

## Notitie

### Onderwerp

Definitieve tekst nota Samenwerkingsrelaties en Verbonden Partijen

### Aan

Provinciale Staten

### Kopie aan

### Ter bespreking in

-

### Datum

26 februari 2015

### Van

A.F. Meulepas

### Telefoon

(073) 681 27 87

### Email

ameulepas@brabant.nl

## 1 Aanleiding

Tijdens de bespreking van het Statenvoorstel 69/14 behandelende de nota Samenwerkingsrelaties en Verbonden Partijen dd. 12 december 2014 hebben PS 2 amendementen aangenomen. Het amendement A2 met als strekking geen statenleden in de aansturing van verbonden partijen toe te laten en het amendement A3 dat een scheiding van bestuurlijke rollen bij verbonden partijen met meerdere sturingslijnen beoogt.

In de bijgevoegde tekst zijn deze amendementen verwerkt.

Daarnaast zijn er in de beschrijving van de rechtsvormen (in bijlage 3 van de nota) 2 technische wijzigingen doorgevoerd.

## 2 De tekstwijzigingen

### Scheiden van rollen bij dubbele petten

In hoofdstuk 2 is de volgende tekst opgenomen:

De rode tekst is verwijderd en de blauwe tekst is toegevoegd.

- 2) Bestuurlijke en ambtelijke rolverdeling: scheiding van rollen.

*"Het gegeven dat er sprake is van meerdere, elkaar beïnvloedende sturingslijnen betekent dat de bestuurlijke en ambtelijke rolverdeling nader moeten worden bezien. Het uitgangspunt hierbij is dat bij meerdere sturingslijnen in relatie tot één verbonden partij de verschillende rollen door of onder verantwoordelijkheid van verschillende gedeputeerden worden uitgevoerd. De eigenaarslijn of rol in een dagelijks en algemeen bestuur wordt dan gescheiden van de rol van subsidieverstrekker of opdrachtgever. Dit draagt bij aan expliciete afwegingen binnen het college van Gedeputeerde Staten. De ambtelijke ondersteuning wordt hier op afgestemd*

*Indien een nadere analyse uitwijst dat de rollen niet conflicteren en er bovendien versterking kan plaatsvinden door het in één hand te leggen, kan met voldoende onderbouwing er voor worden gekozen om de meerdere sturingslijnen in de handen van één bestuurder te leggen. Hierbij zullen op ambtelijk niveau voldoende 'checks and balances' worden ingebouwd.*

*Indien een nadere analyse uitwijst dat de rollen niet conflicteren en er bovendien versterking kan plaatsvinden door het in één hand te leggen, zal het college van GS dit -met een heldere onderbouwing- voorleggen aan PS."*

### **Geen statenleden in bestuur verbonden partijen**

De tekst voor wat betreft de rol van leden van Provinciale Staten in de aansturing van verbonden partijen is niet gewijzigd. In het Statenvoorstel en - besluit waren de woorden -in beginsel- wel toegevoegd; deze zijn inmiddels geschrapt.

De tekst in de nota (hoofdstuk 3) luidde reeds als volgt:

*"In lijn met de generieke rolverdeling tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten is het uitgangspunt is dat leden van Provinciale Staten geen rol spelen in de aansturing van verbonden partijen. Het invullen van een uitvoerende rol bij een van de verbonden partijen bemoeilijkt een objectieve uitvoering van de controlerende rol van Provinciale Staten."*

### **De technische wijzigingen in bijlage 3 (beschrijving rechtsvormen)**

Het betreft de beschrijving van de per 1 januari 2015 ingevoerde Bedrijfsvoeringsorganisatie -in het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen- en 2 vervallen vestigingseisen bij het oprichten van een besloten vennootschap, te weten de minimum kapitaaleis van € 18.000,- en de verklaring van geen bezwaar van het ministerie van Justitie.

Bijlage: Aangepaste Nota Samenwerkingsrelaties en Verbonden Partijen.

Bijlage 1 bij Statenvoorstel 69/14 A

## Nota Samenwerkingsrelaties en Verbonden Partijen

**januari 2015**

# Inhoudsopgave

## NOTA

1. Inleiding	pagina 3
2. Afwegingskader van samenwerkingsvormen	pagina 6
3. Rolverdeling Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en ambtelijke organisatie	pagina 9
4. Wetgeving	pagina 17
5. Kaders instrumentele uitwerking	pagina 20

## BIJLAGEN

Bijlage 1	Definities en begrippen	pagina 22
Bijlage 2	Overzicht Verbonden Partijen	pagina 25
Bijlage 3	Afwegingskader en overzicht samenwerkingsvormen	pagina 30
Bijlage 4	Aandachtspunten kaderstelling en controle bij nieuwe verbonden Partijen	pagina 47

# 1 Inleiding

## Algemeen

Kernvraag van deze nota is: Wanneer gaat de provincie Noord-Brabant welke samenwerkingsvormen aan, wie heeft welke bevoegdheden (Provinciale Staten of Gedeputeerde Staten), hoe vindt de sturing en verantwoording plaats en wanneer wordt de samenwerking beëindigd?

Samenwerking is voor een bestuursorgaan als de provincie Noord-Brabant van alledag én van groot belang. Veel taken voert de provincie Noord-Brabant niet alleen uit.

De provincie Noord-Brabant werkt dan ook op diverse gebieden samen met andere partijen. Samenwerking kan diverse vormen aannemen. Van een kortstondige, bestuurlijke samenwerking tot langdurige, juridisch verankerde publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerkingen. Bij samenwerkingen ontstaan in een aantal gevallen verbonden partijen. Verbonden Partijen vragen specifieke aandacht. Er is een duidelijke afstand tussen het bestuur en de verbonden partij. Het is te omschrijven als 'sturen op afstand'. De taak of activiteit wordt immers niet door de eigen organisatie uitgevoerd, maar door een andere (juridische) entiteit. De sturing is dan indirect. Verder betreft het in een aantal gevallen een complexe activiteit met meer dan één sturingsrelatie tussen de provincie en de verbonden partij.

Dit vraagt een heldere kaderstelling met duidelijke rolverdeling en het vraagt adequate kennis bij Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten en de ambtelijke dienst.

## Ambitie, rol en huidige invulling

### *Ambitie*

De provincie Noord-Brabant heeft als ambitie geformuleerd tot de top van de Europese kennis- en innovatieregio's te behoren. Die ambitie is verwoord in de Agenda van Brabant. Kern van die agenda is dat wordt ingezet op een sociaal veerkrachtige, ecologisch efficiënte en economisch sterke regio. De Agenda van Brabant is sturend voor het takenpakket van de provincie Noord-Brabant. De bevordering van kennis en innovatie spelen een belangrijke rol, maar ook een zuiniger gebruik van ruimte, grondstoffen en energie.

### *Provincie Noord-Brabant: verbindend als strategische rolopvatting*

De provincie Noord-Brabant ziet zichzelf daarbij als een verbindende bestuurslaag.

Een provincie die zowel verbindend is tussen andere bestuurslagen (rijk, gemeenten en waterschappen), maar ook in maatschappelijke netwerken en in de richting van het bedrijfsleven. De provincie Noord-Brabant heeft door een goede samenwerking van overheden, onderwijs, ondernemingen en organisaties een sterke positie gehouden.

Verbindingen leggen, allianties smeden met het onderwijs, ondernemers en andere overheden -ook in Europa- is een wezenskenmerk van Noord-Brabant. Het betekent ook dat de provincie Noord-Brabant op diverse terreinen, zoals beschreven in de Agenda van Brabant, actief in netwerken opereert en beïnvloedt.

### *Samenwerkingen op economisch vlak*

Provincie Noord-Brabant voert daartoe nu reeds beleid dat bijdraagt aan de ontwikkeling van technologische kennis en het omzetten van deze kennis in succesvolle product-marktcombinaties in Noord-Brabant en maakt daarbij reeds gebruik van diverse samenwerkingsvormen.

Dit gebeurt op een aantal manieren, zoals participeren in campus-achtige omgevingen waar in een triple-helix-omgeving ontwikkeling plaatsvindt, investeren in jonge, kansrijke bedrijven en vindt plaats via fondsen bijvoorbeeld het stimuleren van bijvoorbeeld de aanleg van breedband en van de energietransitie.

### **Casus Green Chemistry Campus**

De Green Chemistry Campus op het Sabic-terrein, te Bergen op Zoom is een initiatief van SABIC, provincie Noord-Brabant, de gemeente Bergen op Zoom en N.V. REWIN West Brabant. Jonge technologiebedrijven die zich focussen op biobased technieken kunnen zich tegen gunstige voorwaarden vestigen op de campus. De Green Chemistry Campus is ontwikkeld in nauwe samenwerking met Avans Hogeschool en de BOM.

Op de Green Chemistry Campus werken ondernemers, overheden en kennisinstellingen gezamenlijk aan biobased innovaties op het snijvlak van agro en chemie. Uit reststromen van de landbouwsector worden onder meer vezels, eiwitten en suikers gehaald die met behulp van nieuwe technologieën worden verwerkt in biobased producten met een focus op hoogwaardige materialen, chemicaliën en coatings. De Green Chemistry Campus vergroot de slagingskans van biobased ondernemers en draagt zo bij aan de overgang naar een biobased economy.

De Green Chemistry Campus is een BV waarin de provincie Noord-Brabant participeert met de Rewin en de gemeente Bergen op Zoom. Provincie Noord-Brabant heeft verder een achtergestelde lening verstrekt aan de BV. De Green Chemistry Campus is bij uitstek een voorbeeld van een moderne samenwerkingsvorm waar de provincie Noord-Brabant via een netwerksturing als één van de deelnemers met beperkte inzet haar beleidsdoelen op een efficiënte wijze nastreeft.

### **Casus Coöperatie Slimmer leven 2020**

De Coöperatie Slimmer leven 2020 heeft als doel om bij initiatieven in de 'slimme zorg' samen te werken en om grootschalige experimenten uit te rollen. Leden van de coöperatie bedrijven, zorginstellingen, gemeenten in Zuidoost-Brabant en de provincie. De provincie is lid en draagt jaarlijks €2.500,- bij.

De coöperatie heeft een directie en een uitvoeringsorganisatie.

Het lidmaatschap levert een uniek netwerk op. Het is een klassiek triple-helix-netwerk met een grote en waardevolle variëteit aan partijen. De formele beïnvloeding loopt via de Algemene ledenvergadering.

De uitvoeringsorganisatie werkt uitstekend voor de verdere profilering en branding.

*En ook buiten het economisch terrein*

Daarnaast kent de provincie Noord-Brabant inmiddels ook fondsen binnen andere vitale onderdelen van de Agenda van Brabant: het Groenontwikkefonds Brabant (gericht op de realisatie van natuurgebieden), Brabant C-fonds (gericht op de top-cultuur) maar kent ook samenwerkingen op het vlak van vergunningverlening, toezicht en handhaving in de vorm van de omgevingsdiensten.

### **Behoeft aan actualisatie van het beleidskader**

Provincie Noord-Brabant had op dit terrein haar beleid al vastgesteld. De Code Sturing in Samenwerkingsrelaties is door Gedeputeerde Staten op 9 november 2010 vastgesteld en de Nota Deelnemingen door Provinciale Staten in december 2010, (Statenvoorstel 88/10).

De Code Sturing is op te vatten als een generiek kader voor de afweging op het vlak van samenwerkingsvormen, maar is niet door Provinciale Staten vastgesteld. De Nota Deelnemingen is een uitwerking voor deelnemingen.

Er is behoefte aan een geactualiseerde nota Samenwerkingsrelaties en Verbonden Partijen die de beide nota's vervangt.

De behoefte is gelegen in:

1. Het in één nota beschrijven van de afwegingen rondom samenwerkingsrelaties en de uitwerking daarvan bij verbonden partijen, voor wat betreft sturing en verantwoording.
2. Ontwikkelingen, kansen om ons heen waar het provinciaal bestuur maximaal op in wil kunnen spelen. De verwachting bestaat dat om met netwerksturing flexibel te kunnen opereren de effectiviteit wordt verhoogd door het kunnen aangaan van verschillende vormen van samenwerking. De verwachting is dat dit vooral op economisch terrein speelt, mede gezien de enorm snelle technologische ontwikkelingen en snelle veranderingen in verdienmodellen. Voor een regio die wil excelleren met een op kennis- en innovatie- gebaseerde economie is het snel kunnen schakelen in deze veranderingen van groot belang. Samenwerken in diverse vormen is daarbij één van de instrumenten.
3. Verzoeken uit de samenleving om deel te nemen in een samenwerking. Dit kunnen verzoeken op economisch terrein betreffen, maar ook op het vlak van zorg, wonen, energie of cultuur. Het hangt samen

met veranderingen op institutioneel vlak, zowel voor wat betreft de verhouding tussen burgers en het bestuur, maar tussen burgers onderling. De globalisering en daarmee mogelijk gepaard gaande egalisering van cultuur leidt mede tot een tegenreactie: burgers willen lokaal en regionaal een deel van hun identiteit vinden en verankeren: glocalisering.

4. De behoefte om het sturen, beheersen, verantwoordelijk en toezicht houden van en op de Verbonden Partijen te optimaliseren, inclusief de rolverdeling tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten; met name bij samenwerkingsvormen met meerdere sturingslijnen is een optimalisatieslag nodig;
5. De Financiële Verordening: onderhavige nota Samenwerkingsrelaties en Verbonden Partijen draagt bij aan een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende uitvoering van de begroting.

### **Wat zijn de accenten in deze nota ten opzichte van de eerdere Code Sturing en Nota Deelnemingen?**

- Het scherper omgaan met meervoudige en complexe sturingsrelaties (hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3).
- Veranderde wetgeving en denken over governance en regelgeving ( beloningsbeleid, vennootschapsbelasting, flex BV ) en verdergaande aandacht bij verbonden partijen op het gebied van inkoop (waaronder Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen, Social Return en Launching Customer) en Bibob/integriteitstoets. (hoofdstuk 4).
- Aangepaste instrumentele uitwerking waaronder de weergave in de begroting en jaarrekening en de uitwerking van risicomanagement en weerstandsvermogen (hoofdstuk 5).

Gedeputeerde Staten stellen hierna een uitwerking van deze nota op waarin de modus operandi van hun taken binnen dit werkveld wordt beschreven en stellen een implementatieplan. Het implementatieplan is erop gericht dat de optimalisatieslag binnen 2 jaar is voltooid. Veel van de hierboven genoemde zaken betreffen voor wat betreft de implementatie immers de bevoegdheid van Gedeputeerde Staten.

### **Opbouw nota**

De nota is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 gaat in op het afwegingskader voor wat betreft de vorm van samenwerking met andere partijen en hoe om te gaan met meervoudige sturingsrelaties. Hoofdstuk 3 behandelt de rollen en samenspel van Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en ambtelijke organisatie. Hoofdstuk 4 gaat in op de relevante wetgeving en hoofdstuk 5 op de kaderstelling voor de uitwerking in de begroting, het risicomanagement, weerstandsvermogen en financiering.

De hoofdstukken 3, 4 en 5 richten zich met name op de privaatrechtelijke en publiekrechtelijke samenwerkingsvormen. Het subsidie- en inkoopbeleid is eerder reeds vastgelegd en wordt in deze nota niet behandeld.

Bijlage 1 geeft een aantal definities. Bijlage 2 het overzicht van de huidige Verbonden Partijen. Bijlage 3 geeft het afwegingskader samenwerkingsrelaties en beschrijving van de samenwerkingsvormen en bijlage 4 geeft het overzicht waar een voorstel voor een nieuwe verbonden partij aan wordt getoetst.

## 2 Afwegingskader van samenwerkingsvormen

### 2.1 Inleiding

Kernvragen van dit hoofdstuk zijn: Wanneer gaat de provincie Noord-Brabant welke samenwerkingsvormen aan? En hoe wordt omgegaan met meerdere sturingslijnen?

Daarbij wordt eerst kort ingegaan op het publiek belang en de afweging tussen sturing via publiekrechtelijke en privaatrechtelijke instrumenten. Vervolgens wordt het afwegingskader geïntroduceerd dat helpt bij het afwegen of samenwerking bijdraagt aan het doelbereik en zo ja welke vorm. Dit is vooral beschreven in bijlage 3.

Vervolgens wordt meer specifiek ingegaan op meerdere sturingslijnen en de gevolgen daarvan.

### 2.2 Publiek belang en publiek versus privaat

*Publiek belang is leidend*

Bij alle interventies die de overheid pleegt (alleen of in samenwerking), moet voor alles helder zijn dat er sprake is van een publiek belang. Artikel 158, tweede lid, van de Provinciewet bepaalt daarom dat Gedeputeerde Staten slechts besluiten tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) definieert het ‘publiek belang’ als volgt:

*“Er is eerst sprake van een publiek belang indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed van de grond komt”.*

Dit betekent tevens dat het bestuur en de politiek van de provincie Noord-Brabant bepalen wat het publiek belang is en of er ingegrepen moet worden.

*Tweewegenleer en algemene beginselen van behoorlijk bestuur*

Pas als dit aldus gedefinieerde publiek belang helder voor ogen staat, komt het vervolgesprek over de vorm van overheidsinterventie. Eén van de vervolgvragen is of gekozen wordt voor een publiekrechtelijke vorm (wetgeving, normstelling, subsidieverlening, vergunningverlening, gemeenschappelijke regeling, enz.) dan wel voor een privaatrechtelijke vorm (bijvoorbeeld het oprichten of deelnemen in een stichting, vereniging of kapitaalvennootschap).

Afgeleid uit art. 158 van de provinciewet heeft iedere provincie de verplichting in beginsel de publiekrechtelijke lijn te volgen alvorens te kunnen overgaan op privaatrechtelijke constructies en daarbij behorende samenwerkingsvormen. Dit beginsel is bekend als de ‘tweewegenleer’. Het publiekrecht geeft immers belangrijke instrumenten en krachtige rechtsbescherming aan derden.

Er kunnen desalniettemin goede motieven zijn om te kiezen voor een privaatrechtelijke weg. Deze kunnen bijvoorbeeld liggen op het vlak van sturingsmogelijkheden, de toegang tot een netwerk en kennis en het aantrekken van andere financiers. De provincie Noord-Brabant kiest –met in achtneming van het wettelijk kader– voor een situationele afweging van publiekrechtelijke en of privaatrechtelijke inzet van instrumenten.

Daarbij zal de Provincie Noord-Brabant altijd de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht nemen.

Hierbij gaat het om zaken als de beginselen van gelijkheid, legaliteit, motivering, rechtszekerheid, zorgvuldigheid en het verbod op ‘détournement de pouvoir’.

