

NOTA DEELNEMINGEN

Van Nutsbedrijf naar Deelneming van Publiek Belang

December 2010

INHOUDSOPGAVE	blz.
Hoofdstuk 1 Inleiding	3
1.Aanleiding	3
2.Doel van de nota	4
3.Inhoud van de nota	4
Hoofdstuk 2 Deelnemingen en publiek belang	5
2.1 Ontwikkeling van de provinciale deelnemingen	5
2.2 Landelijke beleidsontwikkelingen	7
2.3 Deelnemingen als instrument van publiek belang	9
2.4 Vormen van deelneming en overheidsbelang	13
2.5 Opereren binnen verantwoorde financiële kaders	15
Hoofdstuk 3 Bestuurlijke aansturing van deelnemingen	19
3.1 De provincie als aandeelhouder	19
3.2 Sturingsinstrumenten aandeelhouderschap	20
3.3 Bestuurlijk instrumentarium	24
3.4 Het verwerven, wijzigen of beëindigen van deelnemingen	25
3.4.1 Verwerven van een deelneming	26
3.4.2 Het wijzigen van een deelneming	26
3.4.3 Het beëindigen van deelnemingen	27
3.5 Samenspel met Provinciale Staten	29
3.6 Verankering in de organisatie	32
Bijlage 1: Overzicht provinciale deelnemingen naar inzet aandeelhouderschap	34

Hfdst. 1. Inleiding

1. Aanleiding

Het aantal provinciale deelnemingen heeft in het afgelopen decennium een sterke groei doorgemaakt. De verkoop van Essent in oktober 2009 heeft weliswaar tot één grote deelneming minder geleid, maar tegelijkertijd geresulteerd in 7 nieuwe deelnemingen. Een deel hiervan is tijdelijk en uitsluitend opgericht om de afspraken en verplichtingen uit de verkoop af te handelen. Een ander deel echter is structureel van aard en komt voort uit de wettelijke verplichting om deze aandelen aan te houden (Enexis), of uit het feit dat vervreemding van deze deelnemingen tijdens het verkoopproces niet gerealiseerd of geëffectueerd kon worden (Attero, Publiek Belang Elektriciteitsproductie - PBE).

Naast deze deelnemingen uit het verkoopproces Essent is de provincie in de afgelopen jaren actief betrokken geweest bij het opzetten van deelnemingen die zijn aangegaan om een publiek belang te realiseren. Sinds het uitbrengen van de nota Nutsvoorzieningen in 2000 gaat het om 5 nieuwe deelnemingen. Met de 5 al langer bestaande deelnemingen en de 7 deelnemingen die voortkomen uit Essent, is het totale aantal provinciale deelnemingen gestegen tot 17. Onder een deelneming verstaan we hier bestuurlijke en financiële betrokkenheid bij een rechtspersoon zoals een vennootschap, stichting of gemeenschappelijke regeling, waarbij financiële middelen ter beschikking zijn gesteld die verloren gaan in geval van faillissement of als financiële problemen op de provincie kunnen worden verhaald.

In samenhang met de Agenda van Brabant is besloten tot de opstelling van een Investeringsagenda, waarin via een gericht programma de doelstellingen van de Agenda kunnen worden gerealiseerd. Inzet van het investeringsprogramma is dat het bijdraagt aan duurzame investeringen en investeringsrelaties, met waar mogelijk en/of kansrijk een revolverend karakter. Bij voorkeur via participatie, zoals bijvoorbeeld revolving funds, garantiefondsen, participatiefondsen, PPS-constructies etc. Dit betekent dat het inzetten van het instrument deelnemingen bij de realisatie van het provinciaal beleid de komende periode waarschijnlijk zal worden versterkt en uitgebreid. Dit kunnen bestaande deelnemingen zijn of nieuwe vennootschappen of andere rechtsvormen. Dit stelt eisen aan de bestuurlijke aansturing en verantwoording en aan de organisatorische inrichting met betrekking tot de advisering, het beheer en de begeleiding van deelnemingen.

De ontwikkeling van de provinciale deelnemingen en de discussie rond het verloop van de ontvlechting en verkoop van Essent, heeft de behoefte doen ontstaan om meer duidelijkheid te creëren over de bestuurlijke en organisatorische taken, rollen en verantwoordelijkheden ten aanzien van deelnemingen. Ook het onderzoek van de Zuidelijke Rekenkamer naar het besluitvormingsproces bij de verkoop van Essent heeft leerpunten opgeleverd die we willen omzetten in nieuwe beleidskaders. We zullen op twee manieren in deze behoefte voorzien. In de eerste plaats door de Code “Sturing in samenwerkingsrelaties”, die november 2010 ter besluitvorming aan Provinciale Staten is aangeboden. Deze dient als een leidraad en algemeen beleidskader voor het realiseren van provinciale doelstellingen door of in samenwerking met derden, waaronder via deelnemingen. De

Code “Sturing in samenwerkingsrelaties” geeft onder meer een afwegingskader op basis waarvan de beslissing om een deelneming of een andere vorm van participatie aan te gaan of te wijzigen op een logische en systematische wijze kan worden onderbouwd. Ze geeft verder criteria die bij de invulling van de samenwerkingsrelatie in de afweging betrokken kunnen worden. Ook wordt aangegeven welke juridische kaders en richtlijnen in acht genomen moeten worden bij de verschillende vormen van samenwerking, waaronder deelnemingen. Hierbij komt ook de bestuurlijke rol- en taakverdeling aan de orde. Deze Code “Sturing in samenwerkingsrelaties” biedt kortom een helder kader om het instrument van deelnemingen ten behoeve van de behartiging van het publiek belang effectief te kunnen inzetten. In de tweede plaats via deze nota Deelnemingen, waarvan we hieronder het doel en de opzet toelichten.

2. Doel van de nota

Met de Code “Sturing in samenwerkingsrelaties” zijn de sturingskaders voor deelnemingen op hoofdlijnen vastgelegd. Doel van deze Nota Deelnemingen is om op basis van de in de Code “Sturing in samenwerkingsrelaties” opgenomen juridische kaders, uitgangspunten, en randvoorwaarden

- het te voeren deelnemingenbeleid nader uit te werken, te expliciteren en vast te leggen
- duidelijkheid te verschaffen over rollen, taken en verantwoordelijkheden bij deelnemingen

We willen u hiermee een actueel overzicht geven van de inzet en aanpak van ons beleid en van de positie en ontwikkeling van de provinciale deelnemingen zowel binnen hun economische en maatschappelijke context als in relatie tot de door de provincie gestelde publieke doelen.

4. Inhoud van de nota

In de nota wordt het algemene beleidskader rond deelnemingen geschetst. Daartoe wordt in hoofdstuk 2 allereerst ingegaan op het verloop van de ontwikkeling van de provinciale deelnemingen in zijn totaliteit en op landelijke beleidsontwikkelingen die voor deelnemingen van belang zijn. Tevens wordt ingegaan op de verschillende vormen van deelnemingen en op de financiële kaders en uitgangspunten bij deelnemingen. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 beschreven hoe we de publieke belangen binnen deelnemingen vanuit de provincie borgen en welke acties we nog willen ondernemen om de kwaliteit hiervan verder te optimaliseren. Daarbij wordt tevens aandacht besteed aan de bestuurlijke verantwoordelijkheden van GS en PS. Dit deel sluit af met een paragraaf over de verankering van het deelnemingenbeleid in de organisatie.

Hfdst. 2. Deelnemingen en publiek belang

2.1 Ontwikkeling van de provinciale deelnemingen

Het aantal provinciale deelnemingen heeft in de afgelopen jaren een forse groei doorgemaakt. Op dit moment kent de provincie 17 deelnemingen, waarvan er 12 zijn ontstaan na 2000, het jaar waarin de Nota Nutsvoorzieningen is uitgebracht. Van deze 12 zijn er 7 ontstaan in samenhang met de verkoop van Essent in oktober 2009. De overige 5 zijn voortgekomen uit keuzes binnen het provinciale beleid.

Overzicht provinciale deelnemingen per december 2010

Organisatie	Rechts vorm	Belang	Vertegenwoordiging	Partijen	Sector
Enexis	NV	30,8%	AvA, AHC (Jacobs)	Provincies en gemeenten	Energie
Attero	NV	30,8%	AvA, AHC (Van Vugt)	Provincies en gemeenten	Milieu
Publiek Belang Elektriciteitsproductie (PBE)	BV	30,8%	AvA, AHC (Jacobs)	Provincies en gemeenten	Energie
SPV - Verkoop Vennootschap	BV	30,8%	AvA, AHC (Essed)	Provincies en gemeenten	Energie/fin
SPV - CBL Vennootschap	BV	30,8%	AvA,AHC (Essed)	Provincies en gemeenten	Energie/fin
SPV - Claim Staat Vennootschap	BV	30,8%	AvA, AHC (Essed)	Provincies en gemeenten	Energie/fin
SPV - Vordering op Enexis BV	BV	30,8%	AvA, AHC (Essed)	Provincies en gemeenten	Energie/fin
Delta	NV	0,05%	AvA (Jacobs)	Provincies en gemeenten	Energie
Brabant Water	NV	31,5%	AvA, AHC (Van Vugt)	Brabantse gemeenten	Water
Eindhoven Airport	NV	24,5%	AvA (De Boer)	Schiphol Nederland BV en Gemeente Eindhoven	Vervoer
BOM	NV	42,4%	AvA (Jacobs)	Staat der	Economie

				Nederlanden	
Brabantse Herstructureringsmij Bedrijventerreinen (BHB)	BV	90%	AvA (Jacobs)	BOM	Economie
Agro &Co	St. en BV	33.3 %	AvA (Jacobs)	Rabobank en ZLTO	Ec/lb
Havenschap Moerdijk	GR	50%	DB, AB (De Boer)	Gemeente Moerdijk	Vervoer
Tuinbouw Ontwikkelingsmij (TOM)	BV en CV	50% (en 49,75%)	AvA (Van Heugten)	NCB-ontwikkeling	Ruimte/lb
Ontwikkelingsmij Ruimte voor Ruimte (ORR)	BV en CV	28% (en 27%)	AvA (Van Heugten)	NIB/C, BNG/OPP, Grontmij	Ruimte
Aviolanda Woensdrecht	BV	60%	AvA (Van Heugten)	Gemeente Woensdrecht, Stork B.V. BHB. B.V.	Ruimte/Ec

Verkoop Essent

Van het zevental dat is voortgekomen uit het verkoopproces van Essent is er één (Enexis) die wettelijk in publieke handen moet blijven en om die reden buiten het verkoopproces is gebleven. Twee deelnemingen (Attero en PBE) zijn voortgekomen uit onvoorziene ontwikkelingen tijdens het verkoopproces. In het eerste geval (Attero) bleek de koper niet bereid om dit onderdeel in de deal te betrekken. Een separaat verkoopproces leverde niet het gewenste resultaat op, zodat is besloten tot zelfstandige voortzetting. In het tweede geval (PBE) is verkoop belemmerd door bezwaren van de partner in de joint venture (EPZ). Hierdoor werd zelfstandige voortzetting van het aandeelhouderschap noodzakelijk in afwachting van de uitkomst van gerechtelijke procedures. Als deze tot het gewenste resultaat leiden zal alsnog levering plaatsvinden. De vier SPV's ("Special Purpose Vehicles") hebben de taak bepaalde verplichtingen uit de verkoop af te handelen en hebben om die reden een beperkte duur. Zodra de opdracht is afgehandeld wordt de betreffende SPV opgeheven. Wanneer hiervan sprake is, kan nog niet met zekerheid worden bepaald en is afhankelijk van de omstandigheden die binnen de betreffende SPV aan de orde zijn.

