Planning en Control functie. In 2018 is gewerkt met een nieuwe P&C-cyclus (voor de begroting van 2019) die – op basis van de uitgangspunten en ervaringen – aangepast wordt voor de cyclus van 2019 (voor de begroting van 2020).⁴⁶

⁴⁴ Zie website IPO: <https://ipo.nl/over-het-ipo/organisatie>.

⁴⁵ Archives Portal Europe, Interprovinciaal Overleg (IPO) 1946-2003.

⁴⁶ Provincie Utrecht, Programmabegroting 2020, p.190.

6.2 Beleidsonderbouwing

Het belang van de provincie Utrecht bij het IPO is dat de belangen van de provincies (en daarmee ook van de provincie Utrecht) sterker naar voren kunnen worden gebracht bij de (formele) voorbereiding van landelijk en Europees beleid en wet- en regelgeving. Via het IPO kunnen de provincies gezamenlijk sterker optreden richting Den Haag en Brussel. De provincie heeft dit belang niet vertaald in (SMART)-doelstellingen. Er is geen relatie gelegd tussen de onderwerpen die de provincie Utrecht wil agenderen en de IPO-agenda. Hierdoor is onduidelijk in hoeverre de belangen en doelstellingen van de provincie overeenkomen met die van het IPO. De provincie Utrecht heeft bij oprichting van het IPO geen navolgbare instrumentafweging gemaakt. Ook heeft de provincie geen exit-strategie opgesteld.

6.2.1 Vertaling belang in doelstellingen

Provinciaal belang

Het provinciale belang bij het IPO is dat de belangen van de provincies (en daarmee ook van de provincie Utrecht) sterker naar voren kunnen worden gebracht bij de (formele) voorbereiding van landelijk en Europees beleid en wet- en regelgeving. Met het IPO kan sterker worden opgetreden richting Den Haag en Brussel en kunnen initiatieven gemakkelijker worden ontplooid. Daarnaast is het IPO voor de provincie een middel voor optimalisatie en vernieuwing, doordat kennis en ervaring tussen provincies kunnen worden uitgewisseld.⁴⁷

Vertaling belang in doelstellingen

Dat betekent echter niet dat de provincie een scherp beeld heeft van welke meer beleidsmatig inhoudelijke belangen door het IPO worden behartigd. Er is geen heldere relatie gelegd tussen de onderwerpen die op de provinciale agenda staan en de onderwerpen die op de IPO-agenda staan.

De provincie heeft haar belang van het IPO niet verder vertaald in een specifieke missie en/of (SMART-) doelstellingen. In de Programmabegroting 2020 formuleert de provincie het beoogde resultaat in 2020 als volgt: "Inbreng van de provincie in het IPO verband is actief en fundamenteel".⁴⁸ Dit beoogde resultaat is niet nader uitgewerkt met meer concrete doelstellingen en/of indicatoren.

6.2.2 Navolgbare instrumentenafweging

Het IPO is een vereniging en deelname aan het IPO is voor provincies niet verplicht. De oprichting van het IPO vond plaats in 1947. Er is geen navolgbare instrumentenafweging gevonden die de provincie Utrecht destijds heeft gemaakt.

Door de IPO-contactfunctionaris (ICF) wordt aangegeven dat de provincies van elkaar verwachten dat ze deelnemen aan het IPO. Het beeld is dat een provincie daardoor niet zomaar kan uitreden uit het IPO.

6.3 Aansturing c.q. begeleiding provincie⁴⁹

De provincie heeft geen eigen visie voor het IPO opgesteld, waarin staat wat de provincie met het IPO wil, welke Utrechtse belangen het IPO moet vertegenwoordigen, wat het IPO moet opleveren et cetera. De provincie heeft een globaal inzicht in wie zich precies voor welke onderwerpen inzet binnen het IPO. Aangegeven wordt dat het aantal beschikbare fte's voor de IPO-contactfunctionaris (ICF) en betrokken medewerkers te beperkt is om het IPO op proactieve wijze aan te kunnen sturen. De begeleiding via de P&C-cyclus van het IPO vindt nauwgezet plaats. Wel wordt aangegeven dat de voorbereiding gemakkelijker kan verlopen als stukken door het IPO vaker op tijd worden aangeleverd. De governance van het IPO wordt ervaren als omvangrijk. De provincie heeft geen eigen risicoanalyse opgesteld voor het IPO. Wel wordt het financiële risico binnen de provincie gemonitord. De provincie heeft onvoldoende inzicht in de financiële risico's van het IPO.