De provincie zal dit in acht nemen bij haar publiekrechtelijke samenwerking én bij de privaatrechtelijke samenwerkingen.<sup>1</sup>

### 2.3 Afwegingskader Samenwerkingsrelaties

In de Code “Sturing in samenwerkingsrelaties” is een afwegingskader geïntroduceerd in de vorm van een beslisboom die in 6 stappen leidt tot een keuze voor het overlaten aan de markt, het zelf uitvoeren als overheid, het inzetten van publiekrechtelijk instrumentarium zoals vergunningverlening, toezicht houden, handhaving en subsidieverlening of één van de samenwerkingsvormen (publiekrechtelijk of privaatrechtelijk). Dit afwegingskader is in geactualiseerde vorm weergegeven in bijlage 3.

---

<sup>1</sup> Uiteraard zijn er risico’s verbonden aan een actieve rolopvatting. Er kan sprake zijn van rolvermenging: op enig moment kan de provincie Noord-Brabant een rol spelen bij bijvoorbeeld de vergunningverlening voor een bedrijf waarbij ze tegelijkertijd in haar netwerksturing betrokken is. Er kan sprake zijn van ontevreden burgers. Immers op het moment dat de provincie actief intervenueert, kunnen resultaten ook tegenvallen en kan ontevredenheid ontstaan. Er kan gevoeld worden dat er sprake is van een niet-neutrale overheid: doordat de provincie Noord-Brabant in haar interventies kiest voor bepaalde bedrijven, wordt niet voor andere bedrijven gekozen. Tot slot geldt dat ook bij dergelijke interventies er sprake kan zijn van onvoldoende democratische legitimatie en controle.



Bij de publiekrechtelijke samenwerkingsvormen gaat het dan om een Openbaar Lichaam, een Gemeenschappelijk Orgaan of een Publiekrechtelijk convenant.

Bij de privaatrechtelijke samenwerkingsvormen gaat het om een Stichting, een Vereniging, een Coöperatieve Vereniging, een Besloten Vennootschap, een Naamloze Vennootschap, een Vennootschap onder Firma, een Commanditaire Vennootschap, een Maatschap, PPS-constructies of een Privaatrechtelijk convenant.

In Bijlage 3 is ook een beschrijving gegeven van deze samenwerkingsvormen.

De 6 stappen zijn:

- Stap 1 : Is er sprake van een publiek belang?
- Stap 2 : Is betrokkenheid van andere partijen nodig of wenselijk?
- Stap 3: Vraagt het publieke belang om actieve betrokkenheid van de provincie?
- Stap 4: Is een juridische entiteit met rechtspersoonlijkheid wenselijk of noodzakelijk?
- Stap 5: Heeft de privaatrechtelijke rechtsvorm de voorkeur?
- Stap 6: Is het voor de mate van zeggenschap wenselijk of noodzakelijk deel te nemen in het 'risicodragend vermogen' van de privaatrechtelijke organisatie?

Bij de keuze om taken en activiteiten op afstand te zetten gaat het om een afweging van belangen en om een afweging van de voor- en nadelen van de verschillende mogelijkheden. De provincie wordt daarbij soms in de keuze beperkt door andere factoren bijvoorbeeld als wordt aangesloten bij bestaande organisaties, door een hogere regeling of door aanwijzing van het Rijk.

Het afwegingskader is bedoeld om de besluitvorming te ondersteunen. De vraagstelling leidt tot het systematisch nadenken over de keuzemogelijkheden en voor- en nadelen. Het is geen dwingend kader wat in voorkomende gevallen maar tot één uitkomst kan leiden.

## 2.4 Goed overzicht, meerdere sturingslijnen

Er is inmiddels ook ervaring met het afwegingskader. Bij het aangaan van nieuwe samenwerkingsvormen is het in de afgelopen jaren regelmatig toegepast.

Het afwegingskader biedt nog steeds een adequaat overzicht van de verschillende interventiemogelijkheden en biedt ondersteuning bij dergelijke afwegingsvraagstukken.

In een aantal gevallen is gebleken dat er tegelijkertijd meerdere sturingslijnen zijn tussen de provincie Noord-Brabant en de verbonden partij. De provincie is tegelijkertijd mede-eigenaar en opdrachtverstrekker (dit speelt bij de Omgevingsdiensten) of de provincie is tegelijkertijd eigenaar, verstrekt subsidies en voert gezamenlijk projecten uit (dit speelt bij de BOM).

### Meerdere sturingslijnen

Indien het afwegingskader samenwerkingsvormen uit bijlage 3 strikt wordt doorlopen, zou dat niet leiden tot meervoudige sturingslijnen. Er zijn enkele redenen waarom dit wel tot stand komt:

- Er wordt een aparte afweging gemaakt voor de structuur (bijvoorbeeld Gemeenschappelijk Openbaar Lichaam) en een andere afweging voor de financiering van (een deel van) de activiteiten. De financiering leidt in dit geval tot een separate sturingslijn.
- De Verbonden Partij voert meerdere activiteiten voor de provincie Noord-Brabant uit, met elk een verschillende sturingsverhouding.

Meerdere sturingslijnen waren uiteraard al eerder bekend: dit betrof echter veelal de dubbeling met de 'klassiek' publiekrechtelijke kant van het bestuursorgaan: de vanuit de normstelling voortvloeiende spanning met vergunningverlening, toezicht en mogelijk handhaving.

De nu geconstateerde meervoudige sturingslijnen leiden ook tot financiële en juridische risico's. In het geval dat er bijvoorbeeld aan de kant van de opdrachtverlening een tekort ontstaat (opdrachten blijven uit of worden niet adequaat uitgevoerd), dient dit via de eigenaarslijn te worden gedekt.

### Gevolgen meerdere sturingslijnen

Situaties met meerdere sturingslijnen kunnen niet altijd worden vermeden.

Het leidt wel tot 3 gevolgtrekkingen:

- 1) Zorgvuldige ex-ante risico-analyse bij nieuwe verbonden partijen

De ervaring is dat de initiële keuzes ten aanzien van de vorm van de interventie, de oprichting van een eventuele nieuwe verbonden partij en het vormgeven van de governance-afspraken zeer bepalend zijn voor het verdere verloop. Dit speelt des te meer bij meerdere sturingslijnen. Het venijn zit in de start, niet in de staart.

Een en ander leidt er toe dat de provincie Noord-Brabant -nog meer dan voorheen- aan de voorkant zal investeren in een zorgvuldige ex-ante analyse waarbij het inschatten van de risico's een grote rol speelt. In het geval van meerdere sturingslijnen zal de mogelijke, onderlinge beïnvloeding van deze lijnen expliciete aandacht krijgen.

Voor het bepalen en beoordelen van de risico's dient vooraf bij iedere nieuwe samenwerking een business case te worden opgesteld, waarbij de volgende activiteiten – in samenwerking met een onafhankelijke (interne of externe) derde – worden uitgevoerd:

- a. Risico-inventarisatie en kwantificering van alle financiële en niet – financiële risico's, zoals juridische, aansprakelijkheids- en imago-risico's, alsmede het opstellen van beheersmaatregelen.
- b. Scenarioanalyse met behulp van de RISMAN-methode. (Voor een beoogde samenwerking met grote financiële gevolgen kan de Monte Carlo analyse worden toegepast.
- c. Stresstest, waarbij extreme gebeurtenissen worden doorgerekend ('worse case' scenario).

De uitkomst van de risico-analyse kan een aanleiding zijn om de gekozen samenwerkingsvorm te heroverwegen, dan wel om opnieuw de invulling van de sturingsmogelijkheden en governance-afspraken te herzien.

- 2) Bestuurlijke en ambtelijke rolverdeling: scheiding van rollen.

Het gegeven dat er sprake is van meerdere, elkaar beïnvloedende sturingslijnen betekent dat de bestuurlijke en ambtelijke rolverdeling nader moeten worden bezien. Het uitgangspunt hierbij is dat bij meerdere sturingslijnen in relatie tot één verbonden partij de verschillende rollen door of onder verantwoordelijkheid van verschillende gedeputeerden worden uitgevoerd. De eigenaarslijn of rol in een dagelijks en algemeen bestuur wordt dan gescheiden van de rol van subsidieverstrekker of opdrachtgever. Dit draagt bij aan expliciete afwegingen binnen het college van Gedeputeerde Staten. De ambtelijke ondersteuning wordt hier op afgestemd.

Indien een nadere analyse uitwijst dat de rollen niet conflicteren en er bovendien versterking kan plaatsvinden door het in één hand te leggen, zal het college van GS dit -met een heldere onderbouwing- voorleggen aan PS.

- 3) Monitoring en evaluatie van bestaande verbonden partijen

Daarnaast zal de provincie Noord-Brabant de monitoring en evaluatie van alle bestaande verbonden partijen en de daarmee gemaakte governance-afspraken intensiveren en de hieruit voortvloeiende gewenste verbeteringen zo mogelijk –en zo nodig in overleg met andere partijen- doorvoeren. Gedeputeerde Staten zullen dezelfde analyse - als hierboven beschreven bij nieuwe verbonden partijen- bij de huidige verbonden partijen toepassen.

### **3 Rolverdeling Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en ambtelijke organisatie**

#### **3.1 Inleiding**

Dit hoofdstuk behandelt de rolverdeling en samenspel tussen Provinciale Staten en het college van Gedeputeerde Staten en in het verlengde daarvan de ambtelijke ondersteuning.

De rolverdeling sluit aan bij de generieke rolverdeling tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten: Provinciale Staten stellen de kaders, hebben het budgetrecht en controleren de uitvoering van Gedeputeerde Staten en sturen zo nodig bij. Gedeputeerde Staten voeren uit. Het specifieke bij samenwerking en verbonden partijen is wel dat de uitvoering niet door het ambtelijk apparaat van Gedeputeerde Staten plaatsvindt, maar binnen aparte entiteiten. Dit betekent dat de beïnvloedingsmogelijkheden van Gedeputeerde Staten veelal geïnstitutionaliseerd en meer op hoofdlijnen zijn. Het betekent ook dat -in het kader van de controlerende taak van Provinciale Staten- de rapportage van bedrijfsgegevens van de verbonden partij aan Gedeputeerde Staten extra aandacht vraagt.

In lijn met de generieke rolverdeling tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten is het uitgangspunt is dat leden van Provinciale Staten geen rol spelen in de aansturing van verbonden partijen. Het invullen van een uitvoerende rol bij een van de verbonden partijen bemoeilijkt een objectieve uitvoering van de controlerende rol van Provinciale Staten.

De Zuidelijke Rekenkamer heeft in haar rapport over de het verkoopproces Essent erkend, dat het dualisme het vraagstuk van het aandeelhouderschap complexer heeft gemaakt. Het is uiteraard van belang dat er bestuurlijke steun is voor het handelen van Gedeputeerde Staten. Dit kan door Provinciale Staten tijdig te betrekken bij de belangrijke besluiten die aan de orde zijn. Daarbij moet rekening worden gehouden met de verantwoordelijkheid die Gedeputeerde Staten hebben als aandeelhouder. Dit wil zeggen dat Gedeputeerde Staten rekening dienen te houden met de belangen van het bedrijf en van medeaandeelhouders. Belangrijk is dat er een vertrouwensbasis is bij Provinciale Staten die het mogelijk maakt om invulling te geven aan de verschillende rollen en verantwoordelijkheden die bij het aandeelhouderschap aan de orde zijn. Soortgelijk geldt dit ook voor de samenwerkingsvormen op publiekrechtelijke basis.

Dit samenspel van Gedeputeerde Staten met Provinciale Staten vindt zijn basis in de wet. Voor het deelnemingenbeleid gaat het daarbij vooral om de artikelen 158 en 167 Provinciewet en het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV). Voor publiekrechtelijke samenwerkingen vindt het zijn basis onder andere in de artikelen 50 en 59 van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Dit samenspel vindt vooral plaats op hoofdlijnen en vanuit duidelijke kaders. Hieronder is een en ander per fase weergegeven.

In de verhouding tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten zijn er -bijvoorbeeld bij het aangaan en opzeggen van samenwerkingen- verschillen tussen privaatrechtelijke samenwerkingsvormen (bijvoorbeeld deelnemingen, stichtingen, verenigingen en coöperaties) en publiekrechtelijke samenwerkingsvormen. Om die reden worden die hieronder zo nodig in afzonderlijke alinea's behandeld.

Eerst wordt ingegaan op de rol en bevoegdheden van Provinciale Staten, dan op die van Gedeputeerde Staten.

#### **3.2 Rol en bevoegdheden Provinciale Staten**

##### *Kaders stellen*

Verbonden Partijen zijn instrumenten om publieke belangen te behartigen. Het bepalen van wat tot de publieke belangen van de provincie moet worden gerekend, is een verantwoordelijkheid van Provinciale Staten. Dit betekent dat Provinciale Staten hiervoor de kaders vaststellen. Het meest actuele kader is de Agenda van Brabant en in directe samenhang hiermee de Investeringsagenda. Door Provinciale Staten vastgestelde kaders en deelnota's vormen voor Gedeputeerde Staten het mandaat om uitwerking te geven aan de gestelde doelen en activiteiten. Uit de kaders kunnen nieuwe besluiten volgen die om instemming of reactie van Provinciale Staten vragen. Ook de onderhavige nota kan tot de kaderstelling worden gerekend.

##### *Deelnemingen: Het uiten van "wensen en bedenkingen"*

Provinciale Staten worden vooraf in de gelegenheid gesteld om 'wensen en bedenkingen' kenbaar te maken over:

- een voorstel tot het oprichten van en deelnemen in privaatrechtelijke entiteiten (artikel 158 PW, lid 2);

- een voorstel tot wijziging van een deelneming<sup>2</sup> voor zover hieraan financiële of belangrijke beleidsinhoudelijke gevolgen zijn verbonden;
- een voorstel tot de beëindiging/vervreemding van een deelneming (artikel 167 PW, lid 4), indien dat ingrijpende gevolgen voor de provincie kan hebben;
- een privaatrechtelijke rechtshandeling, met name het uitoefenen van aandeelhoudersbevoegdheden, indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de provincie (artikel 167 PW, lid 4).

Onder het uiten van 'wensen en bedenkingen' wordt verstaan richtinggevende uitspraken en suggesties van Provinciale Staten die door Gedeputeerde Staten betrokken worden bij de besluitvorming over de voorliggende voorstellen. Gedeputeerde Staten zullen deze wensen en bedenkingen in hun besluitvorming betrekken, evenals afwegingen vanuit hun verantwoordelijkheid als aandeelhouder. Gedeputeerde Staten zullen zich hierover tegenover Provinciale Staten moeten verantwoorden. Wensen en bedenkingen zijn echter geen vraag om instemming van Provinciale Staten. Gedeputeerde Staten behouden hun eigen verantwoordelijkheid.

#### *Samenwerkingen op basis van de Wgr.*

Bij samenwerkingen op basis van de Wgr, bijvoorbeeld een Openbaar Lichaam of een Gemeenschappelijk Orgaan geldt een ander stelsel. In het kader van het beginsel van verlengd lokaal (of regionaal) bestuur heeft de wetgever bepaald dat een besluit van Gedeputeerde Staten tot oprichting, toetreding, wijziging of exit in een gemeenschappelijke regeling de toestemming behoeft van Provinciale Staten. Deze mag alleen worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

#### *Budgetrecht*

Indien er onvoldoende middelen beschikbaar zijn binnen de door Provinciale Staten vastgestelde begroting voor het betreffende publieke doel, is het al of niet toekennen van middelen het recht van Provinciale Staten. Het uitoefenen van het budgetrecht staat los van het kunnen indienen van wensen en bedenkingen bij het voornemen om deel te nemen in een privaatrechtelijk entiteit of besluitvorming in het kader van een Wgr-samenwerking.

Voor samenwerkingsvormen in het kader van de Wgr geldt dat Provinciale Staten zienswijzen kunnen indienen bij de jaarbegroting van het samenwerkingsverband. Het Algemeen Bestuur zal de wensen en bedenkingen betrekken bij hun besluitvorming. Hierin ligt tevens de beperking van de invloed van Provinciale Staten besloten. Het Algemeen Bestuur kan de zienswijzen van Provinciale Staten naast zich neerleggen. Het is daarmee afhankelijk van de invloed van provincie Noord-Brabant binnen het Algemeen Bestuur.

#### *Verantwoording*

De begroting en jaarrekening zijn de reguliere momenten waarop aan Provinciale Staten door Gedeputeerde Staten verslag wordt gedaan over de voortgang van de uitvoering van gestelde beleidsdoelen door de verbonden partijen. Gedeputeerde Staten doen dit met de paragraaf Verbonden Partijen in de jaarstukken conform het Besluit begroting en verantwoording (BBV). Hierin doen Gedeputeerde Staten onder meer verslag van de transacties die in de afgelopen periode hebben plaatsgevonden, de belangrijkste beleidslijnen die zijn geformuleerd en ontwikkelingen die binnen het beheer van verbonden partijen hebben plaatsgevonden. Daarnaast wordt gekeken of er eventueel andere afspraken gemaakt moeten worden met betrekking tot de deelnemingen bijvoorbeeld over de wijze van aandeelhouderschap. De heroverweging wordt gemonitord door deze op te nemen in de planning en control cyclus.

#### *Tussentijdse informatie en consultatie*

Daarnaast zullen Provinciale Staten door Gedeputeerde Staten, mede op basis van de actieve informatieplicht, bij de volgende ontwikkelingen binnen de grotere en bestuurlijk belangrijke provinciale verbonden partij Provinciale Staten of de betreffende Statencommissie worden geïnformeerd of geconsulteerd:

1. voorstellen voor een meerjarige strategie van een verbonden partij;
2. bij omvangrijke wijzigingen in de structuur van de verbonden partij (bijvoorbeeld een omvangrijke overname);
3. bij ingrijpende wijzigingen in de statuten;
4. wanneer er politiek of maatschappelijk belangrijke ontwikkelingen aan de orde zijn;
5. bij belangrijke bestuurlijke wijzigingen binnen de verbonden partij.

<sup>2</sup> Dit geldt voor alle privaatrechtelijke samenwerkingsvormen, dus naast kapitaalvennootschappen zoals BV's en NV's ook voor stichtingen, verenigingen en coöperaties.

Verder zullen Provinciale Staten van tijd tot tijd door de verbonden partij zelf wordt geïnformeerd over de strategie en ontwikkelingen. Dit kan mogelijk ook gebeuren in de vorm van een werkbezoek. Tot slot verplicht de wet dat Provinciale Staten door Gedeputeerde Staten zullen worden geïnformeerd, aan de hand van een verzoek conform (artikel 167 PW, lid 4).