Ondernemende overheid

De overige vijf nieuwe deelnemingen zijn het resultaat van de provinciale beleidsinzet van de afgelopen jaren. Hierbij heeft de provincie bewust gekozen voor de rol van ondernemende overheid. Door zelf risicodragend te participeren bleek het mogelijk om de doelen in de betreffende

beleidsterreinen effectiever te kunnen realiseren en tegelijkertijd andere partijen in Brabant te stimuleren tot het gewenste gedrag. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de TOM en ORR op het terrein van de ruimtelijke ontwikkeling en de BHB en Agro & Co op het terrein van herstructurering en landbouwinnovatie. Naast deze inzet via nieuwe deelnemingen, zien we ook een versterking in de inzet van al langer bestaande deelnemingen zoals de BOM en het Havenschap Moerdijk.

In de Agenda van Brabant zijn de ambities voor de komende periode verwoord. Samen met de Investeringsagenda wil de provincie hier gericht investeren in de kwaliteit van Brabant voor de langere termijn. Hierbij kunnen wellicht de bestaande deelnemingen een rol vervullen of zullen mogelijk nieuwe vormen van participatie zich aandienen. Daarom is het des te belangrijker dat er duidelijke kaders zijn voor het deelnemingenbeleid.

2.2 Landelijke beleidsontwikkelingen

De ruimte om het publiek belang te behartigen via het aandeelhouderschap in deelnemingen wordt in belangrijke mate bepaald door de kaders die landelijk of Europees zijn bepaald. Hierbij hebben in de afgelopen jaren de ontwikkelingen elkaar soms in snel tempo opgevolgd. Verschillende van deze ontwikkelingen zijn voor het provinciale deelnemingenbeleid van belang en worden daarom hier kort geduid.

Allereerst staat het primaat van de markt in toenemende mate ter discussie. In de afweging privaat versus publiek staat de uitkomst niet langer bij voorbaat vast. In de Rijksnota Deelnemingen Beleid 2001 was als kern van het overheidsbeleid nog opgenomen dat publieke belangen via wet- en regelgeving en in principe niet via het aanhouden van aandelenbelangen zouden moeten worden behartigd. Deze zogenaamde “Zalmdoctrine” is echter niet langer onomstreden. In de nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2007 zien we dat het Rijk haar inzet wijzigt van “privatisering, tenzij..” naar “publiek, tenzij..” Volgens deze nota zou het uitgangspunt veeleer moeten zijn dat de deelnemingen met een duidelijke verwantschap met het publieke domein in beginsel worden behouden. Dit betekent niet dat afstoting niet tot de mogelijkheden behoort, maar wel dat hieraan een scherpe toetsing aan een aantal criteria vooraf moet gaan.

Tegen de achtergrond van deze koerswijziging is ook het wetvoorstel voor de maatschappelijke onderneming te zien. De behandeling hiervan is weliswaar aangehouden, maar nog niet van tafel. Verder kan worden vastgesteld dat niet alle publieke belangen zijn te vatten in wet- en regelgeving. De complexiteit van de publieke zaak is soms dusdanig dat het bijna onmogelijk is om heldere contracten of regels te maken. Hierdoor is controle op de private sector soms moeilijk en verdient het in dit soort gevallen de voorkeur te kiezen voor publieke uitvoering. Hierbij kan gedacht worden aan activiteiten waarvoor geen concurrerende marktomgeving kan worden gecreëerd, bijvoorbeeld vanwege netwerkachtige natuurlijke monopolies. Van belang is daarbij of er mogelijkheden zijn om door middel van wet- en regelgeving en toezicht een objectief aangrijpingspunt te hebben om de publieke belangen verbonden aan een bepaalde activiteit, in de hand te kunnen houden. Is een dergelijk uitgangspunt er niet, dan is private uitvoering zeer moeilijk en verdient publieke uitvoering de voorkeur. Met andere woorden; de keuze voor privaat of publiek vereist een grondige analyse van de omgevingsfactoren die van invloed zijn op de sturingsmogelijkheden vanuit de overheid.

De positie van de aandeelhouders is in de afgelopen jaren ook duidelijk verschoven. Mede onder invloed van de Code Tabaksblad 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. Tegelijkertijd hebben in 2004 wetgevende aanpassingen plaatsgevonden die de positie van de aandeelhouders hebben versterkt, o.a. op het gebied van het goedkeuringsrecht bij belangrijke besluiten en voordrachten. Hierdoor is een effectieve inbreng van de aandeelhouders in de onderneming mogelijk en kan inhoud worden gegeven aan actief aandeelhouderschap.

Op het terrein van de energiesector is de situatie nog niet uitgekristalliseerd. Over de privatisering van de energieopwekking en –distributie is de situatie duidelijk. Verder is in de energiewet duidelijk verankerd dat de energienetten in publieke handen moeten blijven. Maar de uitspraak van de rechter over het onwettig zijn van de Splitsingswet, heeft opnieuw vragen doen rijzen over de consistentie van de ontwikkeling in deze sector. Voor Noord-Brabant heeft dit geen gevolgen meer voor de inmiddels genomen besluiten. Als de uitspraak van de rechter ook in cassatie overeind blijft, kan wel de mogelijkheid overwogen worden om bij de staat eventueel een schadeclaim in te dienen.

Naar aanleiding van de Wet onafhankelijk netbeheer (WON) in juni 2008 heeft de commissie Kist een advies uitgebracht over Publiek aandeelhouderschap Energiebedrijven. Hierin doet de commissie aanbevelingen aan de rijksoverheid en aan decentrale overheden hoe na de splitsing van de netwerkbedrijven te komen tot een zo goed mogelijke energievoorziening in Nederland. De commissie bepleit onder meer intensivering van samenwerking tussen overheden en bedrijven en maatregelen om te komen tot een efficiënte sectorordening onder meer via herstructurering en opschaling van de netwerkbedrijven en professionalisering van het aandeelhouderschap. In reactie op het advies heeft Minister van Economische Zaken in oktober 2008 aangegeven het van belang te vinden om in overleg met zowel de netwerkbedrijven als de aandeelhouders, een optimale inrichting van de netwerkbedrijven nader te bestuderen. Verder wil de minister aandacht besteden aan de effectiviteit van de regulering bij een eventuele herordening in de netwerken. De minister heeft inmiddels een Stuurgroep Sectorordening netwerkbedrijven in het leven geroepen, waarin ook gedeputeerde Jacobs namens de aandeelhouders van Enexis participeert.

Naast de energiesector zijn ook nieuwe regelgeving op het terrein van de drinkwatervoorziening en burgerluchtvaart in voorbereiding. Onlangs is door de commissie Alders een rapport over de burgerluchtvaart in Nederland uitgebracht waarin ook de positie van Eindhoven Airport aan de orde komt.

Een belangrijk financieel kader voor de provincie is gekomen met de introductie van de Wet Financiering Decentrale Overheden, de wet Fido. Hierin wordt een belangrijk verschil tussen private en publieke aandeelhouders aangebracht, in die zin dat publieke aandeelhouders geen beleggers mogen zijn. De wet Fido zegt dat “beleggen niet een normale publieke taak is, maar als een tijdelijke activiteit moet worden beschouwd omdat er een bepaalde tijd meer geld in kas zit dan op dat moment voor de gewone bedrijfsvoering nodig is”. Beleggen doet de provincie dan ook niet om zoveel mogelijk rendement te maken, maar om geld dat in enige periode niet nodig is op een veilige manier te stallen. Daarom mag de provincie alleen beleggen in waardepapieren met weinig risico. Verder gaat ze alleen deelnemingen aan als daarmee publieke taak is gediend. Publieke aandeelhouders hebben daarom, in tegenstelling tot private beleggers, geen vrijheid om willekeurig

deelnemingen aan te gaan en te verkopen. De provincie bepaalt zelf – gemotiveerd en transparant – wat onder een publieke taak verstaan moet worden en hoe deze zal worden ugeoefend. Alleen binnen deze randvoorwaarden kan een provincie besluiten om een deelneming aan te gaan, te wijzigen of te beëindigen.

Het besluit tot het participeren in een onderneming of ander samenwerkingsverband was tot dusverre onderhevig aan de goedkeuring van de minister van Binnenlandse Zaken. Er is nu wetgeving in voorbereiding waarbij deze besluitvorming wordt gemandateerd aan de lagere overheden (provincies, gemeenten) zelf. Hierbij worden wel richtlijnen opgesteld aan de hand waarvan getoetst kan worden of de besluiten plaatsvinden binnen de kaders van het publiek belang. In de Code “Sturing in samenwerkingsrelaties” wordt op de achtergrond en implicaties van deze ontwikkeling verder ingegaan.

Van belang is ook te wijzen op het regeerakkoord van het nieuwe kabinet. Hierin is een grote rol en verantwoordelijkheid voor de provincies voorzien met betrekking tot het regionaal economisch beleid. Hierbij wordt concreet verwezen naar de functie van de regionale ontwikkelingsmaatschappijen. Het is niet ondenkbaar dat de verantwoordelijkheid voor de regionale ontwikkelingsmaatschappijen geheel aan de regionale overheden wordt overgedragen.

Concluderend kan gesteld worden dat de landelijke ontwikkelingen de voorwaarden hebben verbeterd om via deelnemingen op een effectieve wijze zorg te dragen voor de behartiging van publieke belangen. Tegelijkertijd wordt over het inzetten van het instrument van deelnemingen minder terughoudend gedacht en geldt niet langer de boodschap dat dit primair aan de markt moet worden overgelaten. De afweging of het instrument van deelneming kan worden ingezet komt in de toekomst in handen van de provincie zelf. Dit betekent dat hiervoor goede afwegingskaders aanwezig moeten zijn, zodat besluiten hieromtrent op de juiste gronden kunnen worden genomen.

2.3 Deelnemingen als instrument van publiek belang

De provincie participeert in principe uitsluitend in een bedrijf (of een andere rechtspersoonlijkheid) wanneer hiermee een publiek belang wordt gediend. De vraag is wat onder publiek of openbaar belang moet worden verstaan. In de Samenwerkingscode is hierbij als richtlijn hierbij de volgende definitie van de WRR gehanteerd: *“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 publiek belang wordt verstaan is ter beoordeling van Provinciale Staten.