⁴⁷ Provincie Utrecht, Programmabegroting 2020, p.145.

⁴⁸ Provincie Utrecht, Programmabegroting 2020, p.145.

⁴⁹ Bij een vereniging als het Interprovinciaal Overleg past de term 'aansturing' minder goed als bij een ander type verbonden partij. Daarom worden in dit hoofdstuk alternatieven gebruikt voor de term 'aansturing', zoals de term 'begeleiding'.

6.3.1 Strategische aansturing c.q. begeleiding

Bestuurlijke begeleiding provincie

De gedeputeerden en provinciesecretaris worden op de vergaderingen van het IPO voorbereid met annotaties. De IPO-contactfunctionaris (ICF) bereidt de annotatie voor door bij de contactpersonen binnen de provincie van de betreffende AAC's en werkgroepen de benodigde informatie op te halen. Een aandachtspunt hierbij is een tijdige aanlevering van stukken vanuit het IPO. Er zijn veel stukken die ook nog vaak laat binnenkomen, wat een goede voorbereiding in de weg kan staan. Er is wel begrip voor de late toezending, omdat het vanwege de actualiteit niet altijd mogelijk is de stukken eerder toe te zenden. De statenleden worden op de algemene ledenvergadering voorbereid door een vooroverleg met de ICF en de IPO-bestuurder.

Bestuurlijke begeleiding en verantwoording van de werkzaamheden van het IPO vindt plaats in de P&C-cyclus met een jaarplan, begroting, meerjarenbegroting, jaarrekening en jaarverslag. Het bestuur levert deze informatie aan de algemene ledenvergaderingen.

Tijdens de vergaderingen van het IPO-bestuur is vanuit de provincie de gedeputeerde aanwezig. De provincie is dan niet ambtelijk vertegenwoordigd. Formele informatie- en kennisoverdracht van de gedeputeerde richting de ambtenaren is van belang om vervolgacties goed uit te kunnen zetten en besluiten goed voor te kunnen bereiden. Terugkoppeling vindt daarom plaats via verslagen en via schriftelijke of mondelinge terugkoppeling van de IPO-bestuurder aan de ICF, zodat ook de sfeer en toonzetting van de vergadering kan worden overgebracht.

Reactieve aansturing c.q. begeleiding en beschikbare aantal fte's

De provincie heeft geen eigen visie opgesteld voor het IPO. Er is niet bepaald wat de provincie met het IPO wil bereiken, welke Utrechtse belangen het IPO moet vertegenwoordigen, wat het IPO moet opleveren en cetera.

De provincie is naar eigen zeggen reactief in het begeleiden van het IPO. De provincie baseert zich bij de begeleiding voornamelijk op de vragen en aangeleverde informatie vanuit het IPO. De ICF benadert de contactpersonen binnen de provincie Utrecht wanneer er vragen zijn vanuit het IPO. De provincie zou meer proactief kunnen zijn in de begeleiding van het IPO door zelf meer keuzes te maken en te prioriteren en daar meer op in te zetten, zodat de onderwerpen die van belang zijn voor de provincie Utrecht c.q. in het coalitieakkoord staan, op de IPO-agenda komen.

Een extra argument om het IPO proactiever aan te sturen is de inzet van een lobbyist die voor de provincie Utrecht actief is in Den Haag. Er is een relatie tussen de belangenbehartiging van het IPO en het lobbytraject. Tussen de ICF en de lobbyist is goed afstemming.

Aangegeven wordt dat te weinig fte's beschikbaar zijn bij de ICF en de andere contactpersonen om het IPO meer proactief aan te kunnen sturen. Het beschikbare aantal fte's voor IPO-gerelateerde activiteiten is al geruime tijd een discussiepunt binnen de provincie. Ook is er binnen de provincie Utrecht voor de ICF geen taakomschrijving opgesteld.