#### *Vier-jaarlijks evalueren en tussentijds na 2 jaar*

4-jaarlijks, vindt herijking plaats van de deelneming in verbonden partijen. Centraal bij de herijking is de vraag of de betreffende deelneming nog steeds bijdraagt aan de behartiging van het publiek provinciaal belang waartoe de deelneming werd aangegaan. Bij de evaluatie wordt de vraag beantwoord of de samenwerkingsrelatie nog steeds de beste manier is om het provinciale belang te bereiken of dat deze beter kan worden beëindigd. Andere onderdelen van de herijking zijn de vraag hoe de financiën van het samenwerkingsverband zijn geregeld, hoe het staat met de (andere) risico's en of de governance nog afdoende is.

Daartussen, na 2 jaar, vindt een tussentijdse evaluatie plaats. Daarbij staan vooral de vragen centraal of binnen de afgesproken doelstelling de invulling door de verbonden partij efficiënt en effectief plaatsvindt, het risicomanagement en de governance.

#### *Afstoten van een deelneming (of andere privaatrechtelijke samenwerkingsvorm)*

Verkoop van een deelneming of het liquideren van een privaatrechtelijke organisatie behoeft geen goedkeuring van Provinciale Staten. Gedeputeerde Staten zijn immers gerechtigd tot het uitvoeren van privaatrechtelijke handelingen. Daaronder wordt ook verstaan het beëindigen of afstoten van een deelneming. Gedeputeerde Staten zullen daarbij moeten nagaan of een mogelijk besluit tot verkoop of liquidatie van een deelneming dermate ingrijpende gevolgen heeft voor de provincie dat Provinciale Staten op grond van artikel 167 Provinciewet in de gelegenheid moet worden gesteld om wensen en bedenkingen te uiten.

Wanneer op basis van herijking de conclusie is getrokken dat afstoten of beëindiging van de deelneming moet plaatsvinden, dan dient vastgelegd te worden op welke wijze dit dan moet plaatsvinden. In het rapport van de rekenkamer over het verkoopproces Essent zijn hierover aanbevelingen gedaan. Bij majeure operaties dient vooraf een procesarchitectuur te worden opgesteld, die met Provinciale Staten wordt besproken. In deze procesarchitectuur zal aandacht moeten worden besteed aan onder meer de volgende aspecten:

- De wijze van afstemming met medeaandeelhouders ten behoeve van een eenduidige besluitvorming in de aandeelhoudersvergadering.
- De kaders en uitgangspunten van de vervreemding als opdracht van de aandeelhouders aan het bestuur, zo mogelijk voorzien van een indicatieve planning, toetsingscriteria en ijkpunten.
- Een duiding van eventuele risico's en onzekerheden.
- Afspraken over de voortgangsbewaking door de aandeelhouders via de aandeelhoudersvergadering of de Aandeelhouderscommissie (AHC).
- De wijze waarop Provinciale Staten in het proces zal worden betrokken.
- De wijze waarop met eventuele vertrouwelijke informatie wordt omgegaan.

Ook bij de beëindiging van kleinere deelnemingen is het van belang dat het proces in kaart is gebracht. Hier zullen echter niet alle bovengenoemde punten van belang zijn. Er zal dus telkens sprake zijn van maatwerk, waarbij de procedures vooraf goed worden doordacht.

#### *Opheffen van samenwerking in het kader van de Wgr*

De Wgr bepaalt dat het beëindigen van de samenwerking in het kader van de Wgr een besluit van Provinciale Staten vraagt.

#### *Vertrouwelijkheid*

Waar nodig kan met gebruikmaking van de bepalingen rond 'geheimhouding' uit de provinciewet gevoelige informatie omtrent concrete deelnemingen tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten worden uitgewisseld. Hiermee kan enerzijds een adequate informatie-uitwisseling tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten worden gewaarborgd en kunnen anderzijds bedrijfsbelangen worden ontzien. Gedeputeerde Staten worden geacht hierbij terughoudendheid te betrachten om te voorkomen dat Provinciale Staten zich in haar controlerende rol mogelijk beperkt voelt.

### 3.3 Rol en bevoegdheden Gedeputeerde Staten

#### *Algemeen*

De Provinciewet onderscheidt binnen een provincie drie bestuursorganen: de commissaris van de Koning, PS en GS.

De Provinciewet legt het dagelijks bestuur van de provincie in handen van Gedeputeerde Staten (artikel 158). Daaronder kan tevens worden gerekend de standpuntbepaling met betrekking tot de besluitvorming bij deelnemingen. De Provinciewet gaat uit van collegiaal bestuur: de commissaris van de Koning en de gedeputeerden vormen tezamen gedeputeerde staten. In lijn hiermee hebben Gedeputeerde Staten besloten geen regeling te treffen voor een structureel bestuurlijk mandaat aan een of meer van hun leden, ofschoon de Provinciewet daar wel de mogelijkheid toe biedt. Dit heeft tot gevolg dat wanneer er in incidentele gevallen toch behoefte is aan ad hoc mandaat aan een gedeputeerde, dit bij afzonderlijk collegebesluit gebeurt. Het namens de provincie optreden bij bijvoorbeeld een aandeelhoudersvergadering is een vorm van vertegenwoordiging van de provincie (als publiekrechtelijke rechtspersoon) buiten rechte. Op grond van de Provinciewet de vertegenwoordigt de commissaris van de Koning de provincie in en buiten rechte. Indien een gedeputeerde of een ambtenaar deze vertegenwoordigende rol op zich neemt, dient hij daartoe expliciet door de CdK te worden gemachtigd. Deze besluitvorming kan worden gekoppeld aan de inhoudelijke standpuntbepaling door Gedeputeerde Staten. Daar waar dit vereist of gewenst is, zullen Gedeputeerde Staten bij haar standpuntbepaling Provinciale Staten consulteren of om instemming vragen.

#### *Initiatief voor het aangaan van een nieuwe verbonden partij.*

Gedeputeerde Staten hebben in haar uitvoerende taak de bevoegdheid om het initiatief te nemen en over te gaan tot het oprichten van of te participeren in een nieuwe verbonden partij. Hiervoor moeten zij bij privaatrechtelijke samenwerkingsvormen Provinciale Staten in de gelegenheid stellen wensen en bedenkingen in te dienen. Verder is –in die gevallen- de toestemming van de Minister van Binnenlandse Zaken vereist. Bij publiekrechtelijke samenwerkingsvormen in het kader van de WGR moet Gedeputeerde Staten toestemming hebben van Provinciale Staten.

#### **Vormvereisten aangaan verbonden partij<sup>3</sup>**

Bij het aangaan van een verbonden partij is er minimaal sprake van:

- Inzicht in de toepassing van het afwegingskader samenwerkingsvormen (zie bijlage 4);
- helder omschreven beleidsdoelstelling met bijdrage aan maatschappelijke doelen;
- een businessplan en zo nodig een marktverkenning.
- Inzicht in de financiering van de verbonden partij;
- inzicht in de structuur van de verbonden partij;
- inzicht in het risicoprofiel van de businesscase om de mate van risicobereidheid door Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten transparant in de besluitvorming te laten meewegen;
- inzicht in benoeming en ontslag bestuurders;
- inzicht benoeming en ontslag raad van commissarissen of raad van toezicht;
- een meerjarenbeleidsplan incl. de inrichtings- en beheerskosten ;
- afspraken over bijzondere besluiten;
- een investeringsplan;
- inzicht in revolverendheid;
- inzicht in investeringsreglement;
- investerings- of adviescommissie;
- inzicht in verlenging, wijziging en exit;
- governance-afspraken;
- monitoringsafspraken;
- evaluatie-afspraken;
- rapportageafspraken en verbinding met P&C-cyclus;
- verbinden van de verschillende rollen, die aan de orde zijn bij de verbonden partij (aandeelhouder, verhuurder vastgoed, subsidierelatie) en de rolvastheid die dat vraagt, maar ook bij de behandeling van stukken in Gedeputeerde Staten de samenhang tussen de thema's die verbonden zijn aan deze rollen te bespreken, onder meer ter voorkoming van een verhoogd (financieel) risico voor de provincie.

<sup>3</sup> Deze zijn afgeleid van de Rekenkamerbrief Fondsvorming provincie Noord-Brabant 2013 en nader beschreven in bijlage 4.

#### *Beheer van een verbonden partij*

Gedeputeerde Staten zijn na oprichting of deelname van een verbonden partij belast met het beheer.

Dit heeft onder meer betrekking op:

- Financiering van de verbonden partij
- Werving en selectie bestuurders en toezichhouders.
- Het beloningsbeleid van de bestuurders en toezichhouders
- Bijdrage aan de strategiebepaling
- Invulling van de bestuurlijke rollen zoals de rol van aandeelhouder (bij een vennootschap) of lid van dagelijks bestuur (bij een openbaar lichaam (Wgr))
- Beoordelen jaarplannen en begrotingen
- Opvragen en beoordelen rapportages van de verbonden partij.

#### *Verantwoording afleggen*

Verder geldt dat verbonden partijen integraal moeten worden verantwoord via de paragraaf Verbonden Partijen in de jaarrekening. Deze integrale en coördinerende verantwoordelijkheid voor de provinciale verbonden partijen ligt bij de portefeuillehouder Verbonden Partijen.

De verbonden partij legt aan Gedeputeerde Staten verantwoording af door de jaarrekening en de halfjaarcijfers. Daarnaast kunnen Gedeputeerde Staten bij het verantwoordingsproces gebruik maken van haar aandeelhoudersbevoegdheden zoals het recht op inlichtingen van het bestuur en commissarissen. De jaarrekening zal ter inzage voor Provinciale Statenleden ter beschikking worden gesteld.

#### *(Initiatief voor) het beëindigen van een verbonden partij*

Gedeputeerde Staten hebben in haar uitvoerende taak de bevoegdheid om het initiatief te nemen en over te gaan tot het afstoten van een verbonden partij. Hiervoor moet zij –in het kader van de voorhangprocedure- Provinciale Staten in de gelegenheid stellen wensen en bedenkingen in te dienen. Bij Wgr-samenwerkingen geldt ook hier besluitvorming van Provinciale Staten.

#### **Criteria beëindigen van een verbonden partij: deelneming**

Provincie Noord-Brabant zal overwegen een deelneming te beëindigen indien de doelstellingen zijn bereikt, indien duidelijk is dat de deelneming de doelstellingen niet (meer) kan bereiken of indien het publiek belang is verwezenlijkt.

Meer uitgewerkt, zijn hierbij de volgende criteria van belang:

1. Het aandeelhouderschap heeft als instrument geen toegevoegde waarde meer voor de borging van het publieke belang. Bijvoorbeeld omdat de betrokken publieke belangen via andere (publiekrechtelijke)instrumenten zoals wet- en regelgeving afdoende kunnen worden geregeld.
2. Er wordt niet meer voldaan aan de voorwaarden van publiek aandeelhouderschap, waardoor de publieke belangen onvoldoende kunnen worden behartigd. Als dat het geval is dient afstoten van het aandeelhoudersbelang overwogen te worden. Hierbij kan worden gedacht aan:
  - de doelstellingen van de deelneming zijn niet meer in lijn met de provinciale doelstellingen
  - er zijn grote (financiële) risico's te herkennen
  - de governance van de deelneming is niet op orde
  - er zijn politieke/bestuurlijke risico's in de samenwerking

Bij het afstoten moeten er voldoende waarborgen zijn dat de continuïteit van de dienstverlening door privaat aandeelhouderschap niet in gevaar komt. Hierbij moet rekening worden gehouden met eventuele risico's van bijvoorbeeld financiële problemen van de onderneming of afstoting van aandelen in buitenlandse of speculatieve handen. De mogelijkheid van deze risico's dient vanuit een maatschappelijke zorgplicht te worden meegewogen in de bredere afweging van de borging van publieke belangen.

Verder moet privaat aandeelhouderschap toegevoegde waarde hebben voor de betreffende onderneming en de duurzame kwaliteit van de activiteiten die worden uitgeoefend. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer privaat aandeelhouderschap kan bijdragen aan de financieel-economische situatie en doelmatigheid van de onderneming en daarmee aan de continuïteit en efficiency.

Tenslotte mag het vervreemden van de aandelen niet leiden tot het risico dat publieke middelen onnodig verloren

gaan. Bijvoorbeeld doordat de marktsituatie ongunstig is voor de vervreemding van aandelen of het bedrijf zich in een fase bevindt die voor potentiële gegadigden als minder aantrekkelijk kunnen worden gezien. In dergelijke gevallen zal de afweging moeten worden gemaakt van de opbrengspotenties en risico's van het nog tijdelijk aanhouden van de aandelen tegenover de opbrengspotenties en risico's van een eventuele vervreemding.

**Criteria beëindigen van een verbonden partij: samenwerkingsvormen Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)**

Provincie Noord-Brabant zal overwegen een samenwerking in het kader van de Wgr te beëindigen indien de doelstellingen zijn bereikt, indien duidelijk is dat de samenwerking niet (meer) bijdraagt aan het bereiken van de doelstellingen of indien het publiek belang is verwezenlijkt, dan wel omdat de betrokken publieke belangen via andere publiekrechtelijke instrumenten zoals wet- en regelgeving afdoende kunnen worden geregeld.

Daarnaast kan door andere partijen of het rijk worden aangedrongen op of besloten tot een andere organisatievorm.

**3.4 Deelnemingen: De rol van aandeelhouder Actief of monitorend aandeelhouderschap**

Per deelneming moet expliciet worden aangegeven welke vorm van aandeelhouderschap het meest passend is. Op hoofdlijnen is een onderscheid te maken tussen een monitorende vorm van aandeelhouderschap en een actief aandeelhouderschap. Bij een monitorend aandeelhouderschap ligt de nadruk op het monitoren van de resultaten en het bewaken van risico's. Bij een actief aandeelhouderschap is een veel intensievere sturing nodig.

Dit zal per deelneming steeds moeten worden bepaald. Daarbij zullen de volgende elementen worden betrokken:

- Kan het aandeelhouderschap mogelijk strijdigheid opleveren met sturingslijnen, bijvoorbeeld die van bevoegd gezag, subsidieverlening of opdrachtverstrekking?
- Opereert de deelneming in een dynamische maatschappelijke context waardoor er spanning kan ontstaan tussen de doelen van het bedrijf en de publieke doelen?
- Is er sprake van een groot aandeelhoudersbelang, bijvoorbeeld vanwege relatief grote risico's voor de kapitaalinzet, het dividend of de aandeelhouderswaarde?

Op basis van deze criteria kan onderstaand afwegingskader worden opgesteld, dat gehanteerd wordt om te bepalen of voor een monitorende of actieve vorm van aandeelhouderschap wordt gekozen.

**Afwegingskader Monitorend vs. Actief aandeelhouderschap**

	<i>Monitorend</i>	<i>Actief</i>
<b><i>Inhoudelijk</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- eenvoudige sturingslijn</li> <li>- laag dynamische omgeving</li> <li>- geen spanning tussen belangen onderneming en publiek doel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- deelneming opereert in dynamisch maatschappelijke context</li> <li>- kans op spanning tussen belangen onderneming en publieke doelen</li> <li>- meerdere sturingslijnen</li> </ul>
<b><i>Financieel</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- relatief klein aandeelhoudersbelang</li> <li>- relatief geringe financiële risico's</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- relatief groot aandeelhoudersbelang</li> <li>- relatief grote financiële risico's</li> </ul>

De afweging met betrekking tot de gewenste inzet van het aandeelhouderschap wordt eenmaal per vier jaar bij de evaluatie van de deelnemingen herijkt. Het is mogelijk dat de hierboven genoemde omstandigheden tussentijds veranderen waardoor de inzet met betrekking tot het aandeelhouderschap moet worden herzien. Deze herziening zal aan de hand van de hierboven genoemde elementen worden toegelicht en ter kennis worden gebracht van Provinciale Staten.



De sturing moet bij een verbonden partij formeel worden gegeven. De sturing kan plaatsvinden aan de hand van een aantal governance-documenten zoals de statuten, een aandeelhoudersinstructie, een investeringsreglement, directiereglement en bijv. een reglement voor een investeringscommissie. De sturing vindt verder plaats via benoemingen en via de besprekingen in het kader van de AVA en dagelijks en algemeen bestuur. Daarnaast vindt er uiteraard regelmatig informeel en voorbereidend ambtelijk en bestuurlijk overleg plaats.

### **3.5 Wgr-samenwerkingen: lid van algemeen bestuur en lid van dagelijks bestuur**

Bij Wgr-samenwerkingsvormen staat de wet toe dat de bestuurders voor het algemeen en dagelijks bestuur gekozen worden uit de leden van het algemeen (lees statenleden en raadsleden) en of dagelijks bestuur (lees Gedeputeerde Staten en B&W) van de deelnemende partijen. De provincie Noord-Brabant kiest er voor om in beginsel geen leden van Provinciale Staten een rol in het algemeen bestuur te laten uitoefenen. In het instellingsbesluit van de omgevingsdiensten is bepaald dat de leden van het Dagelijks Bestuur uit het midden van het Algemeen Bestuur worden gekozen. Het Algemeen Bestuur is de vergadering van deelnemende bestuurlijke partijen. Het Dagelijks Bestuur is belast met het besturen van de organisatie.

### **3.6 Bestuurlijke rolverdeling binnen Gedeputeerde Staten?**

Hiervoor is aangegeven dat er meerdere opties zijn voor de invulling van het aandeelhouderschap of lid van dagelijks/algemeen bestuur. Voor deelnemingen geldt dat afhankelijk van de aard van de deelneming dit kan leiden tot een monitorend of actief aandeelhouderschap van de provincie. Bij een monitorend aandeelhouderschap ligt de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor dergelijke deelnemingen primair bij de portefeuillehouder Verbonden Partijen.

Bij een monitorend aandeelhouderschap is er geen sterke koppeling met een inhoudelijk beleidsveld.

Wanneer wordt geconcludeerd dat een actief aandeelhouderschap vereist is, dan heeft het -in eerste instantie- de voorkeur om de bestuurlijke verantwoordelijkheid binnen Gedeputeerde Staten neer te leggen bij de portefeuillehouder die het meest betrokken is bij het betreffende beleidsterrein. Dit geldt ook voor de rol van Algemeen en Dagelijks Bestuur van een Wgr-samenwerking. Deze bestuurder kan immers vanuit die positie aangesproken worden op het bereiken van de publieke doelen van de deelneming binnen de inzet van het betreffende beleidsterrein. Vanuit de inhoudelijke verantwoordelijkheid van deze portefeuillehouder kan ook gericht invulling worden gegeven aan het actieve aandeelhouderschap.