In de Code “Sturing in samenwerkingsrelaties” is een afwegingskader opgenomen waarbij via een stroomschema kan worden beoordeeld welke samenwerkingsvorm het meest passend is om een publiek belang te behartigen. Dit stroomschema is opgesteld door het Rijk in overleg met provincies en gemeenten. Het is bedoeld als hulpmiddel bij de afweging om te bepalen welke uitvoering- of samenwerkingsvorm in de betreffende situatie de meest geschikte is. De uitkomst wordt uiteindelijk bepaald op basis van een bestuurlijke afweging.

Wanneer op basis van het stroomschema de afweging is gemaakt om risicodragend deel te nemen in een privaatrechtelijke organisatie en meer specifiek in een kapitaalvennootschap, dan is het van belang om te beoordelen welke vorm van participatie vanuit het oogpunt van publiek belang daarbij de voorkeur verdient en welke inhoudelijke en financiële gevolgen hieraan verbonden zijn.

De aansturing van deelnemingen als aandeelhouder kan op verschillende manieren plaatsvinden. Essentieel is dat de keuze voor een deelneming de beste oplossing is om het publieke doel te realiseren. De meest wenselijke situatie is dat de deelneming op zichzelf volledig beantwoordt aan de gestelde provinciale doelen en randvoorwaarden en relatief geringe risico's bevat. In deze situatie kan de realisatie van de gestelde doelen aan de betreffende deelneming worden overgelaten en de sturing als aandeelhouder zich beperken tot het monitoren van de resultaten en het bewaken van eventuele risico's. De deelneming fungeert op afstand van de provincie en het aandeelhouderschap kan op een wijze worden ingevuld, die vooral monitorend van aard is.

Er kunnen zich echter situaties aandienen die een meer actieve sturing als aandeelhouder vereisen om de publieke belangen via de betrokken deelneming te borgen. Bijvoorbeeld wanneer een deelneming in een maatschappelijke context opereert die sterk in beweging is en vanuit het publieke oogpunt meer risico's bevat. Dan zal dit mogelijk een andere sturing als aandeelhouder met zich meebrengen omdat minder verzekerd is dat de doelen van de deelneming overeenkomen met de publieke doelen. Deze situatie wordt nog complexer als er ook nog andere instrumenten ingezet kunnen worden om het publieke belang via die deelneming te realiseren, bijvoorbeeld door middel van een subsidie. Een voorbeeld van een dergelijke situatie is de BOM, waar naast een aandeelhouderschap ook een substantiële structurele subsidierelatie aan de orde is. Ook is het denkbaar dat een deelneming raakvlakken heeft met andere verantwoordelijkheden van de provincie, bijvoorbeeld die van bevoegd gezag. Ook dit kan gevolgen hebben voor de wijze waarop als aandeelhouder (of deelnemer) sturing wordt gegeven aan het borgen van het publieke belang in de betrokken deelneming.

Minimumvoorwaarde is dat de provincie moet kunnen verantwoorden dat de deelneming voldoet aan wettelijk eisen en de gestelde provinciale doelen en randvoorwaarden. Dit vereist een actieve betrokkenheid als aandeelhouder. Hoe actief de provincie vervolgens via het aandeelhouderschap zal moeten sturen om de publieke belangen te borgen, kan in algemene zin moeilijk worden bepaald en zal per deelneming verschillen. Bovendien kan het zijn dat omstandigheden veranderen, bijvoorbeeld door veranderde wetgeving of sterk gewijzigde marktverhoudingen of maatschappelijke omstandigheden, waardoor de oorspronkelijke inzet als aandeelhouder moet worden bijgesteld.

We vinden dat per deelneming expliciet moet worden aangegeven welke vorm van aandeelhouderschap het meest passend is. We hanteren als uitgangspunt dat het instrument van de deelneming op zichzelf passend is voor het bereiken van de provinciale doelen en de gestelde randvoorwaarden en er geen reden is om via het aandeelhouderschap nog andere provinciale doelen te borgen. Dit betekent dat bij deelnemingen met een dergelijk profiel met een monitorende vorm van aandeelhouderschap kan worden volstaan. Hierbij ligt de nadruk op het monitoren van de resultaten en het bewaken van risico's. Binnen GS ligt de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor dergelijke deelnemingen primair bij de portefeuillehouder Middelen.

Wanneer deelnemingen afwijken van dit profiel kunnen er inhoudelijke gronden zijn om te kiezen voor een meer actieve vorm van aandeelhouderschap en om de bestuurlijke verantwoordelijkheid op een andere wijze te regelen. Dit zal per deelneming steeds nader moeten worden toegelicht. Daarbij zullen de volgende elementen worden betrokken:

- Vindt borging van de publieke doelen primair via het aandeelhouderschap plaats of via andere instrumenten, bijvoorbeeld subsidies?
- kan het aandeelhouderschap mogelijk strijdigheid opleveren met andere provinciale taken, bijvoorbeeld die van bevoegd gezag?
- 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>
<i>Inhoudelijk</i>	- instrument deelneming past volledig in provinciaal doel - inhoudelijke sturing verloopt primair via andere instrumenten dan aandeelhouderschap (bijv. subsidies)	- deelneming opereert in dynamisch maatschappelijke context - kans op spanning tussen belangen onderneming en publieke doelen
<i>Financieel</i>	- relatief klein aandeelhoudersbelang - relatief geringe financiële risico's	- relatief groot aandeelhoudersbelang - relatief grote financiële risico's

Op basis van deze elementen en criteria is de provinciale inzet met betrekking tot het aandeelhouderschap van de huidige deelnemingen nader uitgewerkt en toegelicht. Hieronder is dit in een korte overzichtstabel samengevat. In bijlage 1 is een uitgebreide versie van deze tabel opgenomen met daarin ook een toelichting per element. Het overzicht komt niet overeen met de huidige situatie, maar geeft een beeld van de wenselijke situatie op basis van toepassing van de criteria.

Samenvattend overzicht provinciale deelnemingen naar inzet aandeelhouderschap

Organisatie	Deelneming op zichzelf dekt volledig provinciaal doel	Sturing primair via aandeelhouderschap	mogelijk strijdig met andere provinciale taken?	Deelneming opereert in dynamische maatschappelijke context	Groot financieel aandeelhoudersbelang? (risico's, etc)	Conclusie inzet aandeelhouder schap: monitorend of actief
Enexis	Ja	Ja	nee	Ja	Ja	Actief poho energie
Attero	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Actief Poho Eco
PBE	Nee	Ja	Nee	Ja	Ja	Actief poho Energie
SPV VV	ja	Ja	nee	Nee	Ja	Actief poho Mid
SPV CBL	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja	Monitorend poho Mid
SPV Claim Staat	Ja	ja	Nee	Ja	Ja	Monitorende poho Mid
SPV Vordering Enexis BV	Ja	ja	nee	Nee	Nee	Monitorend poho Mid
Delta	nee	ja	Nee	Ja	Nee	Actief poho Energie
Brabant Water	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Monitorend poho Mid
Eindhoven Airport	Ja	Nee	Ja	Ja	Nee	Monitorend poho Mid
BOM	Ja	Nee	nee	Ja	Ja	Actief poho EZ
BHB	Ja	Nee	Nee	Ja	Ja	Actief poho EZ
Agro &Co	Ja	Nee	Nee	Ja	Ja	Actief poho EZ

HS Moerdijk	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Actief poho Vervoer
TOM	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Actief poho Ruimte
ORR	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Actief poho Ruimte
Aviolanda	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Actief poho Ruimte

De afweging met betrekking tot de gewenste inzet van het aandeelhouderschap wordt eenmaal per vier jaar bij de evaluatie van de deelnemingen (zie ook par.3.5) 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 PS.

2.4. . Vormen van deelneming en overheidsbelang

Van een deelneming wordt gewoonlijk gesproken wanneer sprake is van een bestuurlijke en financiële betrokkenheid bij een rechtspersoon, zoals een vennootschap, stichting of vereniging, waarbij sprake is van risicodragende participatie. In de praktijk doen zich bij de uitwerking van het aspect ‘rechtspersoon’ meerdere opties voor. Om te spreken van een deelneming wordt uitgegaan van de volgende randvoorwaarden:

1. bestuurlijke betrokkenheid; dat wil zeggen een zetel in het bestuur of het hebben van stemrecht in de aandeelhoudersvergadering
2. risicodragende financiële betrokkenheid; dat wil zeggen dat er middelen ter beschikking zijn gesteld die verloren gaan in geval van faillissement van de deelneming of als financiële problemen bij de deelneming op de provincie kunnen worden verhaald. Leningen en garantstellingen vallen niet onder deze definitie omdat de Provincie in principe juridisch verhaal kan halen als de partij failliet gaat.

We hanteren het begrip deelnemingen als er sprake is van bestuurlijke en financiële betrokkenheid van de provincie bij een vennootschap. Er kan echter ook sprake zijn van andere rechtsvormen, bijvoorbeeld een coöperatie, stichting of gemeenschappelijke regeling waarbij de betrokkenheid en risico's van de provincie vergelijkbaar zijn met die van vennootschappen. Ook hierop willen we de beleidslijnen van dit deelnemingenbeleid van toepassing verklaren, uiteraard binnen de kaders en juridische mogelijkheden van de betreffende rechtsvorm.

De betrokkenheid van de provincie bij vennootschappen kan op verschillende manieren invulling krijgen. Hierbij kunnen grofweg drie vormen worden onderscheiden:

1. volledig overheidsbelang (100% aandelen in overheidshanden)
2. meerderheidsbelang in overheidshanden (minimaal 51%)
3. overheid heeft minderheidspositie

Ad 1. Volledig overheidsbelang

Bij een 100% deelneming door de overheid lijken de voorwaarden het meest gunstig om de aan de activiteit verbonden publieke belangen te kunnen behartigen. Met de wijzigingen in het Structuurregiem in 2004 is de positie van de aandeelhouders al versterkt. In het geval van 100% aandeelhouderschap van de overheid geldt bovendien dat de rechten van aandeelhouders nog eens extra worden versterkt. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid om actief aandeelhouderschap in zijn meest vergaande vorm invulling te geven.

Een mogelijk nadeel van volledige overheidscontrole is dat de deelneming onderwerp wordt van wisselende politieke verhoudingen en besluitvorming of dat ze zich teveel onttrekt aan “countervailing powers”. Daarom dient bij de keuze van deze vorm bijzondere aandacht uit te gaan naar de missie en de continuïteit van de organisatie. Voorkomen moet worden dat er licht komt tussen de missie, verankerd in de statuten, en de publieke belangen die de overheid nastreeft. Ontstaan deze wel en zijn ze van wezenlijke betekenis, dan is er aanleiding om het aandeelhouderschap opnieuw te beoordelen.