Weinig afstemming tussen IPO-contactpersonen

Binnen de provincie Utrecht vindt weinig tot geen afstemming plaats tussen de verschillende contactpersonen van de IPO-gremia. Ook op centraal niveau wordt niet bijgehouden wat er in welke gremia besproken wordt. Hierdoor bestaat de mogelijkheid dat vraagstukken die dwars door de verschillende gremia lopen niet op elkaar worden afgestemd.

Wel vond in 2017 een bijeenkomst plaats van provinciale medewerkers die betrokken zijn bij het IPO ('LAB-IPO'). Zij hebben met elkaar gesproken over wat goed gaat en beter kan met betrekking tot de IPO-advisering.

6.3.2 Optimale governance

Omvangrijke en veranderlijke structuur

De governance van het IPO wordt door de provincie Utrecht als omvangrijk ervaren. Naast het IPO-bestuur, algemene ledenvergadering, BAC's, AAC's en werkgroepen, zijn er ook (bestuurlijke) kerndelegaties, kopgroepen, regietafels en een denktank.

Een punt van aandacht dat naar voren wordt gebracht, is de sterke fluctuatie van het aantal werkgroepen en het aantal betrokken medewerkers in deze werkgroepen. Hierdoor is het voor de provincie erg lastig om een nauwkeurig en actueel overzicht bij te houden van welke provinciale medewerkers betrokken zijn bij (de werkgroepen van) het IPO.

6.3.3 Monitoring risico's en herijking criteria deelneming

Monitoring risico's

Deelname in het IPO brengt voor de provincie Utrecht voornamelijk een financieel risico met zich mee: als er tekorten ontstaan worden de kosten over de provincies verdeeld, waardoor een deel van de kosten voor rekening van de provincie Utrecht komt.⁵⁰ De provincie monitort regelmatig of zij financieel op schema loopt. Daarnaast rapporteert de provincie jaarlijks over het financiële risico (solvabiliteit) via de jaarrekening. Echter, het verkrijgen van financiële voortgangsrapportages binnen de provincie is een aandachtspunt. De provincie geeft ook aan dat financiën lastig zijn te plannen. Als er een bepaald onderwerp opeens een probleem wordt, moet daarin geïnvesteerd worden. Dit maakt het voor de provincie lastig om te kunnen sturen op de financiën.

Verbetering financiële begeleiding

De financiële begeleiding binnen de provincie heeft wel een verbetering ondergaan. De facturen van het IPO worden op één punt verzameld, bij de financial controller van BDO. De controller verdeelt de facturen, wijst ze toe aan de betreffende afdelingen en vergelijkt met het totale budget. Door de verbetering is er overzicht over de totale factuurstroom van het IPO.

Criteria voor deelneming

Criteria voor deelneming worden niet gemonitord en herijkt. De provincie heeft het IPO als verbonden partij en instrument voor belangenbehartiging niet eerder herijkt en/of heroverwogen.

6.4 Effecten

De provincie heeft geen doelen of indicatoren bepaald voor het IPO waarmee het functioneren kan worden gemonitord. Daardoor heeft de provincie geen scherp zicht op in hoeverre het IPO de belangen van de provincie Utrecht effectief behartigt. Wel is het beeld binnen de provincie dat het IPO een effectief vehikel is voor onderwerpen die door de provincie niet of moeilijk opgepakt (kunnen) worden.

6.4.1 Effectiviteit doelstellingen

Effectiviteit van het IPO

De provincie houdt niet bij of en in hoeverre het IPO effectief is in het behartigen van de Utrechtse belangen bij de (formele) voorbereiding van landelijk en Europees beleid en wet- en regelgeving. De provincie heeft geen evaluatie uitgevoerd om meer inzicht te krijgen in de effectiviteit van het IPO. Het IPO voert wel zelf evaluaties uit over het eigen functioneren, bijvoorbeeld met betrekking tot de Aanpak Stikstof.