Bij de invulling van het aandeelhouderschap zal rekening worden gehouden met een goede risicobeheersing, met voldoende waarborgen en met het vermijden van mogelijke strijdigheid van belangen. Strijdigheid van belangen ('dubbele petten') kan bijvoorbeeld optreden wanneer de verbonden partij werkzaam is op een gebied waar de provincie ook andere verantwoordelijkheden heeft, bijvoorbeeld als subsidieverstrekker of als bevoegd gezag. Het gegeven dat er sprake is van meerdere, elkaar beïnvloedende sturingslijnen betekent dat de bestuurlijke en ambtelijke rolverdeling nader moet worden bezien. Het uitgangspunt hierbij is dat bij meerdere sturingslijnen in relatie tot één verbonden partij de verschillende rollen door of onder verantwoordelijkheid van verschillende gedeputeerden worden uitgevoerd. De eigenaarslijn of rol in een dagelijks en algemeen bestuur wordt dan gescheiden van de rol van subsidieverstrekker of opdrachtgever. Dit draagt bij aan expliciete afwegingen binnen het college van Gedeputeerde Staten. De ambtelijke ondersteuning wordt hier op afgestemd.

Indien een nadere analyse uitwijst dat de rollen niet conflicteren en er bovendien versterking kan plaatsvinden door het in één hand te leggen, zal het college van GS dit –met een heldere onderbouwing- voorleggen aan PS.

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor een deelneming houdt in dat de betrokken portefeuillehouder zorg draagt voor de provinciale vertegenwoordiging in de deelneming via de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA) en – indien aanwezig- de aandeelhouderscommissie (AHC). De vertegenwoordiging in de AVA en AHC kan –onder verantwoordelijkheid van de bestuurder- ook ambtelijk worden ingevuld. De bestuurder legt deze voor de betreffende deelneming verantwoording af naar Provinciale Staten. De agenda van de AHC wordt eveneens aan het college voorgelegd als deze dient ter voorbereiding van een AvA. In overige gevallen is het aan de betrokken portefeuillehouder om te bepalen of de zwaarte van de onderwerpen vooraf bespreking in het college wenselijk of noodzakelijk maakt.

De vergaderingen van het Algemeen Bestuur en het Dagelijks Bestuur van een samenwerking op basis van de Wgr worden niet per definitie behandeld in het beraad van het college van Gedeputeerde Staten. Hier geldt dat strategische keuzes vooraf in het college worden behandeld en dat het college periodiek wordt geïnformeerd over de voortgang.

### **3.7 Ambtelijke organisatie**

Gedeputeerde Staten organiseert dat ten behoeve van hun ondersteuning op het gebied van Verbonden Partijen op concernniveau de organisatie adequaat en gecoördineerd blijft via een team Verbonden Partijen.

Bestuurskundige, financiële, juridische en bedrijfskundige kennis moet verbonden blijven met de inhoudelijke kennis van de accountmanagers. Het team Verbonden Partijen is verantwoordelijk voor de beleidsformulering op het gebied van Verbonden Partijen en de implementatie ervan. De inspanningen zijn er met name op gericht dat binnen de relevante onderdelen van de organisatie de benodigde expertise adequaat blijft en wordt toegepast in de voorkomende gevallen.

Hierbij zijn 2 zaken belangrijk: Als eerste vervult dit team, samen met concerncontrol, een belangrijke rol in het kader van ‘checks and balances’. Als tweede mag van dit team worden verwacht dat ze oplossingsgerichtheid aan de dag leggen, bijvoorbeeld op het gebied van verdienmodellen en financieringsconstructies. Beiden aspecten spelen een belangrijke rol bij een evenwichtige ondersteuning van het college van Gedeputeerde Staten.

## 4 Wetgeving

### 4.1 Inleiding

Op verbonden partijen is veel wetgeving van toepassing. Zowel delen van de Provinciewet, als de Wet gemeenschappelijke regelingen en het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten. Specifiek voor deelnemingen is ook reeds eerder aangegeven dat de positie van de aandeelhouders in de afgelopen jaren ook duidelijk is verschoven. Mede onder invloed van wetgevende aanpassingen in 2004, de Code Tabaksblat en de aanbevelingen van de commissie Frijns, is de positie van de aandeelhouders aanmerkelijk versterkt en is er sprake van een serieuze interactie tussen ondernemingsbestuur en aandeelhouders. Hierdoor is een effectieve inbreng van de aandeelhouders in de onderneming mogelijk en kan inhoud worden gegeven aan actief aandeelhouderschap.

Het past niet in het bestek van deze nota om deze wetgeving uitgebreid te bespreken. Korthedshalve wordt verwezen naar de nota van Gedeputeerde Staten die de uitwerking van deze nota vormt. In deze nota wordt enkel kort ingegaan op de Wet Normering Topinkomens, alsmede de Brabantnorm, Wet Markt en Overheid, Staatsteun, Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen, Social Return, Inkoop en de Wet Bibob/integriteit.

### 4.2 Wet Normering Topinkomens /Brabantnorm

#### *Wet normering Topinkomens*

De regels voor de (semi)publieke sector staan in de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT). Het inkomen van een topfunctionaris in de (semi)publieke sector mag maximaal 130% van een ministersalaris zijn. Verder zijn er regels over ontslagvergoedingen en variabele beloning. De WNT geldt onder andere voor topfunctionarissen van publieke instellingen. Hieronder wordt ook een aantal van de deelnemingen van de provincie Noord-Brabant gerekend. Ook instellingen die een groot deel van hun inkomsten uit subsidie ontvangen vallen onder de WNT. (Semi)publieke instellingen moeten jaarlijks de bezoldigingsgegevens en eventuele ontslagvergoedingen van hun functionarissen publiceren in de financiële jaarverslagen.

De beloning van de leden en voorzitter van de Raad van Commissarissen bedraagt maximaal 10% en 15% van het voor de bestuurders geldende maximum.

Het kabinet wil de WNT-normen verder aanscherpen. Vanaf 1 januari 2015 mogen topinkomens in de (semi)publieke sector maximaal 100% van het ministersalaris zijn, met inachtneming van overgangsrecht voor bestaande contracten.

#### *Brabantnorm*

In de Algemene subsidieverordening Noord-Brabant van 8 juli 2014 is bepaald dat als een instelling voor meer dan 25% van zijn inkomsten afhankelijk is van provinciale subsidie dat er geen sprake kan zijn van een hogere bezoldiging dan van een ministersalaris. Daarmee is de grens lager dan de huidige Wet Normering Topinkomens voorschrijft. Na de wetswijziging van de WNT zal dit gelijk zijn met de huidige Brabantnorm.

### 4.3 Wet Markt en Overheid

Als de provincie alleen dan wel in of met een samenwerkingsverband economische activiteiten uitvoert, is de wet Markt en Overheid van toepassing. Deze wet bedoelt concurrentievervalsing tegen te gaan door wat in deze wet overheidsbedrijven wordt genoemd en de private markt te beschermen als de overheid met dit soort bedrijven economische activiteiten verricht. Hieraan is al te denken bij relatief eenvoudige activiteiten als verhuur van leegstaande ruimten of het leveren van bijvoorbeeld reproductie. Als de provincie economisch actief is dan moeten in ieder geval en ten minste de integrale kosten van de dienst of de geleverde goederen aan de afnemer in rekening worden gebracht. De wet Markt en Overheid is complementair aan de staatssteunregels.

#### 4.4 Staatssteun

Aan een samenwerkingsverband wordt niet deelgenomen als de samenwerking onrechtmatige staatssteun oplevert. Ieder samenwerkingsverband dient daarom expliciet getoetst te worden aan de Europese regelgeving voor staatssteun. Om te beoordelen of er sprake is van staatssteun, worden de volgende criteria uit het Europese werkingsverdrag gehanteerd:

- Er is sprake van staatsmiddelen die aan een onderneming worden verleend;
- Deze staatsmiddelen verschaffen een economisch voordeel dat niet via normale commerciële weg zou zijn verkregen (non-marktconformiteit);
- De maatregel is selectief: het geldt voor één of enkele ondernemingen, een specifieke sector of regio;
- De maatregel vervalst de mededinging (in potentie) en (dreigt te) leiden tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in de EU.

Zodra een maatregel niet aan één van de hierboven genoemde criteria voldoet is de maatregel geen steunmaatregel in de zin van het Europese recht. De staatssteunprocedure werkt met het “nee, tenzij” principe. Staatssteun is verboden, tenzij een beroep kan worden gedaan op een vrijstelling of tenzij de Europese Commissie toestemming geeft. Het uitgangspunt bij de financiering van rechtspersonen en andere samenwerkingsverbanden is dat staatssteun slechts wordt verleend indien deze past binnen de daarvoor geldende Europese kaders.

#### 4.5 Inkoop: Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen, Social Return en Launching Customer

De Provincie Noord-Brabant heeft haar Inkoopbeleid in december 2013 geactualiseerd. Provincie Noord-Brabant zal in haar Verbonden Partijen het aanbestedingsbeleid zoveel mogelijk bevorderen. Bij een meerderheidsbelang van de provincie Noord-Brabant is de invloed daarbij uiteraard veel groter dan in het geval van een minderheidsbelang. In het laatste geval is overleg met de andere deelnemers cruciaal.

De provincie Noord-Brabant wil in haar inkoopbeleid in relatie tot de verbonden partijen –naast de geldende generieke regels- de aandacht vestigen op:

- Maatschappelijk verantwoord ondernemen,
- Social Return
- Launching Customer.

##### *Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen*

Bij maatschappelijk Verantwoord Ondernemen is er aandacht voor de 3 p's in de verbonden partij.

- Profit: geld als maatstaf voor waardering;
- People: gevolgen voor de mensen binnen en buiten de eigen organisatie;
- Planet: effecten op het natuurlijke leefmilieu.

Voor Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen geldt dat dit tot uitdrukking kan komen bij de inkoop, maar geldt overigens breder dan alleen bij inkoop.

##### *Social Return*

Social Return is het maken van afspraken met opdrachtnemers bij het inkopen van diensten, werken en leveringen over arbeidsplaatsen, leer-/werkplekken en stageplekken voor specifieke doelgroepen, zoals SW-geïndiceerden, mensen met een beperking en stagiairs van beroepsopleidingen. Daarnaast wordt social return ook vrijer ingevuld door bijvoorbeeld afspraken te maken over het leveren van een bijdrage aan bepaalde maatschappelijke doelen. Mogelijkheden voor de provincie zijn onder andere afspraken maken over:

- het inkopen van goederen en/of diensten inkopen bij een SW-bedrijf of een regulier bedrijf dat veel van de specifieke doelgroepen inzet;
- met opdrachtnemers overeen te komen dat 5 % van de aanneemsom door de opdrachtnemer moet worden besteed aan het inzetten van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt (de zogenaamde 5%-regeling).

##### *Launching customer*

De Provincie brengt overheid en bedrijfsleven bij elkaar om meer innovaties uit de markt te halen. Denk aan functioneel specificeren, gunnen op een combinatie van kwaliteit en prijs (EMVI), risicomanagement, intellectueel eigendom en life cycle costing. Zo kan een verbetering van de life cycle of de functionaliteit economisch ineens het meest voordelig zijn. Dat kan voor ondernemers een extra stimulans zijn om innovaties te ontwikkelen. In het

launching customer proces worden normale commerciële verhoudingen in acht genomen. Waar dat vereist is worden de aanbestedingsregels toegepast.

#### **4.6 Wet Bibob/integriteit**

De provincie Noord-Brabant heeft veel waarde aan integriteit van personen en ondernemingen met wie een samenwerkingsrelatie is of wordt aangegaan. Gedeputeerde Staten passen de Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) toe wanneer dat mogelijk is. Deze toepassing, bij onder andere aanbestedingen, vastgoedtransacties, verlenen van subsidies of omgevingsvergunningen moet voorkomen dat de provincie Noord-Brabant onbewust en/of ongewild criminele activiteiten faciliteert. Indien de Wet Bibob niet kan worden toegepast kan, indien daar redenen voor zijn, de provincie Noord-Brabant de integriteit toetsen van de partijen waarmee beoogd wordt een samenwerkingsrelatie aan te gaan. Indien het Bibob-onderzoek dan wel de integriteitstoets daartoe aanleiding geeft, worden samenwerkingsafspraken niet gemaakt en of worden gemaakte afspraken heroverwogen.

De verbonden partijen, zoals de BOM en het GOB, die in naam van de provincie Noord-Brabant deelnemen in andere partijen en of subsidies verlenen passen ook een dergelijke integriteitstoets toe.

## 5 Kaders instrumentele uitwerking

### 5.1 Inleiding

Bij het verbeteren van de sturing, beheersing, toezicht houden en verantwoording hoort ook een betere stuurinformatie bij Provinciale Staten. Het proces van begroten en verantwoorden vormt hiervan de basis. Bij het begroten en verantwoorden zal het risicomanagement en het bepalen van het weerstandsvermogen in relatie tot de verbonden partijen specifiek aandacht krijgen. Dit geldt ook voor het financieren van de verbonden partijen.

Voor deze instrumentele uitwerking geldt de bevoegdheid van het college van Gedeputeerde Staten. In dit hoofdstuk wordt aangegeven hoe de verbetering vorm krijgt.

### 5.2 Hoe op te nemen in de planning & controlcyclus en begroting?

De verbonden partijen worden –conform BBV- opgenomen in een separate paragraaf Verbonden Partijen. De inhoud van de paragraaf Verbonden Partijen is vanaf de begroting 2015 aangevuld met indicatoren die betrekking hebben op het beleid, de governance en de financiën Dit gebeurt aan de hand van een stoplichtmodel (groen/geel/rood). Hiermee wordt, naast de beschrijving van het financiële belang, een beeld gegeven van het verwacht verloop op deze punten. Indien een indicator op oranje of rood staat, wordt een toelichting gegeven.

*Kern prestatie indicatoren en kritieke succesfactoren.*

In navolging van de 4 fondsen in het kader van de 2<sup>e</sup> tranche Investeringsagenda zullen voor de relevante verbonden partijen zogenoemde Kern Prestatie Indicatoren worden benoemd (KPI's). Het zijn indicatoren die met elkaar een beeld geven van de verhouding tussen de bereikte prestaties en de gebruikte middelen. Dit wordt gemonitord ten opzichte van de geplande prestaties. Daarnaast worden ook kritieke succesfactoren (KSF) benoemd. Deze KSF'en geven in het bijzonder aan welke sturingsvariabelen bepalend zijn voor het daadwerkelijk bereiken van het doel. Op deze wijze zal 2 keer per jaar worden verantwoord (2<sup>e</sup> burap en jaarrekening). Voor de Fondsen zijn deze vanaf de begroting 2015 opgenomen en voor de overige partijen vindt dat plaats vanaf de begroting 2016.

### 5.3 Risicomanagement en weerstandsvermogen

Het college van Gedeputeerde Staten heeft recent de Beleidsnota risicomanagement en weerstandsvermogen vastgesteld en Provinciale Staten hiervan op de hoogte gebracht (juni 2014).

Risicomanagement inventariseert de mogelijke gebeurtenissen die van invloed kunnen zijn op de provincie en probeert voordelige effecten (kansen of mogelijkheden) ervan te benutten en nadelige effecten (risico's op schade) te beheersen en te beperken. Weerstandsvermogen is een maatstaf om te beoordelen of de provincie in staat is om nadelige gevolgen van risico's op te vangen zonder dat daarbij de continuïteit in de uitvoering van taken in gevaar komt. Risicomanagement is een taak en bevoegdheid van Gedeputeerde Staten.

Gedeputeerde Staten zullen het risicomanagement in een continu-cyclische benadering toepassen en systematisch en stapsgewijs op een vernieuwde wijze invoeren.

Het toepassen van risicomanagement en het bepalen van het weerstandsvermogen is onverminderd van toepassing op verbonden partijen. Bij het aangaan van nieuwe verbonden partijen zal dit vorm krijgen in een gedegen ex-ante-analyse. Afhankelijk van deze risicoanalyse bepaald wordt hoe hoog de risicoafdekking van het provinciale aandeel in de financiering (Eigen Vermogen of Vreemd Vermogen) dient te bedragen en aangehouden moet worden in de Algemene risicoreserve of de reserve Ontwikkelbedrijf of een specifieke bestemmingsreserve. Alle verbonden partijen zullen conform de standaard continu cyclische benadering tegen het licht worden gehouden.

### 5.4 Financiering

Deelnemingen brengen per definitie financiële risico's met zich mee. Vanuit het oogpunt van publiek belang is het daarom van groot belang dat zorgvuldig met publieke middelen wordt omgegaan en risico's zoveel mogelijk worden vermeden. Dit stelt eisen aan de wijze waarop de financiering vanuit de provincie kan plaatsvinden. Daarom dienen deelnemingen en (tijdelijke) participaties steeds getoetst te worden aan een aantal randvoorwaarden.

We maken in eerste instantie onderscheid tussen provinciale richtlijnen voor financiering en vervolgens wordt aangegeven hoe we om gaan met het beoordelen van de financiering en financiële consequenties bij de specifieke deelnemingen.

*Provinciale richtlijnen met betrekking tot interne financiering*

De financiering van een deelneming bestaat – zoals gebruikelijk – uit eigen en vreemd vermogen. Kenmerk van een provinciale deelneming is dat de provincie in ieder geval participeert in het eigen vermogen (in casu aandelenkapitaal). Daarnaast is het mogelijk dat de provincie een aandeel heeft in het vreemd vermogen of zich garant stelt.

Het provinciale aandeel in het eigen vermogen dient – volgens de bestaande wet en regelgeving (BBV) – tegen aanschaffingsprijs of lagere marktwaarde te worden geactiveerd.

*Minimale (co)financiering door andere private of publieke partijen*

Wanneer sprake is van een deelneming met andere private of publieke partijen, dan geldt als uitgangspunt dat deze minimaal gezamenlijk een betrokkenheid hebben van 50%. Als andere partijen niet minimaal dit aandeel gezamenlijk voor hun rekening willen nemen wordt het risico te groot geacht en zal de provincie in principe niet participeren, tenzij er al sprake is van enige participatie door de provincie. In dat geval zal Gedeputeerde Staten de aanvraag – zoals in principe alle aanvragen en wijzigingen met betrekking tot deelnemingen – voorleggen aan Provinciale Staten voor het kenbaar maken van wensen en bedenkingen.