Een ander element van volledige overheidscontrole betreft de verdeling van de overheidsaandelen. Met name wanneer de aandelen bij regionale overheden zitten, komt het voor dat er sprake is van meerdere overheden die een verschillend publiek belang nastreven. Van belang is dan dat er overeenstemming is tussen deze overheden over de doelen die met de activiteit worden nagestreefd en over de wijze waarop deze door de betreffende deelneming moeten worden ingevuld. Dit vergt een goede onderlinge samenwerking, waarbij bijzondere verantwoordelijkheid ligt bij de grote aandeelhouders.

Ad. 2 Meerderheidsbelang in overheidshanden

Wanneer er sprake is van een meerderheidsbelang van de overheid, zal de vraag gesteld moeten worden welke speelruimte de overheid heeft om de publieke belangen veilig te stellen gelet op de belangen van de minderheidsaandeelhouders. De overheid verliest de voordelen verbonden aan het verlicht regime bij structuurvennootschappen. Er zal nadrukkelijk rekening moeten worden gehouden met de belangen van minderheidsaandeelhouders. In de praktijk zal dit betekenen dat er minder ruimte is voor borging van publieke belangen en dat financieel gedreven aandeelhouderschap meer centraal zal staan. Verder biedt een meerderheidsbelang weliswaar de garantie tegen tussentijdse (ongewenste) statutenwijzigingen, maar is het voor de overheid ook moeilijk om de statuten later nog aangepast te krijgen. Er kunnen geen doelstellingen in worden nagestreefd die vreemd zijn aan de onderneming. Het handelen moet worden afgestemd op het vennootschappelijke belang en mag de minderheidsaandeelhouders niet schaden. De effectiviteit van het overheidshandelen en daarmee de invulling van actief aandeelhouderschap wordt op deze manier beperkt.

Ad 3. Minderheidspositie overheid

Wanneer er wordt gekozen voor een minderheidspositie, is er vaak sprake van een vorm van Publiek Private Samenwerking (PPS). Hierbij gaat het om een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project met publieke doelen realiseren op basis van heldere taak- en risicoverdeling. Overheid en private partijen brengen geld in en komen tot afspraken over verdeling van kosten, opbrengsten en risico's. Doel is het realiseren van meerwaarde in termen van efficiencywinst of hogere kwaliteit. Maatschappelijk belang en bedrijfsbelang lopen parallel.

Voor een PPS wordt vaak gekozen om tot een risicoverdeling te komen bij grootschalige, complexe of moeilijk realiseerbare projecten. Hoewel het doel is risico's zoveel mogelijk te spreiden, is het risicoprofiel van een PPS vaak hoog, omdat de provincie ten opzichte van andere verbonden partijen vaak een relatief groot belang heeft. Dit betekent dat bij PPS constructies er ook sprake kan zijn van een meerderheidsaandeel van de overheid. Daarom is het van belang om bij de keuze voor dit soort projecten extra afwegingscriteria op te nemen. Hierbij kan ook het Kenniscentrum PPS van het Ministerie van Financiën mogelijk belangrijk input leveren.

Wanneer de provincie betrokken wordt bij aanvragen of projecten tot participatie die als economisch structuurversterkend kunnen worden aangemerkt, dan zullen de desbetreffende projecten of aanvragen allereerst aan de BOM (of direct hieraan gelieerde organisaties als BHB en Agro&Co) worden voorgelegd om te beoordelen of deze bereid is risicodragend te participeren. Hierbij zal afgewogen worden dat aanvragen passen in de kaders en richtlijnen (i.c. de aandeelhoudersinstructie) van de BOM. Voorop gesteld zijn wij van mening dat zoveel mogelijk gebruik moet worden gemaakt van in Noord-Brabant aanwezige uitvoeringsorganisaties, alvorens eigenstandig tot participatie over te gaan. Als de BOM zou besluiten niet tot een participatie over te (kunnen) gaan, dan zal de provincie alleen deelnemen, indien een combinatie van een deelneming en een financiering aan de orde is en dit past binnen de Agenda van Brabant (en/of thematische beleidsvisies), of indien GS moverende redenen hebben om in te gaan op de financieringsaanvraag. Op dat moment zullen GS de aanvraag voorleggen aan Provinciale Staten om deze in de gelegenheid te stellen tot het uiten van wensen en bedenkingen.

Bij minderheidsdeelnemingen komen naast aandelenparticipaties dikwijls ook andere vormen van financiering aan de orde, zoals garanties, borgstellingen, achtergestelde leningen, etc. Deze stellen vaak bijzondere eisen aan de juridische voorwaarden en toepassingsmogelijkheden en vergen een bijzondere afweging met betrekking tot de financiële risico's. Daarom willen we hier nader ingaan op de financiële kaders die bij deelnemingen gehanteerd moeten worden.

2.5 Opereren binnen verantwoorde financiële kaders

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 – wat in veel gevallen ook daadwerkelijk gebeurt – 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 (zie ook 3^e nota kapitaaldienst paragraaf 3.3.3).

Daarnaast is in de 3^e nota kapitaaldienst (par. 5.2) vastgelegd hoe moet worden omgegaan met de provinciale risicoreservering:

- a. Deelname in een aandelenkapitaal dient voor 100% te worden afgedekt;
- b. Converteerbare en achtergestelde leningen en garantstellingen moeten voor 50% worden afgedekt;
- c. Afhankelijk van de aard van de lening en van de instelling waar het om gaat, zal 0 tot 50% moeten worden afgedekt;

De vraag is of de hierboven genoemde percentages en uitgangspunten gelet op het verloop van de deelnemingen en de huidige provinciale doestellingen nog wel actueel en noodzakelijk zijn. We zijn daarom van plan om bij de eerstvolgende evaluatie van de nota kapitaaldienst hierop terug te komen en de betreffende voorwaarden zo nodig aan te passen.

Staatssteun

Iedere deelneming dient expliciet getoetst te worden aan de Europese regelgeving voor staatssteun. Uitgangspunt hierbij is dat staatssteun nadrukkelijk is uitgesloten. De financiering moet dan ook in principe tegen minimaal marktconforme voorwaarden en tarieven plaatsvindt. In het kader van de actuele economische situatie is de regelgeving onlangs wel versoepeld, waardoor beperkte steunverlening mogelijk is. Beoordeeld moet worden of in geval van deelnemingen er aanleiding is om van deze ruimte gebruik te maken. Indien in een nieuwe of bestaande organisatie wordt deelgenomen kan op basis van een vergelijkbare private participatie(s) worden beoordeeld of door de provincie marktconform wordt geparticipeerd.

Voldoende inzicht in risico's

Iedere deelneming is anders. Naast het eerder genoemde aandeel van de provincie is met name de financieringsstructuur en risico inschatting bij iedere deelneming verschillend. Deze zal op basis van de afzonderlijke situatie beoordeeld moeten worden. Sommige deelnemingen kenmerken zich door een kapitaalintensieve financieringsstructuur die uiteraard een geheel andere risicobenadering kent dan een kapitaal extensieve organisatie. Voorbeeld van een kapitaalintensieve deelneming is o.a.

Ruimte voor Ruimte (ORR CV I) die € 86 miljoen aan bouwtitels heeft overgenomen en waarbij in de Samenwerkingsovereenkomst (SOK) de financiering is vastgelegd op 20-80 verhouding eigen vermogen–vreemd vermogen (EV–VV). Ook (potentiële) deelnemingen waarbij veel onroerend goed wordt/is ingebracht hebben een andere verhouding EV–VV (bijvoorbeeld 40-60 of 50-50) ten opzichte van niet–kapitaalintensieve deelnemingen, zoals Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij (BOM), Brabantse Herstructureringsmaatschappij Bedrijventerreinen (BHB) en Agro & Co, waarbij veel risicovolle investeringen worden gedaan en die dus een hoog eigen vermogen tot wel 100% hebben.

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

- a. Risico-inventarisatie van alle financiële en niet – financiële risico's;
- b. Scenarioanalyse (o.a. met behulp van de Monte Carlo analyse, een simulatiemodel waarbij risico's via de netto contante waarde berekend kunnen worden);
- c. Stresstest, waarbij extreme gebeurtenissen worden doorgerekend ('worse case' scenario).

Uiteindelijk dient de uitslag van de analyse van de business case dermate robuust te zijn, dat een bepaalde zekerheid ontstaat (bijvoorbeeld 95%) dat de vooraf benoemde provinciale doelen (publieke belang) gehaald zullen worden. De indicatoren voor het bepalen van de robuustheid dienen bij iedere case vooraf bepaald te worden. Deze indicatoren kunnen bijvoorbeeld zijn: rendement op geïnvesteerd eigen (of risicodragend) vermogen, hoogte van de cash flow, terugverdiëntijd, etcetera. Maar ook specifieke indicatoren, zoals "ontwikkeltijd", "doorlooptijd" of "bezettingsgraad". Hierbij kan het noodzakelijk zijn markt specifieke kennis bij een onafhankelijke instantie in te huren. Deze kennis dient wel geborgd te worden binnen de provinciale organisatie.

Indien uit de analyses en berekeningen blijkt dat het risico lager is dan de benodigde afdekking kan GS besluiten (of aan PS voorstellen) om een lager percentage af te dekken in de risicoreserve.

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 een betrokkenheid hebben van 50%. Als andere partijen niet minimaal dit aandeel 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 GS de aanvraag – zoals in principe alle aanvragen en wijzigingen met betrekking tot deelnemingen – voorleggen aan PS 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.

Benutten van Rijks(garantie)regelingen

Garanties worden in principe alleen verstrekt aan bedrijven of organisaties waarin de provincie al participeert via het aandelenkapitaal. Het betreft hier een keuze binnen de opzet van de financieringsstructuur van de betreffende deelneming. Voor sommige deelnemingen is het beter om te kiezen voor garantstelling en een lager aandelenkapitaal (of achtergestelde lening) .

Het verstrekken van garanties door de provincie aan andere organisaties dan waarin de provincie participeert, is sinds geruime tijd geen staand beleid meer. Bij aanvragen voor garanties geldt als uitgangspunt dat altijd eerst getoetst moet worden of voor de betreffende deelneming geen waarborgfondsen werkzaam zijn of Rijks(garantie)regelingen bestaan, waarop een beroep kan worden gedaan. Als blijkt dat deze niet blijken te bestaan of als deze niet toereikend zijn, dan zal de uitkomst van de specialistische toets moeten uitwijzen of de provincie bereid zal zijn om (voor het resterende deel) een garantiestelling te verstrekken.