Een vraag die speelt is of het IPO (nog) effectiever kan zijn in de belangenbehartiging. Aangegeven wordt dat andere belangenbehartigers, zoals de VNG, succesvoller zijn.

⁵⁰ Eind 2019 is geen sprake van een financieel tekort. Sinds 2015 heeft de provincie ook geen tekort meegemaakt.

6.4.2 Realisatie publiek belang

De provincie heeft geen scherp zicht of en in hoeverre het IPO het belang van de provincie Utrecht dient. Dat komt omdat onduidelijk is welke onderwerpen en thema's die voor de provincie van belang zijn door het IPO worden opgepakt.

Toch is het beeld binnen de provincie dat het IPO voor bepaalde onderwerpen wel een goed vehikel is om het provinciaal belang te dienen. Het betreft de onderwerpen die op provinciaal niveau niet goed opgepakt (kunnen) worden en binnen het IPO wel de benodigde uitwerking kunnen vinden.

7 ZELFEVALUATIE

7.1 Verbonden partijen in de zelfevaluatie

In het deel Evaluatie 'light' zijn met behulp van zelfevaluatie de volgende verbonden partijen geëvalueerd:

- Recreatieschap Stichtse Groenlanden (RSG);
- Plassenschap Loosdrecht e.o. (PL);
- N.V. REMU Houdstermaatschappij (REMU);
- Vitens N.V. (Vitens);
- Nederlandse Waterschapsbank N.V. (NWB);
- N.V. Bank Nederlandse Gemeenten (BNG);
- Huis van de Nederlandse provincies (HNP);
- Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht N.V. (OMU);
- Het Utrechts Archief (HUA).

7.2 Proces van zelfevaluatie

Het proces van zelfevaluatie is hoofdzakelijk door de direct betrokken beleidsambtenaar opgepakt. Per verbonden partij is één beleidsambtenaar aangewezen.

Uit de ingevulde formulieren blijkt dat de zelfevaluatie door de beleidsambtenaren gedegen is uitgevoerd en de formulieren uitgebreid zijn ingevuld. In de zelfevaluatie hebben de beleidsambtenaren een zelfkritisch vermogen aan de dag gelegd: per verbonden partij worden zowel positieve als minder positieve beoordelingen gegeven op de centrale criteria van de evaluatie. De scores op de criteria geven een geschakeerd totaaloverzicht: de criteria scores zeer verschillend, zowel per verbonden partij als tussen de verbonden partijen.

Uit de zelfevaluatie komt ook het beeld naar voren dat de betrokken beleidsambtenaren goed zijn aangehaakt bij en goed op de hoogte zijn van hun verbonden partij. Daarbij is het algemene beeld dat er veel aandacht is voor de provinciale aansturing, maar minder voor de beleidsonderbouwing en effectiviteit.

7.3 Conclusies zelfevaluatie

De conclusies van de zelfevaluatie worden, zoals in de voorgaande hoofdstukken, weergegeven per onderdeel: beleidsonderbouwing, aansturing provincie en inzicht in effectiviteit. Bij de conclusies moet in ogenschouw worden gehouden dat deze zijn gebaseerd op de zelfevaluaties van de betrokken medewerkers. Er heeft geen verificatie plaatsgevonden op deze evaluaties. De bevindingen en de beoordelingen zijn van de bij de verbonden partijen betrokken beleidsmedewerkers, niet van de evaluatoren.

7.3.1 Beleidsonderbouwing

Vertaling belang in doelstellingen

Zelfevaluatie conclusie 1: Weinig vertaling provinciaal belang in SMART-doelstellingen