*Richtlijn voor rendement*

Het behalen van rendement is een afgeleid belang. Uitgangspunt is het behalen van de provinciale doelen met behulp van een deelneming. Hiervoor is de continuïteit van de deelneming van groot belang. De kans hierop wordt groter naarmate de rendementsverwachting (winstverwachting) groter is. Wanneer sprake is van normale zakelijke verhoudingen hanteert de provincie het uitgangspunt dat minimaal de vermogenskosten moeten worden terugverdiend. Zakelijk gezien is de kans groter dat private investeerders mede participeren als het verwacht rendement marktconform is. In dat geval wordt door de provincie met name geparticipeerd om het provinciale belang te borgen.

Hantering van dit uitgangspunt betekent dat niet op winstmaximalisatie, maar wel op het ten minste in stand houden van waarde wordt gestuurd waarbij tevens rekening gehouden wordt met het risicoprofiel van de activiteiten van de betreffende deelneming. Hiermee wordt ook aangesloten op de eisen van de wet Fido. De mogelijkheid bestaat om bewust te kiezen voor een lager rendement, bijvoorbeeld om het rendement ten gunste te laten komen van de Brabantse burgers in de vorm van lagere tarieven. De uitkering van het resultaat vindt plaats door middel van een dividenduitkering. De 'pay-out'-ratio (dat deel van de jaarlijkse winst dat aan aandeelhouders wordt uitgekeerd) kan per deelneming variëren. Elementen die hiervoor bepalend zijn, zijn een gezonde vermogensstructuur van de betreffende deelneming en de eventueel toekomstige ontwikkelingen en investeringen die gefinancierd moeten worden door de deelneming.

# Bijlage 1 Definities en begrippen

## **Besloten Vennootschap (BV)**

Een BV is een rechtspersoon waarvan het maatschappelijk kapitaal verdeeld is in aandelen die niet vrij overdraagbaar zijn (vandaar ‘besloten’ vennootschap). In plaats daarvan staan de aandelen geregistreerd in het bij een BV verplichte register van aandeelhouders op naam van de eigenaren.

## **Commanditaire vennootschap (CV)**

Een CV heeft geen rechtspersoonlijkheid. De CV wordt vaak gebruikt als beheersvorm voor de directie van een NV of BV. Alle vennoten hebben een inbrengplicht. Er bestaat onderscheid tussen de beherende vennoten en de stille of commanditaire vennoten. De laatsten mogen niet in de onderneming werkzaam zijn en lopen slechts het risico tot het bedrag van hun inbreng. In de praktijk wordt naast de CV vaak een BV opgericht. In zo’n constructie is de provincie (mede-)financier van de CV en wordt de provincie (mede-) aandeelhouder in de BV. De BV is dan de organisatie met een directie en ontplooit uiteindelijk de daadwerkelijke activiteiten.

## **Coöperatie**

Een coöperatie is een speciale vereniging, die overeenkomsten aangaat met en voor haar leden. Er is sprake van een gezamenlijk doel dat gemakkelijker te bereiken is door de samenwerking. Het aandeel in een coöperatie is niet verhandelbaar waardoor uitstappen bijna onmogelijk is.

## **Coöperatieve vereniging**

Een coöperatieve vereniging komt in grote lijnen overeen met een vereniging (leden en een ALV). Het verschil met een vereniging is dat een coöperatieve vereniging tot doel mag hebben de leden te voorzien van bepaalde stoffelijke behoeften en dat er daarom winst mag worden uitgekeerd aan de leden.

## **Corporate governance**

Corporate governance is het systeem van bestuur en toezicht. Het regelt de verhoudingen tussen bestuurders, commissarissen en aandeelhouders. Binnen de bedrijfskunde gebruikt men de term voor het aanduiden van hoe een onderneming goed, efficiënt en verantwoord geleid moet worden.

## **Deelneming**

Er is sprake van een bestuurlijke en/of financiële betrokkenheid bij een privaatrechtelijke organisatie als genoemd in artikel 158, lid 2, van de provinciewet.

## **Détournement de pouvoir**

Een bestuursorgaan mag de hem geattribueerde en gedelegeerde bevoegdheid alleen gebruiken voor het doel waarvoor de bevoegdheid is gegeven (art. 3:3 Algemene wet bestuursrecht).

## **Dualisme**

Dualisme is een politicologisch en staatskundig begrip waarmee men de taakverdeling tussen bestuur en volksvertegenwoordigers wil aanduiden. Het bestuur is er om te besturen, en de volksvertegenwoordigers dienen het bestuur te controleren.

## **Gemeenschappelijk openbaar lichaam**

De gemeenschappelijke regeling in de vorm van een gemeenschappelijk openbaar lichaam is een nieuwe zelfstandige rechtspersoon die op grond van artikel 8, lid 1, Wgr wordt bestuurd door een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Na oprichting heeft het bestuur alleen nog maar organisatorische bevoegdheden, zoals de bevoegdheid de jaarrekening en begroting vast te stellen of de bevoegdheid als openbaar lichaam privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten. Over publiekrechtelijke bevoegdheden beschikken de bestuursorganen pas, nadat deze expliciet zijn overgedragen door de deelnemende bestuursorganen. In beginsel kunnen alle bevoegdheden naar organen van een gemeenschappelijk openbaar lichaam worden overgedragen, behalve het heffen van belastingen.

## **Gemeenschappelijke Regeling**

Er is sprake van een publiekrechtelijk samenwerkingsverband van de provincie met een of meerdere andere overheden op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen.



### **Lichte regeling ( artikel 1, lid 1, Wgr) = publiekrechtelijk convenant**

Deze vorm heeft geen rechtspersoonlijkheid en is in feite een publiekrechtelijk convenant. Het verschil met een privaatrechtelijk convenant is dat de geschilbeslechting via het publiekrecht verloopt.

### **Maatschap**

De maatschap heeft geen rechtspersoonlijkheid en geen gescheiden vermogen. Net als de VOF wordt de maatschap vooral gebruikt door natuurlijke personen. De positie in een maatschap is niet overdraagbaar.

### **Modus operandi**

De modus operandi (Latijn, manier van werken) is een specifieke, herkenbare werkwijze van een individu of van een groep personen. Aan deze werkwijze, ook wel handelswijze kan dit individu of deze groep herkend worden (handschrift, signatuur).

### **Naamloze Vennootschap (NV)**

Een naamloos vennootschap oftewel een NV is een rechtspersoon waarvan het maatschappelijk kapitaal verdeeld is in aandelen die -in tegenstelling tot een BV- in principe vrij overdraagbaar zijn. De naamloze vennootschap dankt haar naam aan het feit dat er bij een NV geen verplichting bestaat tot het houden van een register van aandeelhouders. Men zou kunnen stellen dat de vennoten buiten beeld blijven en praktisch anoniem zijn.

### **Overige samenwerkingsrelaties**

Overige samenwerkingsrelaties waarbij de provincie bestuurlijke- of financiële belangen heeft of risico's loopt, bijvoorbeeld ten gevolge van subsidieverlening, lening of garantstelling.

### **Privaatrecht / privaatrechtelijke samenwerking**

Het privaatrecht beschrijft hoe burgers en bedrijven met elkaar om moeten gaan. De regels hiervoor staan in het Burgerlijk Wetboek. Publiekrechtelijke samenwerking gebeurt hoofdzakelijk via vennootschappen of stichtingen.

### **Privaatrechtelijk convenant**

In een convenant worden afspraken tussen partijen, zowel op inhoudelijk als op procedureel vlak, vastgelegd. Voor een convenant is geen goedkeuring nodig. Als één van de partijen de afspraken niet nakomt, dan zijn de juridische mogelijkheden van de andere partijen over het algemeen uiterst beperkt.

### **Publiekrecht / publiekrechtelijke samenwerking**

Het publiekrecht geeft regels ten aanzien van de verhouding tussen de burger en de overheid. Ook handelt dit over de verhouding tussen overheidsinstanties onderling. De samenwerking tussen decentrale overheden is publiekrechtelijk vooral geformaliseerd in gemeenschappelijke regelingen op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen.

### **Rechtspersoon**

Een rechtspersoon is een papieren fictie waaraan de wet rechtspersoonlijkheid heeft toegekend. Het is niet meer dan een papieren constructie. Rechtspersoonlijkheid is te beschrijven als de mogelijkheid voor een juridische entiteit om rechten en verplichtingen te hebben net als een natuurlijk persoon.

### **Stichting**

Dit is een veelgebruikte rechtsvorm om activiteiten met een ideëel doel uit te voeren. Een stichting heeft een bestuur, maar geen leden. In de statuten van de stichting worden het doel en de wijze van samenstelling van het bestuur geregeld. Er is een verbod op winstuitdeling aan oprichters, ook bij liquidatie. Een stichting kan niet worden verkocht. Behaalde winst dient aangewend te worden voor de doelstellingen van de stichting.

### **Vennootschap onder firma (VOF)**

Een VOF heeft geen rechtspersoonlijkheid. Deze rechtsvorm wordt praktisch nooit gebruikt door provincies (of gemeenten) omdat de accenten uitdrukkelijk op de persoonlijke hoedanigheden van de vennoten liggen.

**Verbonden partij**

Er is sprake van een samenwerkingsverband met een publiekrechtelijke- of privaatrechtelijke externe partij(en) in welk verband de provincie zowel een bestuurlijk als een financieel belang heeft en dat de status van publiekrechtelijk- of privaatrechtelijk rechtspersoon heeft

**Vereniging**

Een vereniging heeft leden die met elkaar samenwerken om een doel te bereiken. Het bestuur is gekozen door de leden en zij vertegenwoordigt de vereniging. De Algemene Ledenvergadering (ALV) is het hoogste orgaan van de vereniging. Het lidmaatschap is niet overdraagbaar en er is geen winstdeling mogelijk.

**Wet Fido**

Het Rijk heeft regels gesteld aan gemeenten en provincies over hoe zij hun geld en kapitaal moeten beheren. Die regels staan in de Wet financiering decentrale overheden (Wet Fido).

**Wgr**

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is een Nederlandse wet, waarin samenwerkingsverbanden worden geregeld tussen openbare lichamen zoals gemeenten, provincies en waterschappen.

## Bijlage 2 Overzicht Deelnemingen en verbonden partijen

	Naam deelneming	Vestigingsplaats	Activiteit(en)	Aandeel	Zeggenschap
1	Enexis Holding NV	's-Hertogenbosch	Enexis beheert het energienetwerk in Noord-, Oost- en Zuid-Nederland voor de aansluiting van ongeveer 2,5 miljoen huishoudens, bedrijven en overheden. Aandelen dienen wettelijk verplicht in publieke handen te zijn.	30,8%	Stemrecht / voordrachtsrecht lid RvC / lid AHC
2	CBL Vennootschap BV (afwikkeling verkoop Essent)	's-Hertogenbosch	De functie van CBL Vennootschap BV (Cross Border Lease) is om de verkopende aandeelhouders van energiebedrijf Essent te vertegenwoordigen als medebeheerder (naast RWE, Enexis en Essent) van het CBL Escrow Fonds en te fungeren als "doorgeefluik" voor betalingen in en uit het CBL Escrow Fonds.	30,8%	Stemrecht / lid AHC
3	Vordering Enexis BV (afwikkeling verkoop Essent)	's-Hertogenbosch	Essent heeft eind 2007 een herstructurering doorgevoerd waarbij het economische eigendom van de gas- en elektriciteitsnetten binnen de Essent-groep zijn verkocht en overgedragen aan Enexis tegen de geschatte fair market value. Omdat Enexis BV destijds over onvoldoende contante middelen beschikte om de koopprijs hiervoor te betalen is deze omgezet in een lening van Essent Nederland B.V. Omdat het op dat moment niet mogelijk was om de lening extern te financieren is besloten de lening over te dragen aan de verkopende aandeelhouders van Essent. Op het moment van overdracht bedroeg de vordering € 1,8 miljard.	30,8%	Stemrecht / lid AHC
4	Verkoop Vennootschap BV (afwikkeling verkoop Essent)	's-Hertogenbosch	In het kader van de verkoop van Essent aan RWE hebben de verkopende aandeelhouders een aantal garanties en vrijwaringen gegeven aan RWE. Het merendeel van deze garanties en vrijwaringen is door de verkopende aandeelhouders overgedragen aan Verkoop Vennootschap. Ter verzekering van de betaling van eventuele schadeclaims heeft RWE bedongen dat een deel van de verkoopopbrengst door de verkopende aandeelhouders gedurende een bepaalde tijd in het General Escrow Fonds wordt aangehouden.	30,8%	Stemrecht / lid AHC
5	CSV Amsterdam BV (afwikkeling verkoop Essent)	's-Hertogenbosch	De organisatie vervult drie doelstellingen: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) namens de verkopende aandeelhouders van Essent een eventuele schadeclaimprocedure voeren tegen de Staat als gevolg van de WON;</li> <li>b) namens de verkopende aandeelhouders eventuele garantieclaim procedures voeren tegen Waterland;</li> <li>c) het geven van instructies aan de escrow-agent wat betreft het beheer van het bedrag dat op de escrow-rekening n.a.v. verkoop Attero is gestort.</li> </ul>	30,8%	Stemrecht / lid AHC
6	Publiek Belang Elektriciteitsproductie BV (PBE) (afwikkeling verkoop Essent)	's-Hertogenbosch	Onderdeel van Essent was het 50% aandeel in N.V. Elektriciteits Productiemaatschappij Zuid-Nederland (EPZ), o.a. eigenaar van de kerncentrale in Borssele. Essent had het 50% belang in EPZ bij Energy Resources Holding (ERH) ondergebracht. Het bedrijf Delta NV uit Zeeland heeft de verkoop van dit bedrijfs onderdeel van Essent aan RWE destijds bij de rechter aangevochten. Door een bemiddelingstraject is het geschil in 2011 opgelost. Op 30 september 2011 is, 2 jaar na de verkoop van de aandelen Essent, ERH alsnog geleverd aan	30,8%	Stemrecht / lid AHC

	<b>Naam deelneming</b>	<b>Vestigingsplaats</b>	<b>Activiteit(en)</b>	<b>Aandeel</b>	<b>Zeggenschap</b>
			RWE. PBE wikkelt de zaken af die uit deze verkoop zijn voortgekomen. Binnen PBE is nog vanaf medio 2012 een bedrag tussen de € 1,5 en 2,0 miljoen (merendeel aandelenkapitaal) achtergebleven om mogelijke zaken die uit de verkoop voortkomen af te wikkelen. Conform de verkoopovereenkomst ("SPA") zal het General Escrow Fonds tot 30 september 2015 blijven staan voor de afwikkeling van potentiële claims van RWE.		
7	Brabant Water NV	's-Hertogenbosch	Brabant Water verzorgt de drink- en industriewatervoorziening aan 2,4 miljoen inwoners en het bedrijfsleven in Noord-Brabant. Op grond van de Drinkwaterwet dienen drinkwaterbedrijven in publieke handen te zijn.	31,60%	Stemrecht / voordrachtsrecht lid RvC / lid AHC
8	Eindhoven Airport NV	Eindhoven	Militaire luchthaven met een medegebruiksvergunning voor de Burgerluchtvaart. In 2013 is Eindhoven Airport verder doorgroeid naar 3,4 miljoen passagiers en ruim 26.000 vliegbewegingen. Eindhoven Airport draagt bij aan de positionering van de Brainport regio, de directe- en indirecte werkgelegenheid, de bereikbaarheid en de aantrekkelijkheid van het vestigingsklimaat voor bedrijven.	24,50%	Stemrecht / voordrachtsrecht lid RvC
9	BOM Holding BV	Tilburg	De BOM heeft als doel het stimuleren en begeleiden van samenwerkingsverbanden om innovaties om te zetten in producten of diensten. Daarnaast begeleidt BOM buitenlandse bedrijven naar en in Brabant, investeert zij in kansrijke, innovatieve ondernemingen en ontwikkelt zij bestaande en nieuwe duurzame werklocaties. Ook is een aantal fondsen bij de BOM ondergebracht, namelijk: het Innovatiefonds Brabant, het Energiefonds Brabant, het Breedbandfonds Brabant, het Biobased Brabant Fonds en het Cleantech fonds.	100%	Stemrecht / voordrachtsrecht lid RvC
10	Ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte (ORR) BV en CV's	's-Hertogenbosch	De ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte geeft kavels uit ten behoeve van woningbouw, veelal in het hogere segment. De provincie heeft aan de sanering van de intensieve veehouderij, de glastuinbouw, de voormalige militaire terreinen en de sloop van overbodige bebouwing een bedrag van ca. € 209 miljoen uitgegeven. Deze kosten moeten worden terugverdiend door de uitgifte van in het algemeen ruime woningbouw kavels. Inmiddels is de ongeveer de helft al terugverdiend. De provincie geeft de woningbouw kavels niet zelf uit. De ontwikkelingsmaatschappij is samen met andere partijen opgericht.	BV 28% CV's 27%	Stemrecht / voordracht lid RvC. Bij CV's is er sprake van Stemrecht/ Commanditair vennoot
11	BV Tuinbouw Ontwikkelingsmaatschappij BV en CV	's-Hertogenbosch	De TOM richt zich op de ontwikkeling van projectvestigingsgebieden voor glastuinbouwbedrijven. Door concentratie van glastuinbouwbedrijven ontstaan economische (samenwerkings)voordelen alsmede voordelen vanuit het oogpunt van milieu en landschap. In 2014 heeft de TOM besloten zich geheel te richten op het glastuinbouwgebied in het Agro- en Foodcluster Nieuw Prinsenland.	BV 50% CV 49,8%	BV: Stemrecht / voordrachtsrecht lid RvC CV: Stemrecht / Commanditair vennoot
12	Business Park Aviolanda BV	Woensdrecht	Het Business Park Aviolanda (BPA) vervult een belangrijke functie bij het tot bloei brengen van het cluster van 'Aerospace maintenance-bedrijven' in Woensdrecht. BPA BV streeft er naar haar hoofdactiviteit, vastgoedbeheer, uit te breiden met clusterontwikkelingsactiviteiten in samenhang met de ontwikkeling van nieuw vastgoed.	60%	Stemrecht