Hoofdstuk 3. Bestuurlijke aansturing van deelnemingen

Het inzetten van deelnemingen als instrument voor het behartigen van publieke doelen stelt hoge eisen aan de bestuurlijke aansturing. Zoals in de code “Sturing in samenwerkingsrelaties” is toegelicht, zijn de mogelijkheden tot sturing in sterke mate afhankelijk van de juridische en organisatorische structuur van de deelnemingen en de bevoegdheden die hieruit voortvloeien voor aandeelhouder (bij vennootschappen) of deelnemer (ingeval van een Gemeenschappelijke Regeling of Stichting). Via een meer of minder actief aandeelhouderschap willen we bevorderen dat de publieke doelen door de betreffende deelneming zo optimaal mogelijk worden gerealiseerd. Hieronder werken we uit wat dit betekent voor de rol- en taakverdeling en verantwoordelijkheden bij de bestuurlijke aansturing.

3.1 De provincie als aandeelhouder

Volgens de provinciewet vertegenwoordigt de Commissaris van de Koningin (CdK) de provincie in en buiten rechte. Dit is ook het geval bij (de aandeelhoudersvergadering van) een deelneming, aangezien hier de rechtspersoon provincie aandeelhouder is. De bevoegdheid van de CdK kan overgedragen worden aan een andere vertegenwoordiger van de provincie bijvoorbeeld een lid van GS of een ambtelijk vertegenwoordiger. Wanneer dat het geval is, dan dient de CdK het betreffende collegelid of ambtelijk vertegenwoordiger hiervoor te machtigen.. GS hebben hiervoor geen structureel mandaat toegewezen, zodat telkens per aandeelhoudersvergadering een machtiging moet worden afgegeven.

De provinciewet bepaalt eveneens dat GS belast is met het dagelijks bestuur van de provincie. Dit houdt in dat de standpuntbepaling met betrekking tot de besluitvorming bij deelnemingen door GS plaatsvindt. Daar waar dit vereist is zal GS bij haar standpuntbepaling Provinciale Staten consulteren of om instemming vragen (zie ook par. 3.5) . Op basis van de interne taakverdeling binnen GS kan een lid van GS belast worden met de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor een deelneming als onderdeel van zijn of haar portefeuille.

In paragraaf 2.4 is aangegeven dat er meerdere opties zijn voor de invulling van het aandeelhouderschap. In alle gevallen gaat het bij deelnemingen om het dienen van een publiek belang. Afhankelijk van de aard van de deelneming kan dit leiden tot een meer of minder actief aandeelhouderschap van de provincie. Uitgangspunt is dat volstaan kan worden met een monitorende vorm van aandeelhouderschap wanneer het instrument van deelnemingen op zichzelf passend is voor het bereiken van de provinciale doelen en gestelde randvoorwaarden. Voor deze deelnemingen ligt de bestuurlijke verantwoordelijkheid bij de portefeuillehouder Middelen.

Wanneer wordt geconcludeerd dat een meer actief aandeelhouderschap vereist is, dan heeft het onze voorkeur om de bestuurlijke verantwoordelijkheid binnen GS neer te leggen bij de portefeuillehouder die het meest betrokken is bij het betreffende beleidsterrein. Deze kan vanuit die positie aangesproken worden op het bereiken van de publieke doelen binnen de maatschappelijke context van de deelneming en binnen de bredere strategische 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 moeten worden gehouden met een goede risicobeheersing, met voldoende waarborgen en met het vermijden van mogelijke strijdigheid van belangen. Strijdigheid van belangen kan bijvoorbeeld optreden wanneer de deelneming werkzaam is op een gebied waar de provincie ook andere verantwoordelijkheden heeft, bijvoorbeeld als subsidieverstrekker of als bevoegd gezag. Wanneer hiervan sprake is of ingeval van twijfel, zal de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het aandeelhouderschap aan een ander lid van GS worden toegewezen.

Het publiek belang voor de provincie ligt bij een deelneming niet alleen in het bereiken van de inhoudelijke doelstellingen, maar evenzeer in het bewaken van de financiële en bestuurlijk-juridische belangen. Deze kunnen betrekking hebben op bijvoorbeeld de financiering, de bedrijfsvoering en financiële risico's, het dividendbeleid en het governance- en beloningsbeleid van de deelneming. Het is dus van belang dat er integraal referentiekader is waaraan de deelnemingen regelmatig worden getoetst. De code "Sturing in samenwerkingsrelaties" en deze nota Deelnemingen zijn hiervoor bedoeld. Verder geldt dat deelnemingen integraal moeten worden verantwoord via de paragraaf Verbonden Partijen in de jaarrekening. Deze integrale en coördinerende verantwoordelijkheid voor de provinciale deelnemingen ligt bij de portefeuillehouder Middelen.

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor een deelneming houdt in dat de betrokken portefeuillehouder zorg draagt voor de provinciale vertegenwoordiging in de deelneming via de AvA en – indien aanwezig- de AHC. Ook legt deze voor de betreffende deelneming bestuurlijk verantwoording af naar PS. In de voorbereiding van de standpuntbepaling ten aanzien van voorliggende besluiten, worden de financieel-technische aspecten hierbij steeds afgestemd met de coördinerend portefeuillehouder Middelen.

De provinciale opstelling ten aanzien van voorstellen die op de agenda staan van de AvA van een deelneming wordt vooraf door GS vastgesteld. Indien zwaarwegende onderwerpen aan de orde zijn zal zo nodig eerst raadpleging van PS plaatsvinden (zie ook par. 3.5) . 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.

3.2. Sturingsinstrumenten aandeelhouderschap

De mogelijkheden om als aandeelhouder de publieke belangen in een deelneming te behartigen zijn mede afhankelijk van de juridische structuur van de betreffende deelneming. In de Code "Sturing in samenwerkingsrelaties" zijn de verschillende rechtspersonen en de juridische implicaties hiervan toegelicht. Hiermee zal in de praktijk rekening moeten worden gehouden. Dit kan impliceren dat een zekere vorm van maatwerk telkens aan de orde kan zijn. Niettemin geldt in zijn algemeenheid dat de volgende mogelijkheden ter beschikking staan om via een meer of minder actief aandeelhouderschap binnen een deelneming sturing te geven aan de publieke belangen:

a. ***Sturing via de statuten***

De doelen van een vennootschap worden vastgelegd in statuten. Het is van belang om de missie van de deelneming zo te formuleren en te verankeren in de statuten dat deze het doel weergeeft waar de provincie als deelnemer of aandeelhouder met de onderneming naar streeft.

Als gevolg van veranderde omstandigheden, kan er een discrepantie ontstaan tussen doel en publieke belangen. In die situatie kan de continuïteit van de organisatie een mogelijke frictie met publieke belangen opleveren. Het is denkbaar dat de deelneming bepaalde acties, die goed zijn voor het bewerkstelligen van de publieke belangen, moet nalaten vanwege het waarborgen van de financiële continuïteit van de organisatie. Ook kan het zijn dat doelen van de deelneming niet meer in overeenstemming zijn met publieke belangen, bijvoorbeeld als gevolg van veranderde wetgeving of gewijzigde marktomstandigheden.

Bij het vaststellen van statuten gaat het dus om maatwerk en zullen beide aspecten steeds tegen elkaar moeten worden afgewogen. Waar wenselijk moet daarbij zoveel mogelijk worden afgestemd met andere (publieke) medeaandeelhouders. Ingeval er wezenlijke strijdigheid is ontstaan tussen het doel en belang van de deelneming en het publiek belang, zal overwogen moeten worden om de deelneming geheel of gedeeltelijk af te stoten.

Bij deelnemingen met een structuurvennootschap vinden we het van belang dat in de statuten regels worden vastgelegd over voornemens tot uitbreiding van een deelneming of over de (wijze van) beëindiging daarvan. Ook willen we dat in de statuten duidelijke bepalingen zijn opgenomen over de governance van de deelneming. Verder volgen we de lijn dat we de bestuursbevoegdheid van het bestuur via de statuten willen beperken, bijvoorbeeld door majeure besluiten en benoemingen van het bestuur te laten onderwerpen aan goedkeuring door de AvA. In het bijzonder bij deelnemingen waar veel publieke aandeelhouders zijn, hechten we eraan dat de statuten de mogelijkheid bieden een aandeelhouderscommissie (AHC) te benoemen en deze bevoegdheden toe te kennen. We vinden de AHC een belangrijk instrument om slagvaardig het publieke belang te kunnen borgen.

b. ***Sturing via het governancebeleid***

Om waarborgen te hebben dat de publieke belangen ook in de structuur van de organisatie goed zijn verankerd, verlangen we van onze (grotere) deelnemingen dat er een governancebeleid wordt opgesteld en ter goedkeuring aan de AvA wordt voorgelegd. In dit beleid dienen onder meer regels te zijn opgenomen over bestuur en RvC (onder meer taak en werkwijze, deskundigheid, diversiteit, bezoldiging, transparantie, belangenverstrengeling) en over de bevoegdheden van aandeelhouders. Het beleid dient ook spelregels te bevatten over de wijze waarop bestuur, RvC en aandeelhouders met elkaar om moeten gaan.

Uitgangspunt is dat het governancebeleid in overeenstemming is met de code Tabaksblat, aangezien deze code als 'best practise' wordt gehanteerd voor overheidsdeelnemingen. De directie dient in het jaarverslag te rapporteren over de wijze waarop de Code Tabaksblat is gevolgd.

c. Sturing via het beloningsbeleid

Het beloningsbeleid bij gesubsidieerde instellingen en deelnemingen is begin 2009 in het kader van het onderzoek 'Beloningen bij gesubsidieerde instellingen en deelnemingen provincie Noord-Brabant' aan de orde geweest. Met dit beleid als uitgangspunt dienen met vennootschappen afspraken gemaakt en vastgelegd te worden. Bij het beloningsbeleid volgen we het Rijksbeleid, met name gebaseerd op de Wet Openbaarmaking uit Publieke middelen gefinancierde Topinkomens (Wopt) en een door de Minister van Financiën opgestelde normeringsystematiek (24 oktober 2008).

De toe te passen normeringsystematiek voor provinciale deelnemingen is de volgende:

Categorie	Kenmerk	Beloningsregime
Publiek	Veel publieke invloed, weinig markt	Beloningscode per deelneming: ministersalaris + 30% als maximum
Publiek/ markt	Veel publieke invloed met enige marktwerking	Beloningscode per deelneming: een voorlopig maximum van € 350.000
Markt/ publiek	Substantiële marktwerking aanwezig met publieke kaders	Beloningscode per deelneming: geen maximum vastgesteld

Deelnemingen zijn verplicht beloningen die uitstijgen boven de norm van ministersalaris + 30% openbaar te maken in hun jaarrekening/jaarverslag.