Veel beleidsambtenaren geven aan dat het provinciale belang niet of onvoldoende is vertaald in (SMART-) doelstellingen. Het provinciale belang is bij alle verbonden partijen in de zelfevaluatie scherp in beeld. Dat geldt minder voor de mate waarin het provinciale belang is vertaald in (SMART-)doelstellingen. Ook als (concrete) werkzaamheden zijn gedefinieerd, zoals bij de het Recreatieschap Stichtse Groenlanden en Plassenschap Loosdrecht e.o. In een enkel geval is de vertaling een-op-een (omdat de provincie de enige deelnemer is) en zijn SMART-doelstellingen opgesteld, zoals bij de Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht. Daarnaast heeft het provinciale belang soms weinig vertaling nodig, zoals bij REMU Houdstermaatschappij, Vitens en bij Het Utrechts Archief. Maar bij de meeste verbonden partijen zijn er meerdere deelnemers en is de vertaling onduidelijker: Recreatieschap Stichtse Groenlanden, Plassenschap Loosdrecht e.o., Nederlandse Waterschapsbank, Bank Nederlandse Gemeenten en het Huis van de Nederlandse Provincies.

Navolgbare instrumentenafweging

Zelfevaluatie conclusie 2: Navolgbare instrumentenafweging

Vrijwel alle beleidsambtenaren geven aan dat een navolgbare instrumentenafweging heeft plaatsgevonden bij het besluit tot deelname aan de verbonden partij. Bij de verbonden partijen waar geen navolgbare instrumentenafweging heeft plaatsgevonden, valt op dat zij historisch zo zijn gegroeid of langere tijd geleden zijn opgericht, zoals de Nederlandse Waterschapsbank en de Bank Nederlandse Gemeenten.

7.3.2 Aansturing provincie

Strategische aansturing

Zelfevaluatie conclusie 3: Geen visiedocumenten voor provinciale aansturing

Vrijwel alle beleidsambtenaren geven aan dat voor hun verbonden partij geen provinciaal visiedocument is opgesteld waarin is opgenomen hoe de provincie de verbonden partij aanstuurt. Dat betekent niet dat de provincie geen visie heeft op de aansturing van de verbonden partij. Veelal blijkt dat de provincie deze wel heeft, maar niet op papier heeft gezet. Ook komt het voor dat er wel een visiedocument is, maar dat daarin niets wordt vermeld over de aansturing, zoals bij het Recreatieschap Stichtse Groenlanden en het Plassenschap Loosdrecht e.o.

Zelfevaluatie conclusie 4: Geen exit-strategie

Medewerkers geven aan dat de provincie voor geen van de verbonden partijen een exit-strategie heeft opgesteld. Bij gemeenschappelijke regelingen is wel een uittredingsbepaling opgenomen, maar hieraan is geen inhoudelijke uitwerking gegeven.

Zelfevaluatie conclusie 5: Sturing via P&C-cyclus

Uit de zelfevaluatie blijkt dat bij vrijwel alle verbonden partijen de provinciale sturing voornamelijk door de gedeputeerde(n) en via de planning & control-cyclus (zoals begroting, meerjarenplannen, jaarverslagen en jaarrekeningen) verloopt. De gedeputeerden nemen deel aan het bestuur (Algemeen Bestuur, Dagelijks Bestuur en/of Raad van Commissarissen) en/of de algemene vergadering van aandeelhouders (eventueel ook aandeelhouderscommissies). Bij de Bank Nederlandse Gemeenten en Nederlandse Waterschapsbank wordt verantwoording met name afgelegd via de jaarrekening. Bij het Recreatieschap Stichtse Groenlanden en het Plassenschap Loosdrecht e.o. wordt aangegeven dat de stukken voor de vergaderingen laat worden opgeleverd. Bij Het Utrechts Archief wordt genoemd dat de kwaliteit van de financiële stukken kan worden verbeterd, zodat ook de provinciale sturing effectiever kan worden ingevuld.

Optimale governance

Zelfevaluatie conclusie 6: Vrijwel alle verbonden partijen hebben een optimale governance

Bijna alle beleidsambtenaren geven aan dat de governance van de verbonden partij optimaal is. Bij enkele verbonden partijen is de governance (momenteel) geen aandachtspunt, zoals bij de Bank Nederlandse Gemeenten, de Nederlandse Waterschapsbank, REMU en Vitens. Bij Recreatieschap Stichtse Groenlanden, Plassenschap Loosdrecht e.o. en de Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht wordt aangegeven dat de governance adequaat is of op goede wijze functioneert. Bij Het Utrechts Archief is de provincie nog maar een jaar betrokken en kan hierdoor lastig een oordeel geven. Bovendien gaat de governance veranderen doordat het rijk de komende jaren uittreedt uit de gemeenschappelijke regeling. Een actuele vraag bij Het Utrechts Archief is of de bestuurslast niet te zwaar is en eventueel verminderd kan worden.