	<b>Naam deelneming</b>	<b>Vestigingsplaats</b>	<b>Activiteit(en)</b>	<b>Aandeel</b>	<b>Zeggenschap</b>
13	NV Nederlandse Waterschapsbank	's-Gravenhage	Hoofddoelstelling van de NWB is het zo goed en goedkoop mogelijk financieren van de Nederlandse publieke sector. Hieronder worden verstaan de waterschappen, gemeenten, provincies, sociale woningbouw, zorg- en onderwijsinstellingen. De Nederlandse Waterschapsbank streeft uitdrukkelijk niet naar winstmaximalisatie.	0,12%	Stemrecht
14	NV Bank voor Nederlandse Gemeenten	's-Gravenhage	Hoofddoelstelling van de BNG is het zo goed en goedkoop mogelijk financieren van de Nederlandse publieke sector. Hieronder worden verstaan de waterschappen, gemeenten, provincies, sociale woningbouw, zorg- en onderwijsinstellingen. Voor de publieke sector is de BNG een belangrijke financieringspartner.	0,07%	Stemrecht
15	Delta NV	Middelburg	Delta NV is een multi-utility bedrijf en is hoofdzakelijk Zeeuws georiënteerd. Zij levert o.a.: energie, water, televisie en internet. Daarnaast heeft Delta een dochteronderneming in de afvalsector, namelijk Indaver.	0,05%	Stemrecht
16	OLSP Vastgoed BV	Oss	Door het besluit van MSD om de development activiteiten in Oss te gaan sluiten is er een nieuwe situatie voor de Life Science Campus en medewerkers van MSD ontstaan. De vraag is of hier nieuwe kansen uit kunnen ontstaan die de huidige opzet van Pivot Park versterken.	66,18%	Stemrecht
17	Green Chemistry Campus BV	Bergen op Zoom	Doel van de campus is het tot stand brengen van een topfaciliteit binnen de biobased economy met een focus op jonge innovatieve bedrijven op het snijvlak van 'Agro meets Chemistry'. De campus is business-driven en biedt kantoor-, laboratorium- en demofaciliteiten.	60%	Stemrecht
18	Groen Ontwikkelfonds Brabant BV (GOB)	's-Hertogenbosch	Doel van de GOB BV is het realiseren van de volledige ecologische hoofdstructuur en daaraan gekoppelde ecologische verbindingzones binnen Noord-Brabant.	100%	Stemrecht
19	Havenschap Moerdijk (GR)	Moerdijk	Het Havenschap is van groot belang voor de versterking van de economische structuur van Brabant en voor de werkgelegenheid in de regio. Conform de in juli 2014 vastgestelde Havenstrategie is het uitgangspunt hierbij een goede balans tussen waardecreatie, duurzaamheid en een veilige en leefbare regio (3P's). De ambitie is dat Moerdijk in 2030 hét belangrijkste knooppunt is van duurzame logistiek en duurzame chemie en procesindustrie in de Vlaams- Nederlandse Delta.	50%	Stemrecht / Voorzitter Dagelijks Bestuur / Voorzitter en lid Raad van Bestuur
20	Parkschap Nationaal Park de Biesbosch (GR)	's-Hertogenbosch	Parkschap Nationaal Park De Biesbosch is opgericht met ingang van 1 januari 2011. Het Parkschap richt zich op de ontwikkeling van het Nationaal Park De Biesbosch op het terrein van natuur, recreatie en toerisme.	25%	Stemrecht, lid bestuurscommissie
21	Interprovinciaal overleg IPO (vereniging)	's-Gravenhage	Het Interprovinciaal Overleg zet zich in voor een slagvaardig en resultaatgericht provinciaal bestuur. Het IPO is in 1986 opgericht en is de belangenbehartiger van en voor de provincies in 'Den Haag' en 'Brussel'. Ook is het IPO het platform van de provincies voor innovatie en kennisuitwisseling.	lid	Stemrecht, lid Bestuur
22	Zuidelijke Rekenkamer (GR)	Eindhoven	De Zuidelijke Rekenkamer onderzoekt de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Noord-Brabant en Limburg. Zij	50%	Collegiaal bestuur eens in de 6 jaar gekozen

	<b>Naam deelneming</b>	<b>Vestigingsplaats</b>	<b>Activiteit(en)</b>	<b>Aandeel</b>	<b>Zeggenschap</b>
			tracht met haar onderzoek inzicht te verschaffen in de bestedingen van publiek geld en de realisatie van bijbehorende beleidsvoornemens.		door Provinciale Staten prov. Noord-Brabant en Limburg. Daarnaast elk 3 leden van Provinciale Staten in Programmaraad.
23	INPA Huis van de Nederlandse Provincies (vereniging)	Brussel	Het HNP vervult als vooruitgeschoven post een signalerende functie en is een platform voor de gezamenlijke belangenbehartiging van de provincies en het IPO in Brussel. Provincies moeten voldoen aan de wet- en regelgeving die zijn oorsprong vindt in Brussel en zijn verantwoordelijk voor de uitvoering en handhaving van veel Europese regels en beleid. Het is belangrijk om bij de ontwikkeling van provinciaal beleid rekening te houden met Europese wet- en regelgeving en beleidskaders.	lid	Lid Bestuur
24	Regio West-Brabant kleinschalig collectief vervoer (GR)	Breda	Het tot stand brengen, ontwikkelen en in stand houden van een stelsel van kwalitatief hoogwaardig kleinschalig collectief vervoer in West-Brabant, waar de inzet van groot materieel niet efficiënt is.	€ 5,4 miljoen jaarlijks	Stemrecht en vertegenwoordiging in Bestuurscommissie
25	Kleinschalig collectief vervoer Brabant Noordoost (GR)	Uden	Het tot stand brengen, ontwikkelen en in stand houden van een stelsel van kwalitatief hoogwaardig kleinschalig collectief vervoer in Noordoost-Brabant, waar de inzet van groot materieel niet efficiënt is.	€ 1,3 miljoen jaarlijks	Stemrecht, lid Dagelijks Bestuur en lid Algemeen Bestuur
26	Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (GR)	Tilburg	De Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (OMWB) vervult namens 27 gemeenten in Midden- en West-Brabant en de provincie publieke taken met als doel een kwalitatief hoogstaande fysieke leefomgeving: een openbare ruimte die vrij is van hinder en gevaar. Zij voert een pakket van wettelijke taken uit op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving.	33%	Stemrecht, lid Dagelijks Bestuur en lid van het Algemeen Bestuur
27	Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant (GR)	Eindhoven	De Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant (ODZOB) vervult namens de provincie en de gemeenten in de regio Zuidoost-Brabant publieke taken met als doel een kwalitatief hoogstaande fysieke leefomgeving: een openbare ruimte die vrij is van hinder en gevaar. Zij voert een pakket van wettelijke taken uit op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving.	32%	Stemrecht, lid Dagelijks Bestuur en lid van het Algemeen Bestuur
28	Omgevingsdienst Brabant Noord (GR)	's-Hertogenbosch	De Omgevingsdienst Brabant Noord (ODBN) vervult namens 19 gemeenten in Brabant Noord en de provincie publieke taken met als doel een kwalitatief hoogstaande fysieke leefomgeving: een openbare ruimte die vrij is van hinder en gevaar. Zij voert een pakket van wettelijke taken uit op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving.	37%	Stemrecht, lid Dagelijks Bestuur en lid van het Algemeen Bestuur
29	Fonds nazorg gesloten stortplaatsen (rechtsvorm vanuit de wet)	's-Hertogenbosch	Op 1 april 1998 is de Nazorgregeling Wet Milieubeheer (Leemtetwet bodembescherming) in werking getreden. In deze wet is de verantwoordelijkheid voor een eeuwigdurende nazorg voor stortplaatsen, waar na 1 september 1996 afvalstoffen zijn of worden gestort, neergelegd bij de provincies. Om hiervoor de benodigde financiële middelen aan te trekken	100%	Algemeen Bestuur Gedeputeerde Staten. Voorzitter en lid van het Dagelijks Bestuur

	<b>Naam deelneming</b>	<b>Vestigingsplaats</b>	<b>Activiteit(en)</b>	<b>Aandeel</b>	<b>Zeggenschap</b>
			is de nazorghelling ingesteld die wordt opgelegd aan stortplaatseigenaren. De opbrengst van de heffing wordt in het Nazorgfonds gestort. Het Nazorgfonds wordt naast de heffingen ook gevoed door beleggingsopbrengsten. Vanaf het moment van sluiting komen de kosten voor de nazorg voor rekening van de provincie. De provincie kan deze kosten declareren bij het Nazorgfonds.		

## Bijlage 3 Afwegingskader Samenwerkingsrelaties

Deze bijlage bestaat uit 2 delen:

- 1 het afwegingskader samenwerkingsrelaties;
- 2 beschrijving van de samenwerkingsvormen.

### Ad 1 Het afwegingskader samenwerkingsrelaties

In de Code “Sturing in samenwerkingsrelaties” (Gedeputeerde Staten 9 november 2010) is een afwegingskader geïntroduceerd in de vorm van een beslissboom die in 6 stappen leidt tot een keuze voor het overlaten aan de markt, het zelf uitvoeren als overheid, het inzetten van publiekrechtelijk instrumentarium zoals vergunningverlening, toezicht houden, handhaving en subsidieverlening of één van de samenwerkingsvormen (publiekrechtelijk of privaatrechtelijk). Dit afwegingskader is in geactualiseerde vorm weergegeven in bijlage 3. Bij de publiekrechtelijke samenwerkingsvormen gaat het dan om een Openbaar Lichaam, een Gemeenschappelijk Orgaan of een Publiekrechtelijk convenant.

Bij de privaatrechtelijke samenwerkingsvormen gaat het om een Stichting, een Vereniging, een Coöperatieve vereniging, een Besloten Vennootschap, een Naamloze Vennootschap, een Vennootschap onder Firma, een Commanditaire Vennootschap, een Maatschap, PPS-constructies of een Privaatrechtelijk convenant.

In Bijlage 3 is ook een beschrijving gegeven van deze samenwerkingsvormen.

De 6 stappen zijn:

- Stap 1 : Is er sprake van een publiek belang?
- Stap 2 : Is betrokkenheid van andere partijen nodig of wenselijk?
- Stap 3: Vraagt het publieke belang om actieve betrokkenheid van de provincie?
- Stap 4: Is een juridische entiteit met rechtspersoonlijkheid wenselijk of noodzakelijk?
- Stap 5: Heeft de privaatrechtelijke rechtsvorm de voorkeur?
- Stap 6: Is het voor de mate van zeggenschap wenselijk of noodzakelijk deel te nemen in het ‘risicodragend vermogen’ van de privaatrechtelijke organisatie?

Bij de keuze om taken en activiteiten op afstand te zetten gaat het om een afweging van belangen en om een afweging van de voor- en nadelen van de verschillende mogelijkheden. De provincie wordt daarbij soms in de keuze beperkt door andere factoren bijvoorbeeld als wordt aangesloten bij bestaande organisaties, door een hogere regeling of door aanwijzing van het Rijk.

Het afwegingskader is bedoeld om de besluitvorming te ondersteunen. De vraagstelling leidt tot het systematisch nadenken over de keuzemogelijkheden en voor- en nadelen. Het is geen dwingend kader wat in voorkomende gevallen maar tot één uitkomst kan leiden.

Indien de uitkomst leidt tot het aangaan van een nieuwe verbonden partij is het -in het kader van zorgvuldigheid-verstandig een aantal controle-vragen te stellen:

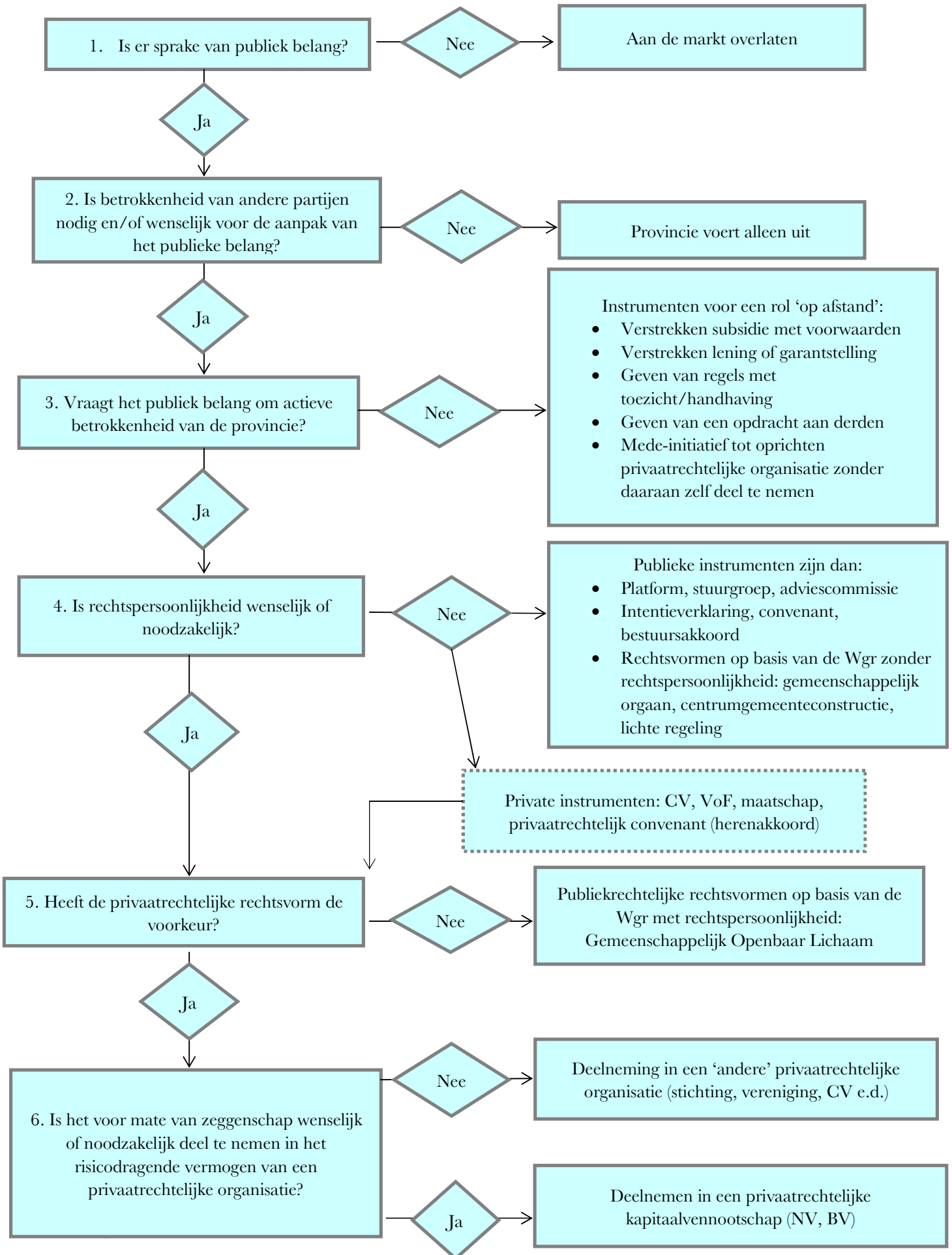
- Biedt de voorgestelde constructie voldoende beïnvloedingsmogelijkheden?
- Is er sprake van meerdere sturingslijnen?
- Is er een risico-analyse opgesteld? Hoe worden deze risico's gewogen?

### Ad 2 Beschrijving van de samenwerkingsvormen

Er is een beschrijving opgenomen van de volgende samenwerkingsvormen:

Openbaar Lichaam, Gemeenschappelijk Orgaan, Publiekrechtelijk convenant, Stichting, Vereniging, Coöperatieve vereniging, Besloten Vennootschap, Naamloze Vennootschap, Vennootschap onder firma, Commanditaire Vennootschap, Maatschap, Privaatrechtelijk convenant en PPS-constructies.





Stap 1: Is er sprake van een publiek belang?

Wordt vastgesteld dat er geen publiek belang is, dan kan de aanpak worden overgelaten aan de markt. Is er wel een publiek belang, dan volgt stap 2.

## Stap 1

Uitgangspunt is dat de provincie alleen taken uitvoert die voortkomen uit een publiek belang. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid omschrijft dat belang als volgt: “Er is eerst sprake van een publiek belang indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt”. Wat uiteindelijk onder de term publiek belang wordt verstaan, wordt dus bepaald door de provincie zelf.

Bij de vaststelling van het publiek belang kunnen toetsingscriteria helpen. Maar omdat het uiteindelijk de provincie zelf is die bepaalt, hebben deze het karakter van een checklist. De criteria zijn niet limitatief, maar dienen als handreiking voor de politieke afweging.

Criteria voor de vaststelling van een publiek belang kunnen zijn dat het gaat om een activiteit:

- Die past binnen het beleid en/of takenpakket, zoals onder meer vastgesteld in een programmabegroting en een op dat moment geldend collegeprogramma;
- Die zonder bijdrage van de provincie niet of onvoldoende van de grond komt;
- Die van strategisch en/of innovatief belang is;
- Waarbij de provincie de beschikbaarheid, de betaalbaarheid, klanttevredenheid en/of duurzaamheid voor de inwoners van Noord-Brabant wil garanderen;
- Als de markt faalt en de marktpartijen dit niet zelf corrigeren, of daar waar de markt resulteert in uitkomsten die maatschappelijk niet gewenst worden.

## Stap 2: Is betrokkenheid van andere partijen nodig of wenselijk?

### Stap 2

Deze stap betreft de vraag of de aanpak van het publieke belang intern gedaan wordt of extern uitgezet? Hoewel de factoren niet altijd even zwaar wegen, is een aantal mogelijke voor- en nadelen:

	Voordelen	Nadelen
Intern	<ul style="list-style-type: none"><li>• Directe sturings- en beïnvloedingsmogelijkheden, eigen management</li><li>• Betrokkenheid bij dagelijkse gang van zaken</li><li>• Aansluiting bij interne cycli</li><li>• Geen werving extern personeel</li><li>• Mogelijkheid om organisatievorm geruisloos te beëindigen</li><li>• Imago, vereenzelviging met provincie</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Niet onafhankelijk, dichtbij politiek</li><li>• Waarborging voldoende tijdsinzet</li><li>• Minder geschikt voor externe samenwerking</li><li>• Imago, vereenzelviging met provincie</li></ul>
Extern	<ul style="list-style-type: none"><li>• Herkenbaar/zichtbaar voor de markt</li><li>• Onafhankelijke positie</li><li>• Geschikt voor externe samenwerking</li><li>• Efficiencyoordeel</li><li>• Minder politiek geladen</li><li>• Bedrijfsdirectie en niet provincie is gezicht naar buiten</li><li>• risicospreiding</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• lastiger sturing</li><li>• organisatie kan niet geruisloos beëindigd worden</li><li>• provincie blijft politiek/bestuurlijk verantwoordelijk</li><li>• dubbelrol</li><li>• financieel risico</li><li>• bestuurdersaansprakelijkheid</li></ul>

Deze stap betreft dus de vraag of er andere partijen bij de publieke taak betrokken zijn of moeten worden. De aard van de partners (publiek, semipubliek of privaat) kan mee spelen bij de keuze van de samenwerkingsvorm.