In de toekomst willen we per deelneming duidelijkheid tot welke categorie de deelnemingen behoren en wat dit betekent voor het beloningsbeleid. Op dit moment is dit nog niet voor alle deelnemingen mogelijk omdat de bovenstaande indeling nog niet voor alle deelnemingen valt te maken. In sommige gevallen is hiervoor nog nader overleg nodig met de besturen in de betrokken deelnemingen en met de publieke medeaandeelhouders.

d. Sturing via de strategie en het investeringsbeleid

We willen in de statuten regels laten vastleggen dat de provincie als aandeelhouder invloed heeft op de wijze waarop de statutaire doelen op strategisch niveau worden uitgewerkt. De provincie kan dan in de aandeelhoudersvergadering of in de aandeelhouderscommissie meebeslissen over onderwerpen als belangrijke investeringsbesluiten en de strategische koers van een onderneming. Enerzijds willen we deze invloed uitoefenen om te kunnen bewaken dat de koers van de deelneming in overeenstemming blijft met de publieke belangen van de provincie. Anderzijds willen we ook in staat zijn te beoordelen of er mogelijke financiële risico's ontstaan door de strategische koers en het investeringsbeleid van de deelneming. Daarbij gaat onze aandacht ook uit naar de continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening en een zo doelmatig mogelijke uitvoering. Goed renderende

ondernemingen bevatten immers minder risico's en leveren in veel gevallen ook inkomsten op voor de algemene middelen die beschikbaar komen voor andere overheidsbestedingen.

De vaststelling van de strategie van een deelneming is een belangrijk ijkmoment om te bepalen of de publieke doelen binnen de deelneming in voldoende mate tot hun recht komen. Daarom willen we de meerjarige strategieplannen van een deelneming met de betreffende Statencommissie van Provinciale Staten bespreken alvorens deze in de AvA wordt vastgesteld. De Commissie kan hierbij desgewenst haar opmerkingen plaatsen die de GS kan betrekken bij haar inbreng in de AvA. De vastgestelde strategie is dan tevens de basis om Provinciale Staten via de paragraaf Verbonden Partijen in de jaarrekening regulier over de voortgang van de deelneming te informeren.

e. *Sturing via het dividendbeleid*

Per deelneming dienen afspraken vastgelegd te worden over het beoogde dividend. Zo mogelijk wordt met de deelneming een meerjarig dividendbeleid afgesproken waarbij criteria (bijvoorbeeld gewenste vermogensstructuur) worden benoemd op basis waarvan het dividend wordt bepaald en waarbij een minimumdividend wordt vastgesteld. Hierdoor krijgen aandeelhouders een indicatie van het te verwachten dividend zodat daar in de begroting rekening mee kan worden gehouden. Uiteraard geldt dat pas bij de vaststelling van de jaarrekening het dividend definitief kan worden bepaald.

In par. 2.5. is toegelicht welke uitgangspunten wij hanteren bij het te voeren dividendbeleid van de provinciale deelnemingen. Korte tijdshalve wordt hiernaar verwezen.

f. *Sturing via de jaarrekening*

De aandeelhouders hebben de statutaire bevoegdheid om de jaarrekening goed of af te keuren. Het afkeuren van een jaarrekening is een vergaand middel om het ongenoegen over het gevoerde beleid van een deelneming te laten blijken. Het is een aanwijzing dat er ter principale ontwikkelingen binnen de deelneming hebben plaatsgevonden die niet op de instemming van de aandeelhouders kunnen rekenen. Het afkeuren van een jaarrekening zal dan ook veelal betekenen dat er ingrijpende maatregelen in het bestuur van de deelneming vereist zijn. Het kan dan ook gezien worden als een uiterst middel om het publieke belang in de deelneming te behartigen.

Bij overheidsdeelnemingen geldt het uitgangspunt dat de AvA openbaar is tenzij er duidelijke redenen zijn om deze geheel of gedeeltelijk vertrouwelijk te laten plaatsvinden. Door deze openbaarheid wordt ook de transparantie en publieke verantwoording vergroot. Daarom zullen we dit uitgangspunt ook terdege blijven bewaken.

Al deze sturingsmogelijkheden vereisen een goede advisering op de verschillende onderdelen. In paragraaf 3.6 “organisatorische verankering” zullen we aangeven hoe we dat borgen.

3.3 Bestuurlijk instrumentarium

In een vennootschap zijn vier organen relevant: een bestuur, een eventuele raad van commissarissen (RvC), een Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) en een aandeelhouderscommissie (AHC). Het bestuur is belast met het besturen van de vennootschap. De RvC houdt toezicht op het bestuur en op de algemene gang van zaken en richt zich daarbij op het belang van de vennootschap.

Met het oog op ons actief aandeelhouderschap willen we, zoals gezegd, bij structuurvennootschappen via de statuten de bestuursbevoegdheid van het bestuur te beperken, bijvoorbeeld door majeure besluiten te laten onderwerpen aan goedkeuring door de AvA. Als een RvC verplicht is, willen we waar mogelijk tevens invloed op de benoeming van de leden van de RvC en zo mogelijk van het bestuur.

Aandeelhouderscommissie (AHC)

Bij deelnemingen waar sprake is van een groot aantal publieke aandeelhouders zien we aanwezigheid van een AHC als een belangrijk instrument om het publieke belang te kunnen behartigen. Statutair kan bepaald worden dat de AvA een AHC instelt en bevoegdheden toekent. Hiermee ontstaat de mogelijkheid om met een delegatie van de aandeelhouders op een praktische manier overleg te voeren met de RvB en RvC over wezenlijke ontwikkelingen binnen het bedrijf. Het creëert tevens de mogelijkheid om vooraf overeenstemming te bereiken over de inzet en visie van de publieke aandeelhouders. Zeker bij grotere aantallen publieke aandeelhouders kan dit van groot belang zijn om effectief te kunnen optreden richting het bestuur van de onderneming. Het betekent tegelijkertijd ook dat soms eigen provinciale opvattingen niet volledig overeind gehouden kunnen worden wil men eensgezind kunnen optreden. De praktijk bij de inmiddels bestaande AHC's heeft geleerd dat door de intensieve ambtelijke en bestuurlijke voorbereiding van de besluitvorming binnen de deelnemingen de kwaliteit en intensiteit van de verstandhouding met het bestuur en de RvC aanmerkelijk is verbeterd. Van belang hierbij is de onafhankelijkheid van de AHC ten opzichte van het bestuur van de deelneming. Deze komt onder meer tot uitdrukking in feit dat zowel het voorzitterschap als het secretariaat van de AHC bij de aandeelhouders zelf berust.

In de praktijk is Brabant bij verschillende deelnemingen de grootste aandeelhouder. We vinden dat dit een bijzondere verantwoordelijkheid met zich meebrengt. Willen we zorgen dat de publieke belangen binnen deze deelnemingen op een effectieve wijze worden ingebracht, dan mag van met name de grootste aandeelhouder verwacht worden dat deze het voortouw neemt om de opvattingen van de publieke medeaandeelhouders voor te bereiden en zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen. We hebben ons in de afgelopen periode ook steeds zo opgesteld. Dit betekent dat we inmiddels bij een aantal AHC's zowel het voorzitterschap als het secretariaat vervullen. We willen deze lijn voortzetten en daar waar nodig en mogelijk verder versterken. In tegenstelling tot hetgeen hierover is opgemerkt in het rapport van de ZRK over het verkoopproces Essent, vinden we geen strijdigheid tussen de rol van voorzitter van de AHC en die van provinciaal vertegenwoordiger. Integendeel, juist in de rol van voorzitter kunnen de belangen van Brabant goed behartigd worden, omdat via de voorzitter de contacten met de het bestuur deelneming het meest frequent plaatsvinden. De voorzitter wordt ook niet belemmerd om in de AHC-vergaderingen eventueel afwijkende standpunten van Brabant te verwoorden, omdat het onderscheid in rollen door de andere leden van de AHC vanaf het begin duidelijk is. We zien dan ook geen reden om de huidige

praktijk om de functie van voorzitter van de AHC te koppelen aan die van de grootste aandeelhouder, te doorbreken.

Om de functie als secretaris van de AHC goed te kunnen vervullen zullen er wel met de aandeelhouders en de betreffende deelneming nadere afspraken moeten worden gemaakt. We vinden dat de kosten die gemoeid zijn met de vervulling van de functie als secretaris door alle aandeelhouders gezamenlijk pro rato moeten worden opgebracht. Het gaat hierbij zowel om de personeelskosten als ook om kosten voor bijvoorbeeld het inwinnen van externe adviezen of vergaderkosten. De wijze waarop de verrekening van de kosten plaatsvindt is in dit verband nog wel een punt van aandacht. We stellen ons dit te regelen via afspraken in de AvA, bijvoorbeeld via verrekening van het dividend.

Raad van Commissarissen (RvC)

In het Burgerlijk Wetboek is vastgelegd dat een commissaris van een onderneming primair moet doen wat goed is voor deze onderneming, zonder last of ruggespraak. Er is dus geen sprake van een vertegenwoordiging van de provincie. Een commissaris is slechts verantwoordelijk aan de Raad van Commissarissen.

In die gevallen dat de provincie een commissaris voordraagt, kan deze voordracht dus niet worden geïnterpreteerd als de aanwijzing van een 'provinciaal belangenbehartiger' in een vennootschap. In lijn hiermee is het sinds de eeuwwisseling gebruikelijk dat de vertegenwoordiging van de provincie in de Raad van Commissarissen van vennootschappen via benoeming van een commissaris van buiten wordt ingevuld. Deze handelwijze is conform rijksbeleid en de Code Tabaksblad. De benoeming vindt plaats op basis van een vooraf opgestelde openbare profielschets en indien van toepassing op voordracht van GS (zie ook code "Sturing in samenwerkingsrelaties" - bijlage 1). We willen dat in het selectieproces duidelijke kwaliteit- en toetsingscriteria worden opgenomen om de kwaliteit van leden van een RvC te borgen

Door regelmatig de betrokken commissarissen te informeren over het provinciaal beleid willen we bevorderen dat de commissarissen oog hebben voor het publieke belang en de eventuele ontwikkelingen daarbij, zodat ze daarmee in hun werkzaamheden rekening mee kunnen houden. Onze inzet is om minimaal eenmaal per jaar met de commissarissen overleg te voeren. Dit kan gezamenlijk, maar ook zo nodig in direct contact met de betrokken portefeuillehouder.

Om ons inzicht in het functioneren van de deelneming te vergroten vinden we het wenselijke dat een vertegenwoordiging van de aandeelhouders jaarlijks een gesprek heeft met de RvC zonder dat leden van de RvB hierbij aanwezig zijn.

3.4. Het verwerven, wijzigen of beëindigen van deelnemingen

Het verwerven, wijzigen of beëindigen van deelnemingen dient zorgvuldig en op grond van een gedegen afwegingsproces te gebeuren. Voortdurend dient hierbij getoetst te worden of de actie passend is vanuit het oogpunt van het publiek belang. Tevens dient ervoor gezorgd te worden dat de besluitvormingsprocessen hieromtrent zorgvuldig en adequaat verlopen.

3.4.1. Verwerven van een deelneming

Het verwerven van deelnemingen kan volgens art. 158 van de provinciewet alleen wanneer daarmee een publiek belang wordt gediend. Het besluit hiertoe wordt niet genomen dan nadat PS een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid zijn gesteld om hun wensen en bedenkingen te uiten.