Monitoring risico's en herijking criteria deelneming

Zelfevaluatie conclusie 7: Weinig monitoring van risico's

Vrijwel alle beleidsambtenaren geven aan dat er geen monitoring plaatsvindt van de risico's en er geen herijking is van de deelneming. Dat geldt voor Recreatieschap Stichtse Groenlanden, Plassenschap Loosdrecht e.o., de Nederlandse Waterschapsbank, de Bank Nederlandse Gemeenten en het Huis van de Nederlandse Provincies.

Bij Het Utrechts Archief vindt de monitoring van de risico's plaats via de financiële stukken, waarbij wordt aangegeven dat de kwaliteit van de stukken dit niet goed toelaat. Ook staat bij enkele verbonden partijen herijking van de criteria tot deelname de komende periode op de agenda, zoals bij het Recreatieschap Stichtse Groenlanden, het Plassenschap Loosdrecht e.o. en Het Utrechts Archief (waar het rijk heeft aangegeven op termijn uit te treden).

7.3.3 Effecten

Effectiviteit doelstellingen

Zelfevaluatie conclusie 8: Weinig inzicht in effectiviteit

Meer dan de helft van de beleidsambtenaren geeft aan dat er geen inzicht is in de effectiviteit van de verbonden partij op de doelstellingen. Dit is een gevolg van het ontbreken van SMART-doelstellingen en indicatoren. Dat geldt voor Recreatieschap Stichtse Groenlanden, Plassenschap Loosdrecht e.o., de Nederlandse Waterschapsbank, de Bank Nederlandse Gemeenten en het Huis van de Nederlandse Provincies.

Bij Het Utrechts Archief wordt aangegeven dat, ondanks het gedeeltelijk ontbreken van SMART-doelstellingen en indicatoren, er toch een goed inzicht is in de effectiviteit. Bij de Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht (OMU) zijn SMART-doelstellingen en indicatoren opgesteld, waardoor ook een helder inzicht is in de effectiviteit.

Realisatie publiek belang

Zelfevaluatie conclusie 8: Publieke belang wordt veelal gerealiseerd

Ondanks het feit dat de effectiviteit van de doelstellingen veelal niet (SMART) wordt gemeten, geven alle beleidsambtenaren aan dat het publieke belang wordt gerealiseerd. Soms wordt als onderbouwing aangegeven dat de uiteindelijke taak goed wordt uitgevoerd en er geen klachten zijn, zoals bij het Recreatieschap Stichtse Groenlanden, het Plassenschap Loosdrecht e.o. en Het Utrechts Archief.

7.4 Voorgestelde verbeteringen door beleidsmedewerkers

Door enkele beleidsambtenaren worden verbeteringen voorgesteld:

- Bij het Recreatieschap Stichtse Groenlanden en het Plassenschap Loosdrecht e.o. kan het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap beter worden vormgegeven en moeten de stukken voor de aansturing via de vergaderingen eerder ter beschikking worden gesteld.
- Bij het Huis van de Nederlandse provincies wordt aangegeven dat er verbetering mogelijk is in de aansturing van de provincies op de inhoud. In de komende periode worden hiervoor bestuurlijke aanspreekpunten ingesteld bij de relevante bestuurlijke adviescommissies.
- Bij de Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht (OMU) wordt als aanbeveling genoemd dat de provincie een visiedocument kan opstellen waarin wordt aangegeven welke strategie de provincie wil volgen. Ook wordt genoemd dat de OMU betere resultaten kan boeken op het gebied van intensivering en revitalisering van bedrijventerreinen.