Partners kunnen betrokken zijn bij en nodig zijn voor de aanpak van het publieke belang zonder dat ze ook daadwerkelijk participeren in de samenwerking. Een voorbeeld is de keuze voor een 100%-aandeelhouderschap in een vennootschap om vanuit deze vennootschap goed samen te kunnen werken met andere marktpartijen. Dit komt later in dit schema aan de orde.

Mogelijke argumenten voor wenselijkheid/noodzakelijkheid van andere partijen zijn:

- De provincie kan om bepaalde redenen de gewenste activiteit niet alleen uitvoeren.
- De activiteit kan alleen effectief en /of strategisch worden aangepakt, wanneer bepaalde disciplines worden geïntegreerd en diverse partijen met elkaar worden verbonden.

Wanneer de betrokkenheid van andere organisaties bij de aanpak niet noodzakelijk of wenselijk is, dan kan de provincie de aanpak van het publieke belang zelf uitvoeren. Anders volgt stap 3.

Stap 3: Vraagt het publieke belang om actieve betrokkenheid van de provincie?

### Stap 3

Hier gaat het om de vraag of de provincie meer terughoudende rol wil innemen of dat een actieve betrokkenheid bij de uitvoering wenselijk of noodzakelijk is. Er is hier sprake van grote diversiteit aan politiek/bestuurlijke, maatschappelijk, financiële gemotiveerde afwegingen. Maar ook effectiviteits- en efficiencyoverwegingen geven richting. De afweging van de voor- en nadelen van de gemaakte keuze kan veranderen na verloop van tijd of door gewijzigde omstandigheden.

Is de conclusie dat terughoudendheid gewenst of voldoende is, dan zijn de mogelijke provinciale instrumenten:

- Subsidie met subsidievoorwaarden
- (Achtergestelde) lening of garantstelling
- Regelgeving in combinatie met handhaving, toezicht of concessies (o.a. openbaar vervoer)
- Opdrachtverlening aan derden op basis van een privaatrechtelijke overeenkomst
- (Mede)initiatief tot de oprichting van een privaatrechtelijke deelneming zonder daaraan zelf deel te nemen.

Is actieve betrokkenheid wenselijk of noodzakelijk, dan volgt stap 4.

Stap 4: Is een juridische entiteit met rechtspersoonlijkheid wenselijk of noodzakelijk?

### Stap 4

Zowel het publiekrecht als het privaatrecht biedt mogelijkheden voor het oprichten van een samenwerkingsverband met rechtspersoonlijkheid. Rechtspersoonlijkheid kan wenselijk of noodzakelijk zijn voor:

- Het zelfstandig kunnen uitoefenen van rechtshandelingen
- Het kunnen aantrekken/inhuren van eigen personeel
- De uitoefening van (publiekrechtelijke en/of privaatrechtelijke) bevoegdheden, vooral- maar niet uitsluitend- tot het aangaan van rechtshandelingen
- Het hebben van eigen vermogen
- Het kunnen hebben van eigendommen op naam

Is rechtspersoonlijkheid niet nodig, dan zijn mogelijke publiekrechtelijke samenwerkingsvormen:

- Instellen van een platform, stuurgroep of adviescommissie
- Afsluiten van een convenant, intentieverklaring of bestuursakkoord
- Het aangaan van een gemeenschappelijke regeling op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (gemeenschappelijk orgaan, centrumgemeenteconstructie, 'lichte' regeling).

Ook de privaatrechtelijke instrumenten CV, VOF en maatschap hebben geen rechtspersoonlijkheid. Worden zij gebruikt, dan moeten deze wel worden goedgekeurd door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, omdat de keuze van de provincie voor het privaatrecht moet worden gemotiveerd

Is rechtspersoonlijkheid wenselijk of noodzakelijk, dan volgt stap 5.

Stap 5: Heeft de privaatrechtelijke rechtsvorm de voorkeur?

## Stap 5

Bij deze stap gaat het om de vraag welke rechtsvorm de voorkeur heeft: de privaatrechtelijke of de publiekrechtelijke.

Mogelijke overwegingen voor een publiekrechtelijke rechtsvorm:

- Deze is onderworpen aan regels van het publiekrecht, waarin waarborgen zijn opgenomen voor het gebruik van bevoegdheden, besluitvormingsstructuren, rechtszekerheid, beïnvloedingsmogelijkheden, democratische controle en openbaarheid.
- Het te behartigen belang heeft een (sterk) publiek karakter of het onderwerp van samenwerking is een zaak van publiekrechtelijke aard (bijvoorbeeld belastingheffing).
- Ook kunnen het Rijk, gemeenten en andere rechtspersonen deelnemen. Deelname is op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen echter aan bepaalde voorwaarden verbonden.

Mogelijke overwegingen voor een privaatrechtelijke rechtsvorm:

- Een private organisatie biedt de mogelijkheid om slagvaardig, efficiënt en professioneel als marktpartij op te treden.
- Het terugdringen van bestuurlijke drukte.
- Het privaatrecht biedt maatwerk voor atypische situaties.
- Voor de verwezenlijking van doelstelling moeten private gelden worden aangetrokken.
- De markt zal er bij een privaatrechtelijke rechtsvorm eerder vanuit gaan dat de investering van de provincie in een project moet renderen.
- Een privaatrechtelijke rechtsvorm biedt de mogelijkheid dat rendement uit de rechtsvorm kan worden onttrokken (bijvoorbeeld via dividenduitkering).
- Flexibiliteit voor wat betreft toetreden van andere partijen op een later moment.
- Het beperken van de financiële risico's tot de geïnvesteerde middelen.
- Publiekrechtelijke waarborgen zijn niet van toepassing, dit moet kunnen worden ondervangen door extra aandacht voor de elementen van 'good governance'.

Bij de te maken keuze moet ook worden getoetst of er geen sprake is strijd met het bevoordelingsverbod in de zin van de Wet markt en overheid, of van onrechtmatige staatssteun of strijd met de Europese (aanbestedings)regels. Dit kan in principe een rol spelen als de bevoordeling ten goede komt aan economische activiteiten van de entiteit. het niet marktconform gebeurt of als er sprake is van strijd met mededingingsregels.

Heeft het privaatrecht niet de voorkeur, dan kan worden gekozen voor de instelling van een publiekrechtelijk rechtsvorm op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Anders volgt stap 6.

Stap 6: Is het voor de mate van zeggenschap wenselijk of noodzakelijk deel te nemen in het 'risicodragend vermogen' van de privaatrechtelijke organisatie?

## Stap 6

Bij deze stap gaat het om de vraag of het voor de mate van zeggenschap wenselijk of noodzakelijk is deel te nemen in het 'risicodragend kapitaal' van een onderneming. Het gaat hierbij om de vraag of aan het kapitaal gekoppelde zeggenschap, dat wil zeggen via een (actief) aandeelhouderschap en de daaraan gekoppelde bevoegdheden wel of niet wenselijk of noodzakelijk is.

Financieel risico bij alle privaatrechtelijke rechtsvormen

Wanneer wordt gekozen voor een privaatrechtelijke organisatie, dan loopt de provincie risico. Dit is ongeacht de vorm waarvoor wordt gekozen. Niet alleen bij een kapitaalvennootschap, maar ook bij andere privaatrechtelijke organisaties, zoals verenigingen en stichtingen, moet geld worden ingebracht. Inherent daaraan is dat de betrokken overheidsinstanties geld kan kwijt raken als het met de private organisatie niet goed verloopt. Bij VOF en maatschap (die geen rechtspersoonlijkheid hebben) moet ook kapitaal worden ingebracht, en dan is de maat of vennoot bovendien hoofdelijk aansprakelijk voor de gehele schuld van de VOF of maatschap. Bij kapitaalvennootschappen verstrekt de provincie risicodragend kapitaal en is de aansprakelijkheid beperkt tot het eigen aandeel.

Belangrijk is om goed af te wegen of het risico van het nemen van een belang in een private organisatie opweegt tegen het provinciale belang dat de provincie wil dienen.

De Wet Financiering Decentrale Overheid (Wet Fido, 2001) bepaalt dat deelnemen in en het ontvangen van rekeningen uit een deelneming in privaatrechtelijke organisatie uitsluitend zijn bedoeld om een publieke zaak te dienen. Bankieren is niet toegestaan. De Wet Fido vormt op zich geen belemmering waar het gaat om het aangaan van deelnemingen vanuit een publiek belang (dat wil zeggen een belang dat gekoppeld is aan de uitvoering van het beleid). De Wet Fido staat niet toe om deelnemingen te nemen of in aandelen te beleggen puur vanuit een rendementsoverweging op beleggingen van tijdelijk overtollige middelen.

Is het voor de gewenste mate van de beïnvloeding essentieel deel te nemen in het risicodragend vermogen en een aandeelhouderschap aan te gaan, dan kan worden gekozen voor een NV of BV. Anders is een keuze voor een andere privaatrechtelijke organisatie, bijvoorbeeld een vereniging of een stichting of een CV meer voor de hand liggend.

Indien gekozen wordt voor een stichting, vereniging of een CV moet worden beseft dat de sturingsmogelijkheden veelal beperkt zijn. Dit geldt zeker wanneer er sprake is van veel deelnemers en er geen meerderheidsinvloed is. Indien er dan aanvullend wordt gestuurd door het verlenen van opdrachten of subsidieverlening moet worden beseft dat er sprake is van meerdere sturingslijnen.

## Bijlage 3, deel 2 Overzicht en beschrijving samenwerkingsvormen

### I Publiekrechtelijke rechtsvormen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen

Algemene overwegingen:

- de publiekrechtelijke rechtsvormen zijn onderworpen aan de regels van het publiekrecht (onder meer de Provinciewet en de Wet gemeenschappelijke regelingen, Wgr), waarin bepaalde waarborgen zijn opgenomen met betrekking tot het gebruik van bevoegdheden, besluitvormingsstructuren, beïnvloedingsmogelijkheden, democratische controle en openbaarheid;
- het onderwerp van samenwerking is een zaak van publiekrechtelijke aard (bijvoorbeeld SNN);
- het betreft de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden en besluitvorming;
- de Wgr faciliteert in beginsel de samenwerking tussen provincies, gemeenten en waterschappen. Voor deelname door deze organen geldt dat er geen goedkeuring nodig is;
- ook kunnen Rijk en andere rechtspersonen deelnemen. Voor deze organen is de deelname aan bepaalde voorwaarden verbonden (artikel 94 en 97 Wgr voor Rijk en artikel 93 en 96 Wgr voor andere rechtspersonen). Zo geldt voor 'andere rechtspersonen' dat zij alleen kunnen deelnemen, indien hun bestuur bij een Koninklijk besluit dat in de Staatscourant wordt geplaatst, daartoe is gemachtigd.

Openbaar lichaam ( art. 8, eerste lid, juncto art. 40, eerste lid Wgr)

Het gemeenschappelijk openbaar lichaam heeft rechtspersoonlijkheid en kent een bestuur bestaande uit een algemeen bestuur (AB), een dagelijks bestuur (DB) en de voorzitter. De leden van het AB worden gekozen uit deelnemende staten/raden en Gedeputeerde Staten/B&W. Het DB en de voorzitter worden gekozen uit het AB. Alleen bij een Wgr-plusregio kan een externe voorzitter worden benoemd. Een openbaar lichaam heeft drie categorieën bevoegdheden: gedelegeerde bevoegdheden overgedragen door provincies of gemeenten, met uitzondering van belastingheffing; bevoegdheden als rechtspersoon voor het verrichten van rechtshandelingen die aansluiten bij de doelstelling van het openbaar lichaam, en afgeleide bevoegdheden.

#### Kenmerken

- rechtspersoonlijkheid;
- bestuur van het openbaar lichaam: rechtspersoonlijkheid;
- bestuur van het openbaar lichaam:
  - . het bestuur bestaat uit het AB, DB en de voorzitter;
  - . de voorzitter is zowel voorzitter van het algemeen bestuur als van het dagelijks bestuur;
  - . het algemeen bestuur staat aan het hoofd van het openbaar lichaam;
  - . de Wgr bevat bepalingen over de samenstelling van organen, de onderlinge verhouding en de verhouding tot deelnemers (onder meer staten/raden of Gedeputeerde Staten/B&W);
  - . de leden van het AB worden gekozen uit de deelnemende staten/raden/Gedeputeerde Staten/B&W; het DB en de voorzitter worden gekozen uit het AB;
- de deelnemers moeten aangeven ter behartiging van welke belangen de regeling wordt aangegaan, en moeten eigen bevoegdheden overdragen om behartiging van die belangen te realiseren;
- er zijn drie categorieën bevoegdheden:
  - a) gedelegeerde bevoegdheden: deelnemers kunnen in beginsel alle bevoegdheden overdragen, m.u.v. belastingheffing;
  - b) bevoegdheden als rechtspersoon: d.i. het verrichten van elke rechtshandeling, mits deze aansluit bij de doelstelling van het openbaar lichaam;
  - c) de afgeleide bevoegdheden;
- het AB en het DB hebben een inlichtingenplicht ten opzichte van hun eigen uitsturend orgaan, en het DB niet ten opzichte van het AB; het AB kan de leden van het DB niet ontslaan;
- betrokkenheid staten bij opstellen begroting: DB zendt de ontwerpbegroting, de staten/raden kunnen niet afkeuren, reacties wel te voegen bij ontwerpbegroting voor het AB;
- inkomsten zijn in eerste plaats de bijdragen van de deelnemers, welke bij aangaan van regeling worden vastgelegd; heel soms specifieke uitkering aan de gemeenschappelijke



Gemeenschappelijk orgaan ( art. 8, tweede lid, juncto art. 40, eerste lid Wgr)

Een gemeenschappelijk orgaan heeft geen rechtspersoonlijkheid en geen eigen ambtenaren en krijgt slechts beperkt bevoegdheden overgedragen. De deelnemer die namens de gemeenschappelijke regeling naar buiten treedt, is de beherend deelnemer.

### **Kenmerken**

- geen rechtspersoonlijkheid;
- geen eigen ambtenaren, ambtelijke ondersteuning van de deelnemers;
- de deelnemers kunnen slechts beperkt bevoegdheden overdragen;
- inkomsten worden verkregen door bijdragen van de provincies/gemeenten;
- afspraak over welke deelnemer namens de gemeenschappelijke regeling naar buiten treedt;
- deze beherend deelnemer beheert ook de gelden.

Lichte regeling (art. 1, eerste lid, Wgr) = publiekrechtelijk convenant

Deze vorm heeft geen rechtspersoonlijkheid en is in feite een publiekrechtelijk convenant.

Het verschil met een privaatrechtelijk convenant is dat de geschilbeslechting via het publiekrecht verloopt.

### **Kenmerken**

- geen rechtspersoonlijkheid;
- niet genoemd in artikel 8 Wgr, maar gebaseerd op art. 1 Wgr, het gaat hier in feite om een publiekrechtelijk convenant;
- verschil met het privaatrechtelijk convenant is de wijze van geschilbeslechting die via het publiekrecht loopt.

Bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) art. 8, derde lid, juncto art. 74, eerste lid, Wgr

De BVO is een samenwerkingsvorm voor gedeputeerde staten met een eenvoudige bestuurlijke structuur en rechtspersoonlijkheid. De BVO richt zich op samenwerkingen op het vlak van Personeel, Inkoop, Organisatie, Financiën, Automatisering, Communicatie, Huisvesting en overige uitvoerende taken met een geringe beleidsmatige component.

### **Kenmerken**

- Gebaseerd op art. 8, derde lid, juncto art. 74, eerste lid, Wgr .
- rechtspersoonlijkheid;
- eenvoudige bestuurlijke structuur
- samenwerking tussen de besturen van provincies en/of gemeenten en/of waterschappen
- gericht op operationele samenwerkingen (Personeel, Financiën, Communicatie, enz.)

## II Privaatrechtelijke samenwerkingsvormen

### Algemene overwegingen:

- een private organisatie biedt de mogelijkheid om slagvaardig, efficiënt en professioneel als marktpartij op te treden;
- de bestuurlijke drukte wordt terug gedrongen;
- het privaatrecht biedt maatwerk voor atypische situaties;
- voor de verwezenlijking van de doelstelling moeten private gelden worden aangetrokken; een privaatrechtelijke vorm zal in de (vastgoed)markt in sommige gevallen meer vertrouwen wekken ter zake de investeringsbereidheid van de provincie. Het zal een meer herkenbare partner zijn dan een publiekrechtelijke entiteit;
- de markt zal er bij een privaatrechtelijke rechtsvorm eerder vanuit gaan dat de investering van de provincie in een project moet renderen;
- een privaatrechtelijke rechtsvorm biedt de mogelijkheid dat rendement aan de rechtsvorm kan worden onttrokken (bijvoorbeeld via dividenduitkering);
- flexibiliteit voor wat betreft toetreden andere partijen op een later moment;
- publiekrechtelijke waarborgen (zie hiervoor) zijn niet van toepassing; daarom extra aandacht voor de elementen van 'governance' (o.a. in statuten).

### Stichting

Dit is een veelgebruikte rechtsvorm om activiteiten met een ideëel doel uit te voeren. Een stichting kan geen winst maken. De betrokken overheid heeft veelal een subsidierelatie met de stichting. In de statuten van de stichting worden het doel en de wijze en samenstelling van het bestuur geregeld.

### **Kenmerken**

- rechtspersoonlijkheid + bij provinciale deelneming toetsing door BZK (art. 158 Provinciewet);
- statuten, opgericht bij notariële akte;
- kent geen leden, maar deelnemers;
- stichting wordt bestuurd door een (zelfstandig) bestuur;
- stichting moet beschikken over een vermogen om haar doelstellingen te kunnen invullen;
- ideëel doel, geen uitkeringen aan deelnemers, alleen uitkeringen aan ideële of sociale doel, zoals omschreven in de doelstelling van de stichting;
- in beginsel geen controlerend mechanisme; wel in de statuten te regelen (bijv. directie en raad van toezicht in plaats van een bestuur);
- vaak sprake van een subsidierelatie tussen provincie en stichting.

### Vereniging

Een vereniging heeft leden die met elkaar samenwerken om een doel te bereiken. Het bestuur is gekozen door de leden en vertegenwoordigt de vereniging. De Algemene Ledenvergadering (ALV) is het hoogste orgaan van de vereniging. Een vereniging kan geen winst maken.