Nieuwe deelnemingen mogen alleen worden aangegaan als dat, na zorgvuldige afweging van de alternatieven, de beste keuze lijkt te zijn. (zie afwegingskader uit de code “Sturing in samenwerkingsrelaties”). Uitgangspunt hierbij is dat publieke middelen bij voorkeur niet risicodragend worden ingezet en dat het aandeelhouderschap in beginsel niet het geëigende middel is om publieke belangen te borgen. (“Zalm-doctrine”). Publieke middelen zijn schaars en dienen doelmatig te worden besteed met zo gering mogelijk risico. Bovendien is de provincie geen belegger en mag niet om speculatieve redenen deelnemen in vennootschappen. Er moet dus een aantoonbare en dwingende reden zijn om op basis van de genoemde voorwaarden risicodragend te participeren in een vennootschap of andere rechtspersoon.

In lijn met de code “Sturing in samenwerkingsrelaties” zullen initiatieven tot het aangaan van (nieuwe) deelnemingen getoetst te worden aan de volgende criteria:

1. strategisch provinciaal belang; er dient sprake te zijn van een strategisch provinciaal belang, dat structureel van karakter is en onderdeel uitmaakt van majeure provinciale beleidsopgaven
2. duidelijke beleidsdoelen; het strategisch provinciaal belang dient te zijn vertaald in duidelijke beleidsdoelen. Dit is van belang om de verantwoordelijkheden en risico's van de provincie te benoemen en te beperken. Dit is tevens ondersteunend voor het kwantificeren van de risico's
3. de vennootschap is de aangewezen rechtsvorm. Hiervoor is het van belang aan te tonen dat andere (publieke) organisatievormen niet of minder toereikend zijn en ook de markt de betreffende doelstelling niet oppakt zonder directe overheidsbemoeienis
4. het verwachte rendement; een deelneming dient op financieel en zakelijk verantwoorde gronden te berusten. Dat wil zeggen dat tenminste de vermogenskosten terugverdiend moeten kunnen worden en dat de continuïteit van de onderneming is gewaarborgd. Indien de verwachting bestaat dat het behalen van het rendement significant lager zal uitvallen, dient met goede argumenten te worden gemotiveerd waarom toch wordt voorgesteld om een deelneming aan te gaan, bijvoorbeeld als borging van het publieke belang op een andere wijze niet mogelijk blijkt.

3.4.2 Het wijzigen van een deelneming

Deelnemingen kenmerken zich door een grote mate van dynamiek en onvoorspelbaarheid. Hierdoor kunnen situaties ontstaan die aanleiding kunnen zijn om de aard van de deelneming tussentijds aan te passen. Hierbij kan aan verschillende omstandigheden worden gedacht:

1. de deelneming komt in zodanige financiële omstandigheden terecht dat bijstorting in het aandelenkapitaal wenselijk of noodzakelijk is. In zijn algemeenheid betekent dit dat alle aandeelhouders deze verplichting moeten inlossen, zodat er aan de verhouding in het aandelenkapitaal normaliter niets verandert. Gelet op de begrotingsconsequenties zal PS hieraan goedkeuring moeten geven.
2. De provincie heeft bepaalde publieke belangen die ze via een bestaande deelneming wil realiseren. Dit kan ertoe leiden dat ook de financiering hiervoor extra moet worden geregeld. Hierover zal niet alleen overeenstemming met het bestuur van de deelneming moeten worden bereikt maar ook met de medeaandeelhouder(s). In feite moet dit behandeld worden als ware sprake van een nieuwe deelneming. Ook hier zal PS goedkeuring moeten geven.
3. Binnen bestaande deelnemingen komen aandelen van medeaandeelhouders beschikbaar, die aan de overige aandeelhouders worden aangeboden. De provincie zal moeten overwegen of ze deze zal willen overnemen. In zijn algemeenheid zal hiervoor ofwel een duidelijk publiek belang moeten zijn, ofwel moet het financieel voor de provincie geen extra kosten of risico's opleveren. Ook dit vergt goedkeuring van PS.
4. Bij enkele deelnemingen heeft de provincie wettelijk de taak om de aandelen te houden. Dit geldt in het bijzonder voor een aantal netwerkbedrijven (drinkwater, gas, elektriciteit). Rond deze bedrijven is nog een landelijke discussie gaande over de meest wenselijke ordening van de sector. Deze kan mogelijk leiden tot voorstellen om tot een herschikking van bedrijfsonderdelen en daarmee van aandelenbelangen te komen. Mogelijk dat kleine aandeelhouders hun belangen aan grotere aandeelhouders willen overdoen.

We kunnen ons ontwikkelingen rond de sectorordening voorstellen waarbij herschikking van aandelen in het geding is. Vooralsnog stellen we ons hierbij terughoudend op en gaan we ervan uit dat de herordening primair zou moeten gebeuren met behoud van bestaande aandelenposities van de publieke aandeelhouders. Aandelenruil zou mogelijk hierbij wel een optie kunnen zijn. Overnames door aandelenemissie achten we niet wenselijk zolang de bestaande deelnemingen nog niet op waarde zijn beoordeeld.

Duidelijk is dat bij wijziging van een deelneming er vrijwel altijd sprake zal moeten zijn van maatwerk. In de gevallen dat er veranderingen optreden in de financiering van de deelneming zal ook goedkeuring van PS vereist zijn.

3.4.3 Het beëindigen van deelnemingen

Verkoop van een deelneming of het liquideren van een privaatrechtelijke organisatie behoeft op grond van artikel 158 Provinciewet geen goedkeuring van PS. Het college is immers gerechtigd tot het uitvoeren van privaatrechtelijke handelingen. Het college zal daarbij moeten nagaan of het besluit tot verkoop of liquidatie dermate ingrijpende gevolgen heeft voor de provincie dat PS op grond van artikel 167 Provinciewet in de gelegenheid moet worden gesteld om wensen en bedenkingen te uiten.

Bij het beëindigen of afstoten van een deelneming dienen vooraf in ieder geval de volgende 5 beoordelingscriteria getoetst te worden:

1. Het moet duidelijk zijn dat het aandeelhouderschap als instrument geen toegevoegde waarde meer heeft voor de borging van het publieke belang. Bijvoorbeeld omdat de betrokken publieke belangen via andere instrumenten zoals wet- en regelgeving afdoende zijn geregeld.
2. Het moet duidelijk zijn dat niet meer wordt 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.
3. Er moeten 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.
4. Privaat aandeelhouderschap moet 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.
5. Het vervreemden van de aandelen mag 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 opbrengstpotenties en risico's van het nog tijdelijk aanhouden van de aandelen tegenover de opbrengstpotenties en risico's van een eventuele vervreemding

Wanneer op basis van bovenstaande criteria de conclusie is getrokken dat vervreemding 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 die we hierbij willen betrekken. 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 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 groot 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.

3.5 Samenspel met Provinciale Staten

Ook de rekenkamer heeft in haar rapport over de het verkoopproces Essent erkend, dat het dualisme het vraagstuk van het aandeelhouderschap complexer heeft gemaakt. Wij vinden het van belang dat er bestuurlijke steun is voor ons handelen. Dit kan bijvoorbeeld door Provinciale Staten tijdig te betrekken bij de belangrijke besluiten die aan de orde zijn. Daarbij moeten we rekening houden met onze verantwoordelijkheid als aandeelhouder. Dit wil zeggen dat we ook zorg dienen te dragen voor de belangen van het bedrijf en rekening moeten houden met belangen 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. Dit betekent dat op de voorhand duidelijk moet zijn hoe het samenspel tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten bij deelnemingen is en wat hierbij van elkaar verwacht mag worden. Daarom willen we hier dit samenspel hieronder nader uitwerken.

Het 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). Mede op basis van de leerervaringen bij het verkoopproces van Essent vinden we het van belang dat er meer duidelijkheid komt in het samenspel tussen PS en GS in relatie tot deelnemingen. Naar onze mening zou dit samenspel vooral op hoofdlijnen en vanuit duidelijke kaders moeten plaatsvinden. Voorkomen moet worden dat PS betrokken wordt bij details of uitvoeringskwesties. Ook dient het verschaffen van informatie op vertrouwelijke basis zoveel mogelijk te worden beperkt. Daarom stellen we voor het samenspel met PS ten aanzien van deelnemingen op de volgende wijze in te vullen.

Kaders stellen

Deelnemingen zijn een instrument om publieke belangen te behartigen. Het bepalen van wat tot de publieke belangen van de provincie moet worden gerekend is een verantwoordelijkheid van PS. Dit betekent dat PS hiervoor de kaders vaststelt. Het meest actuele kader is de Agenda van Brabant en in directe samenhang hiermee de Investeringsagenda. Verder liggen in relatie tot deelnemingen ook verschillende deelnota's ten grondslag aan de betrokkenheid van de provincie bij deelnemingen. Het is de verantwoordelijkheid van GS om ervoor te zorgen dat deze nota's nog voldoende actueel zijn. Tegen deze achtergrond is de code "Sturing in samenwerkingsrelaties" opgesteld en wordt deze nota Deelnemingen aan u aangeboden. Door PS vastgestelde kaders en deelnota's vormen voor GS 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 PS vragen.

Het uiten van “wensen en bedenkingen”

Wij stellen PS vooraf in de gelegenheid ‘wensen en bedenkingen’ kenbaar te maken over:

- een voorstel tot het aangaan van een nieuwe deelneming of oprichten van een privaatrechtelijke entiteit (artikel 158 PW, lid 2);
- een voorstel tot wijziging van een deelneming voor zover hieraan financiële of belangrijke beleidsinhoudelijke gevolgen zijn verbonden
- een voorstel tot de beëindiging/vervreemding van een deelneming (artikel 167 PW, lid 4);
- 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’ verstaan we richtinggevende uitspraken en suggesties van PS die door ons betrokken kunnen worden bij de besluitvorming over de voorliggende voorstellen. Wij zullen deze wensen en bedenkingen in onze besluitvorming betrekken tenzij zwaarwegende overwegingen vanuit onze verantwoordelijkheid als aandeelhouder zich hiertegen verzetten. Hierover dienen wij ons tegenover PS te kunnen verantwoorden. Wensen en bedenkingen zijn echter geen vraag om instemming van PS. Wij behouden hier een eigen verantwoordelijkheid, waarover wij ons politiek hebben te verantwoorden. Tegelijkertijd achten wij het niet wenselijk dat er een situatie ontstaat waarin staten en college tegenover elkaar staan. We staan samen voor een opdracht die door uw Staten is geformuleerd als beleidskader, het college voert dat uit en legt daarover verantwoording af. U geeft de richting aan.

Tussentijdse informatie en consultatie

De jaarrekening en bestuursrapportages zijn de reguliere momenten waarop wij verslag doen aan PS over de voortgang van de uitvoering van gestelde beleidsdoelen. Dit is ook voor deelnemingen het geval, waarbij hierbij specifiek geldt dat in de jaarrekening hiervoor de Paragraaf Verbonden Partijen is bedoeld.