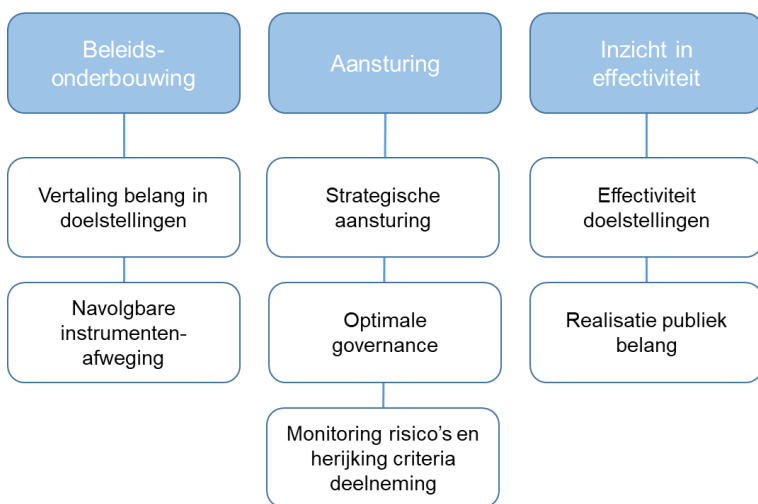
BIJLAGE A: UITWERKING EVALUATIEKADER

Het evaluatiekader is opgebouwd uit drie onderdelen:

1. Beleidsonderbouwing;
2. Aansturing;
3. Inzicht in effectiviteit.

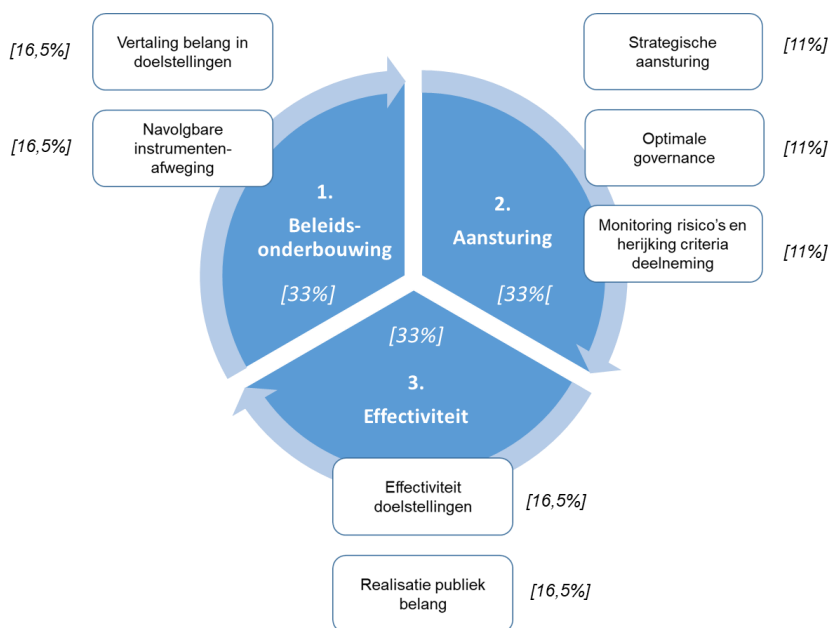
Ieder van de onderdelen is nader uitgewerkt met enkele criteria (zie onderstaande figuur).

Opbouw evaluatiekader



Figuur 1: Opzet evaluatiekader

De verschillende criteria zijn op gelijkwaardige wijze meegewogen om tot het eindoordeel per verbonden partij te komen (zie figuur hieronder).



Figuur 2: Weging criteria

COLOFON

EVALUATIE VERBONDEN PARTIJEN 2020

KLANT

Provincie Utrecht

AUTEUR

Patrick Kalders
Liza van Erk
Hendrik Jan Bergveld

PROJECTNUMMER

D05031.000060

ONZE REFERENTIE

D10006052:123

DATUM

6 juli 2020

STATUS

Definitief

GECONTROLEERD DOOR

Hendrik Jan Bergveld
senior adviseur

VRIJGEGEVEN DOOR

Bettinka Rakic
Hoofd Adviesgroep

Arcadis Nederland B.V.

Postbus 220
3800 AE Amersfoort
Nederland
+31 (0)88 4261261

www.arcadis.com