#### **Kenmerken**

- rechtspersoonlijkheid + bij provinciale deelnemingen toetsing door BZK (art. 158 Provinciewet.);
- statuten, waarin het interne recht wordt vastgelegd;
- voor de 'formele' oprichting van een vereniging is het strikt genomen niet nodig om de statuten in een notariële akte vast te leggen; alleen voor het verkrijgen van registergoederen is een akte nodig, die dan wordt ingeschreven in het handelsregister bij de KvK;
- er is sprake van leden en er moeten regels zijn vastgesteld over de wijze waarop zij samenwerken;
- de gezamenlijke leden kiezen een bestuur uit hun midden;
- het bestuur bestuurt de vereniging en vertegenwoordigt haar naar buiten;
- ieder lid is hoofdelijk aansprakelijk;
- ALV beslist en bepaalt het beleid van de vereniging en ook het vermogen staat ter beschikking van de ALV;
- doel mag niet zijn het voorzien van stoffelijke behoefte van leden;
- winst mag niet uitgekeerd worden aan de leden (opbrengst van collectieve projecten);
- neemt deel aan het rechtsverkeer en kan goederen verwerven, overeenkomsten afsluiten en is eventueel belastingplichtig;
- maximale betrokkenheid van bedrijven;
- vooral geschikt voor nieuwe (industrie)terreinen, waar het lidmaatschap verplicht kan worden gesteld, inclusief een verplichte contributie voor de afname van basisvoorzieningen.
- bijzondere vormen zijn:
  - a) coöperatie: zie hieronder;
  - b) onderlinge waarborgmaatschappij heeft tot doel met haar leden verzekeringsovereenkomsten af te sluiten: komt bij provincies en gemeenten nauwelijks voor en daarom buiten beschouwing gelaten.

### Coöperatieve vereniging

Een coöperatieve vereniging komt in grote lijnen overeen met een vereniging (leden en ALV). Het verschil met een vereniging is dat een coöperatieve vereniging tot doel mag hebben de leden te voorzien in bepaalde stoffelijke behoeften en dat er daarom winst mag worden uitgekeerd aan de leden.

#### **Kenmerken**

- rechtspersoonlijkheid en bij provinciale deelneming toetsing door BZK (art. 158 Provinciewet);
- oprichting komt tot stand door meerzijdige rechtshandeling bij notariële akte en statuten;
- komt in grote lijnen overeen met een vereniging (leden en ALV);
- verschil met een vereniging is onder meer dat:
  - een coöperatieve vereniging tot doel mag hebben de leden te voorzien in bepaalde stoffelijke behoeften en dat er derhalve winst mag worden uitgekeerd aan de leden;
  - de leden zijn wel, niet of gedeeltelijk aansprakelijk voor liquidatietekorten, hetgeen afhankelijk is van wat de statuten daarover bepalen;
  - deze organisatievorm is geschikt voor bestaande (industriële) terreinen; niet alle bedrijven dienen lid te zijn, want er kunnen ook diensten aan niet-leden worden geleverd (bijvoorbeeld collectieve inkooptrajecten).

### Besloten vennootschap

Een BV heeft statuten en kent één of meer aandeelhouders. Een BV kan winst maken. De hoogste macht ligt bij de aandeelhouders in de

Algemene vergadering van aandeelhouders (AvA). De aansprakelijkheid van de aandeelhouders is beperkt tot het bedrag waarmee zij in de vennootschap deelnemen. De aandelen zijn op naam en niet vrij overdraagbaar. De dagelijkse leiding is in handen van het bestuur (directie). Een eventuele Raad van Commissarissen (RvC) houdt toezicht op het bestuur. De BV moet jaarstukken opstellen en openbaar maken via de Kamer van Koophandel.

#### **Kenmerken**

- Rechtspersoonlijkheid en bij provinciale deelneming toetsing door BZK (art. 158 Provinciewet);
- oprichtingsvereisten:
  - bij notariële akte;
  - in oprichtingsakte worden statuten vastgelegd;
  - storting op aandelen mag in geld of in natura;
  - inschrijving in het handelsregister (zolang de BV niet is ingeschreven zijn)
- de bestuurders persoonlijk aansprakelijk;
- kapitaal is in aandelen verdeeld, deze zijn in handen van één of meer aandeelhouders;
- sprake van zogenaamde blokkeringsregeling, dat wil zeggen dat de aandelen altijd op naam zijn en niet vrij overdraagbaar;
- hoogste macht ligt bij de aandeelhouders in de Algemene vergadering van aandeelhouders (AvA);
- aansprakelijkheid van de aandeelhouders is beperkt tot het bedrag waarmee zij in de vennootschap deelnemen;
- leiding over de dagelijkse gang van zaken ligt bij het bestuur (directeur(en));
- mogelijkheid tot een Raad van Commissarissen (RvC), die toezicht houdt op de directie;
- verplichting om de jaarstukken op te stellen en deze openbaar te maken via KvK

### Naamloze vennootschap

Een NV heeft net als een BV statuten en kent één of meer aandeelhouders. Het minimum kapitaal van een NV is € 145.000. Een NV kan winst maken. De aandelen zijn vrij overdraagbaar. Ook een NV heeft een bestuur (directie) en eventueel een Raad van Commissarissen. Een structuurvennootschap heeft verplicht een RvC met bepaalde bevoegdheden. De NV moet jaarstukken opstellen en openbaar maken via de Kamer van Koophandel.

#### **Kenmerken**

- rechtspersoonlijkheid en bij provinciale deelneming toetsing door BZK (art. 158 Provinciewet.);
- net als BV is de NV een vennootschap waarvan het kapitaal in aandelen is verdeeld; een belangrijk verschil met de BV is dat die aandelen overdraagbaar zijn; statuten mogen wel een blokkeringsregeling (zie onder BV) bevatten;
- aan de oprichting worden vrijwel dezelfde eisen gesteld als bij de BV;
- er geldt een minimumkapitaal van 145.000 Euro; net als bij de BV geldt ook hier de verplichting tot het opstellen en openbaar maken van de jaarstukken bij de KvK;
- ten aanzien van aansprakelijkheid e.d. gelden ook dezelfde regels als bij de BV;
- de sturingsmogelijkheden aandeelhouders zijn aanwezig, maar beperkt in vergelijking met bijvoorbeeld de eigen provinciale dienst. Ook wanneer de provincie 100% aandelen bezit, dan nog heeft het bestuur van de NV vergaande eigen bevoegdheden, een eigen rol en een eigen verantwoordelijkheid;
- bij structuurvennootschappen is een RvC conform het BW verplicht;
- voor het bestuur en de RvC prevaleert het belang van de vennootschap boven andere belangen; als vennootschap failliet gaat, kan het bestuur ook privé aansprakelijk worden gesteld.

### Vennootschap onder firma (VOF)

Een VOF heeft geen rechtspersoonlijkheid. Deze rechtsvorm wordt praktisch nooit gebruikt door provincies (of gemeenten) omdat de accenten uitdrukkelijk op de persoonlijke hoedanigheden van de vennoten liggen.

#### **Kenmerken**

- geen rechtspersoonlijkheid, bij provinciale deelneming wel toetsing door BZK (art. 158 Provinciewet);
- wordt nauwelijks gebruikt door provincies of gemeenten, omdat de accenten uitdrukkelijk op de persoonlijke hoedanigheden van de vennoten liggen.

### Commanditaire vennootschap (CV)

De CV heeft geen rechtspersoonlijkheid. De CV wordt vaak gebruikt als beheersvorm voor de directie van een NV. Alle vennoten hebben een inbrengplicht. Er bestaat onderscheid tussen de beherende vennoten en de stille of commanditaire vennoten. De laatsten mogen niet in de onderneming werkzaam zijn en lopen slechts het risico tot het bedrag van hun inbreng. In de praktijk wordt naast de CV vaak een BV opgericht. In een dergelijke constructie is de provincie (mede-)financier van de CV en wordt de provincie (mede-)aandeelhouder in de BV. De BV is dan de organisatie met een directie en ontplooit uiteindelijk de daadwerkelijk activiteiten.

#### **Kenmerken**

- geen rechtspersoonlijkheid; bij provinciale deelneming wel toetsing door BZK (art. 158 Provinciewet)
- alle vennoten hebben een inbrengplicht;
- onderscheid:
  - a) beherende vennoten: te vergelijken met een vennoot in een VOF;
  - b) stille/commanditaire vennoten: brengen kapitaal in, maar voeren geen daden van beheer, mogen niet in de onderneming werkzaam zijn en lopen voor de schulden van de vennootschap slechts het risico tot het bedrag van de inbreng. Er is sprake van hoofdelijke aansprakelijkheid wanneer wel beheersdaden worden uitgeoefend (wel intern beheer onder voorwaarden);
- geen verplichting tot publicatie van de jaarstukken;
- rechtsvorm soms toegepast bij PPS, zoals grote bouwprojecten.

### Maatschap

De maatschap heeft geen rechtspersoonlijkheid en geen afgescheiden vermogen. Net als de VOF wordt de maatschap vooral gebruikt door natuurlijke personen.

#### **Kenmerken**

- geen rechtspersoonlijkheid, bij provinciale deelneming wel toetsing door BZK (art. 158 Provinciewet);
- geen afgescheiden vermogen; gebruikt door natuurlijke personen.

### Privaatrechtelijk convenant

In een convenant worden afspraken tussen partijen, zowel op inhoudelijk als op procedureel vlak, vastgelegd. Voor een convenant is geen goedkeuring nodig.

#### **Kenmerken:**

- geen rechtspersoonlijkheid;
- vastleggen van afspraken tussen partijen, zowel op inhoudelijk als op procedureel vlak;
- vergelijkbaar met een 'herenakkoord' : als één van de partijen de afspraken niet nakomt, dan zijn de juridische mogelijkheden van de andere partijen over het algemeen uiterst beperkt.

### PPS-constructies

PPS staat voor publiek-private samenwerking. Het betekent dat de overheid (publieke partij) en het bedrijfsleven (private partij) langdurig samenwerken bij de uitvoering van projecten. De samenwerking kan bij PPS-projecten op allerlei manieren vorm krijgen, variërend van een convenant tot een vennootschap. Zelfs samenwerking op basis van de Wgr is mogelijk, al zal deze in de praktijk niet veel voorkomen.



## **Bijlage 4 Uitwerking aandachtspunten nieuwe verbonden partij**

### **Inleiding**

Onderstaand overzicht is afgeleid van de Rekenkamerbrief Fondsvorming dd. Mei 2013, Zuidelijke Rekenkamer.

Voor wat betreft de toepassing geldt het regime van ‘pas toe of leg uit’.

Bij de toepassing er van geldt de beperking dat wanneer de provincie Noord-Brabant niet de meerderheid van invloed heeft, de toepassing mede afhankelijk is van de mede-oprichters of -aandeelhouders.

De indeling van het overzicht is gekoppeld aan de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten.

### **Kaderstelling**

- 1 Maatschappelijke doelstelling
  - Zie erop toe dat de doelstellingen van de verbonden partij specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden en consistent zijn geformuleerd en vastgelegd.
  - Zorg dat afrekenbare prestatie-indicatoren worden geformuleerd die bij deze doelstellingen behoren.
  - Leg vast op welke doelgroepen de verbonden partij zich richt.
  - Geef aan welke sectoren eventueel uitgesloten dienen te worden.
- 2 Financiële kaders
  - Stel de financiële kaders vast waarbinnen de maatschappelijke doelstelling gerealiseerd moet worden.
  - Geef aan welke procedure bewandeld moet worden indien van deze kaders afgeweken wordt of wanneer de kaders, naar de mening van betrokken partijen, bijstelling behoeven.
- 3 Structuur
  - Stel vast dat de structuur voldoende transparant is.
  - Stel vast dat sprake is van een adequate beheersbaarheid.
  - Zorg ervoor dat rol en positie van alle betrokken partijen helder zijn.
  - Stel vast dat sprake is van voldoende garantie voor blijvende invloed en sturing door de provincie.
- 4 Risicomanagement
  - Zorg ervoor dat risicomanagement integraal onderdeel uitmaakt van het beleidsproces en dat daarbij de volledige cyclus wordt doorlopen:  
uitvoeren integrale risicoanalyse;  
vaststellen, implementeren en evalueren beheersmaatregelen;  
actualiseren risicoanalyse.
  - Zie toe op een deugdelijke verslaglegging en bespreking van de uitkomsten van deze analyses.
  - Bespreek, indien nodig, de consequenties hiervan voor het beleid.
- 5 Benoeming en ontslag bestuurders/uitvoerders fondsen
  - Zorg dat er helderheid is over te volgen procedures.
  - Zorg dat er afspraken zijn over mandatering en dat deze afspraken zijn vastgelegd.
  - Maak afspraken over wanneer, in welke gevallen en waarover teruggekoppeld dient te worden naar de provincie.
  - Geef kaders mee voor een te hanteren fee-structuur.
- 6 Meerjarenbeleidsplan
  - Stel een te hanteren format vast.

- Geef aan welke onderwerpen in het plan in ieder geval aan de orde dienen te komen.
  - Geef aan welke partijen input (kunnen) leveren voor het plan.
  - Maak afspraken over een vaststellingsprocedure voor het plan.
- 7 Bijzondere besluiten
- Geef aan welke bijzondere besluiten aparte goedkeuring van de provincie behoeven.
  - Leg vast welke besluiten buiten de vastgestelde kaders aparte goedkeuring van de provincie behoeven.
- 8 Investeringsplan
- Verzoek om een meerjarig investeringsplan en daarop gebaseerd jaarlijks uitvoeringsplan.
  - Stel vast welke partijen betrokken worden bij formulering en vaststelling van het investeringsplan.
  - De toets op het publieke belang van investeringsvoorstellen dient controleerbaar, ordelijk en deugdelijk te zijn uitgevoerd.
  - Er dient een checklist te zijn, aan de hand waarvan bepaald wordt of investeringen in lijn zijn met publiek belang en gevoerd beleid.
  - Er moet inzicht zijn in de geraamde financiële risico's en kosten van een investering. Duidelijk afgebakend is wie welke kosten opbrengt en wie eventuele tegenvallers opvangt.
  - Formuleer uitgangspunten voor investeringen, zoals:
    - verhouding tot andere financieringsbronnen;
    - investeringshorizon;
    - exitstrategie.
  - Maak afspraken over het maximaal bedrag aan investeringen waarvoor een mandaat aan de fondsbeheerder wordt afgegeven.
- 9 Revolverendheid
- Zorg dat er duidelijkheid is over de te hanteren definitie van revolverendheid.
  - Stel vast welke termijnen in dat verband gehanteerd worden.
  - Leg vast op welke wijze en in welke mate de teruggelooide middelen geherinvesteerd worden.
  - Maak afspraken over besluitvorming bij eventuele aanpassingen.
- 10 Projectenscope
- Leg vast welke selectiecriteria voor projecten gelden.
  - Zorg dat trekkingsrechten zijn vastgelegd.
  - Formuleer kaders over randvoorwaarden, zoals:
    - co-financiering;
    - maatschappelijk verantwoord ondernemen van een ontvangende partij;
    - de wijze waarop omgegaan wordt met gelijktijdig gebruik van het instrument revolverende middelen en het instrument provinciale subsidies.
  - Formuleer eventuele andere randvoorwaarden waaraan moet worden voldaan.
- 11 Inrichting- en beheerkosten
- Zorg voor een afbakening van de inrichting- en beheerkosten.
  - Spreek uit hoe deze kosten zich dienen te verhouden tot de inkomsten.
  - Leg vast op welke wijze hierover verantwoording wordt afgelegd.
- 12 Wijzigingen, verlenging of beëindiging
- Stel vast wat de looptijd is.
  - Formuleer randvoorwaarden voor wijziging, verlenging of beëindiging van de looptijd.
  - Maak afspraken over besluitvorming ter zake.

## **Controle**

### 13 Governance

- Zorg voor een goede vastlegging van governance, als aanduiding voor de wijze waarop goed, efficiënt en verantwoord geleid moeten worden en voor de wijze waarop daarover verantwoording wordt afgelegd.
- Maak afspraken over strategische documenten en acties waarvoor instemming van provincie nodig is.
- Vraag een garantie dat in alle gevallen relevante wet- en regelgeving gerespecteerd wordt.

### 14 Monitoring

- Vraag om periodiek inzicht in de realisatie van doelstellingen en daarop gebaseerde plannen.
- Verlang dat deze realisatiegegevens afgezet worden tegen de oorspronkelijke en (eventueel) gewijzigde doelstellingen en plannen.
- Verlang periodiek inzicht in efficiency en effectiviteit van de fondsen.
- Vraag periodiek informatie over beoogde en gerealiseerde multiplier-effecten.
- Leg vast op welke wijze de uitkomsten van monitoring besproken worden en hoe besluitvorming naar aanleiding daarvan verloopt.

### 15 Evaluatieafspraken

- Zie toe op het uitvoeren van kwalitatief goede evaluaties.
- Zie toe op het uitvoeren van evaluaties in meerjarig perspectief.
- Verlang tussenevaluaties.
- Maak afspraken over de benutting van de uitkomsten van evaluaties.

### 16 Rapportageplicht

- Leg vast op welke wijze gerapporteerd dient te worden over door Provinciale Staten nader aan te wijzen onderwerpen.
- Geef aanwijzingen omtrent de inrichting van (voortgangs-)rapportages, door wie deze dienen te worden samengesteld en wat de periodiciteit van deze rapportages is.
- Zorg dat opzet en inhoud van rapportages op voorhand zijn vastgesteld.
- Vraag een bestendige rapportagelijijn.
- Verlang een rapportering over het maatschappelijk rendement dat met de fondsen wordt gerealiseerd.
- Zie toe op budgettaire inpassing in en aansluiting op reguliere planning & controlcyclus.

### 17 Aandeelhouderspositie

- Maak afspraken over raadpleging van Provinciale Staten:
  - wanneer;
  - welke onderwerpen;
  - overnemen zienswijze(n) Provinciale Staten.
- Vraag aandacht voor het onderscheid tussen belangen van de verbonden partij en van de provincie.

### 18 Raad van Commissarissen

- Zie toe op een scherpe omschrijving van de taken van de Raad van Commissarissen.
- Zie toe op een heldere benoeming- en ontslagprocedure.

### 19 Raad van Advies (Investeringscommissie)

- Zorg voor een goede vastlegging van taken van de Raad van Advies.
- Maak afspraken over de benoemingsprocedure.
- Stel vast welke expertise in de Raad wenselijk is.
- Maak afspraken over raadpleging van Provinciale Staten.

20 Inzet andere instrumenten waarover Provinciale Staten beschikt:

- Geef aan op welke wijze verslaglegging in reguliere P&C-documenten dient plaats te vinden.
- Overweeg de aanwijzing van bijzondere aandachtspunten voor het onderzoek door de externe accountant.
- Verzoek in voorkomende gevallen om opname van specifieke onderzoeksvragen in het provinciaal onderzoeksplan.
- Overweeg het formuleren van aanwijzingen betreffende de invulling van de actieve informatieplicht met betrekking tot de fondsen.