Hiernaast zullen wij, mede op basis van onze actieve informatieplicht, bij de volgende ontwikkelingen binnen de grotere en bestuurlijk belangrijke provinciale deelnemingen PS of de betreffende Statencommissie informeren of consulteren:

1. voorstellen voor een meerjarige strategie van een deelneming
2. bij omvangrijke wijzigingen in de structuur van de deelneming (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 deelneming

Verder willen wij voorstellen dat de betreffende Statencommissie van PS van tijd tot tijd door het bedrijf zelf wordt geïnformeerd over de strategie en ontwikkelingen van de deelneming. Dit kan mogelijk ook gebeuren in de vorm van een werkbezoek. Hiertoe zullen we in overleg treden met de griffie.

Verder verplicht de wet ons u te informeren, wanneer u daarom verzoekt (artikel 167 PW, lid 4)

Verantwoording afleggen

Eén keer per jaar leggen wij verantwoording af aan PS over de deelnemingen in vennootschappen. Wij doen dit met de paragraaf Verbonden Partijen in de jaarstukken conform het Besluit begroting en verantwoording (BBV). Hierin doen wij 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 deelnemingen hebben plaatsgevonden. Uiteraard worden belangrijke strategische beleidsbeslissingen tussentijds besproken, bijvoorbeeld door ze in de desbetreffende Statencommissie aan de orde te stellen.

We zullen de inrichting van de Paragraaf Verbonden Partijen aanpassen aan de in deze Nota behandelde aspecten van deelnemingen voor zover die voor PS van belang zijn.

Periodiek, in beginsel elke collegeperiode, vindt een heroverweging van de deelnemingenportefeuille plaats, waarbij getoetst wordt of het publieke belang dat door middel van de deelneming wordt nagestreefd nog steeds in voldoende mate wordt behartigd. De conclusie van deze heroverweging kan zijn:

- de deelneming ongewijzigd aan te houden
- de deelneming aan te houden met wijzigingen
- de deelneming (geheel of gedeeltelijk) te beëindigen

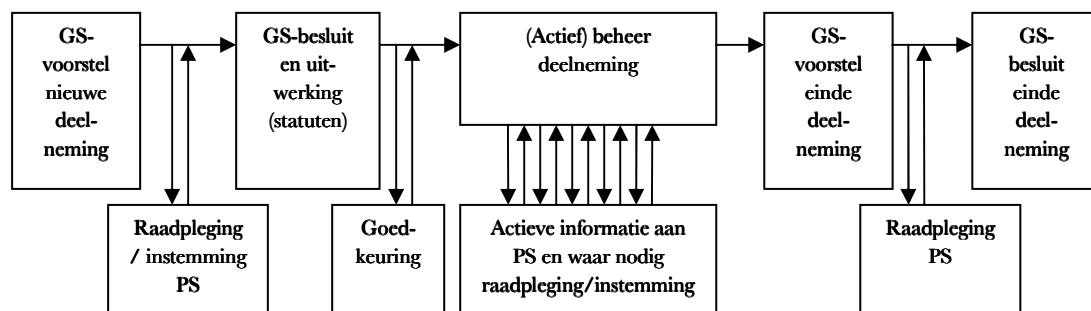
Daarnaast wordt gekeken of er eventueel andere afspraken gemaakt moeten worden met betrekking tot de deelnemingen bijvoorbeeld over de wijze van aandeelhouderschap. De heroverweging wordt gemonitord door deze op te nemen in de planning en control cyclus.

De deelneming legt aan GS verantwoording af door de jaarrekening en de bestemming van de winst in de AvA ter vaststelling voor te leggen. Daarnaast kan GS bij het verantwoordingsproces gebruik maken van haar aandeelhoudersbevoegdheden zoals het recht op inlichtingen van het bestuur en commissarissen. De jaarrekening zal ter inzage voor PS-leden ter beschikking worden gesteld.

Vertrouwelijkheid

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

Schematische weergave van het samenspel:



3.6 Verankering in de organisatie

De aansturing van deelnemingen via actief aandeelhouderschap stelt niet alleen bestuurlijk maar ook aan de organisatie bijzondere eisen. Deelnemingen opereren in een bedrijfsomgeving waarbij grote financiële risico's aan de orde kunnen zijn. Er is dus sprake van een groot afbreukrisico zowel bestuurlijk als financieel, als de aansturing niet adequaat plaatsvindt. Dit betekent dat er binnen de organisatie voldoende kennis en expertise moet zijn of gemobiliseerd moet kunnen worden om het bestuur op de juiste wijze van advies te kunnen dienen. Deze kennis en expertise richten zich op meerdere aspecten:

- kennis en inzicht hoe binnen een bedrijfsmatige omgeving de behartiging van het publiek belang vorm en inhoud kan krijgen.
- bedrijfseconomische en juridische kennis inclusief kennis van financieringsvraagstukken
- inzicht in de ontwikkeling binnen het bedrijf en haar omgeving
- inzicht in andere (publieke)aandeelhouders en hun belangen

Wij willen de expertise die inmiddels binnen de provincie rond deelnemingen is opgebouwd meer bundelen en afstemmen. Dit geldt zowel voor de beleidsinhoudelijke als de financieel/technische en juridische advisering. Zeker nu met de Investeringsagenda nieuwe deelnemingen een grotere rol gaan spelen, moet de beschikbare expertise optimaal ingezet worden. Voor zover bepaalde kennis of ervaring niet voorhanden is, moet gezorgd worden dat deze extern kan worden betrokken. Hierbij hoeft niet alleen gedacht te worden aan externe adviesbureaus, maar ook door gebruik te maken van kennis die bij publieke medeaandeelhouders aanwezig is. Bij zeer specifieke kennis moet gewaarborgd zijn dat tijdig de juiste externe adviseurs worden ingeschakeld. Het college zal in het kader van de organisatieontwikkeling bezien hoe de afstemming binnen de organisatie kan worden gewaarborgd en u te zijner tijd hierover nader informeren.

Voor verschillende provinciale deelnemingen geldt dat er sprake is van een groot aantal publieke aandeelhouders, waarbij Brabant in veel gevallen de grootste aandeelhouder is. Zoals hiervoor al is opgemerkt, menen we dat Brabant in dit soort situaties een bijzondere verantwoordelijkheid heeft om de belangen van de publieke aandeelhouders zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen. De AHC is

hiervoor een geschikt instrument. Brabant heeft hiervan naast het voorzitterschap vaak ook het ambtelijke secretariaat. We vinden dat we bereid moeten zijn dit voort te zetten omdat het ook in ons voordeel is. We vinden wel dat van de andere aandeelhouders verwacht mag worden dat zij meebetalen in de extra kosten die dit voor Brabant met zich meebrengt. We willen met de andere aandeelhouders bespreken hoe we dit structureel op een praktische manier met elkaar kunnen regelen.

De samenwerking die inmiddels bij de deelnemingen van de voormalige Essent deelnemingen is opgedaan, brengt ons ertoe te gaan onderzoeken, hoe we de samenwerking en kennisuitwisseling ten aanzien van deelnemingen tussen provincies en gemeenten kunnen versterken. We verwachten, door gebruik te maken van elkaars expertise, de kwaliteit van de advisering rond deelnemingen te kunnen vergroten.

Bijlage1: **Overzicht provinciale deelnemingen naar inzet aandeelhouderschap**

Organisatie	Deelneming op zichzelf dekt volledig provinciaal doel	Sturing primair via aandeelhouderschap?	Mogelijk strijdig met andere provinciale taken?	Deelneming opereert in dynamische maatschappelijke context	Groot financieel aandeelhouders belang? (risico's, dividend etc)	Conclusie inzet aandeelhouderschap: monitorend of actief .
Enexis	Ja wettelijke taak	Ja (voorz. AHC)	nee	Ja sectorordening en energiebeleid	Ja risico's groot ivm gevolgen sectorordening	Actief poho energie
Attero	Nee	Ja (Voorz. AHC)	Ja als bevoegd gezag	Ja sector van afvalverwerking in sterke beweging	Ja behoud aandeelhouders waarde van belang voor evt verkoop.	Actief Poho Eco
Publiek Belang Elektriciteits productie (PBE)	Nee	Ja (voorz. AHC)	Nee	Ja ivm dispuut over levering en debat over kernenergie	Ja behoud aandeelhouders waarde van groot belang voor levering	Actief poho Energie
SPV-Verkoop Vennootschap	ja	Ja (voorz. AHC)	nee	Nee	Ja afhandeling claims van groot belang voor aandeelhouderswaarde	Actief poho Mid
SPV - CBL Vennootschap	Ja	Ja voorz. AHC	Nee	Nee	Ja afhandeling van groot belang voor aandeelhouderswaarde	Monitorend poho Mid
SPV- Claim Staat Vennootschap	Ja	Ja (voorz. AHC)	Nee	Ja landelijke ontwikkeling splitsingswet bepalend voor verdere inzet	Ja	Monitorend poho Mid
SPV- Vordering op Enexis BV	Ja	Ja (voorz. AHC)	nee	Nee	Nee afspraken zijn hard en risico's gering	Monitorend poho Mid
Delta	nee	Ja	Nee	Ja ivm dispuut EPZ en	Nee relatief klein aandeelhouders	Actief (zolang noodzakelijk)

Organisatie	Deelneming op zichzelf dekt volledig provinciaal doel	Sturing primair via aandeelhouder-schap?	Mogelijk strijdig met andere provinciale taken?	Deelneming opereert in dynamische maatschappelijke context	Groot financieel aandeelhouders belang? (risico's, dividend etc)	Conclusie inzet aandeelhouderschap: monitorend of actief .
				debat kernenergie	belang (0,05%)	poho Energie
Brabant Water	Ja wettelijke taak	Ja voorz. AHC	Ja bevoegd gezag mbt grondwater	Nee drinkwater relatief stabiel. Ja, mbt nieuwe activiteiten	Ja	Monitorend poho Mid
Eindhoven Airport	Ja past in bereikbaarheidsdoelen provincie	Nee kaders worden bepaald via prov. milieu-beleid en landelijk beleid	Ja bevoegd gezag voor milieunormen	Ja ontwikkeling luchthaven onderwerp breed maatschappelijk debat	Nee relatief geringe fin. risico's	Monitorend poho Mid
BOM	Ja uitvoeringsorganisatie provincie	Nee sturing primair via subsidies en EZ beleid	Nee	Ja speelt cruciale rol in innovatieve ontwikkelingen en opereert in politiek gevoelige omgeving	Ja hoog risicoprofiel aandelen; relatief groot aandeel in kapitaal	Actief poho EZ
BHB	Ja uitvoeringsorganisatie provincie	Nee ook sturing via subsidies	Nee wel mogelijk spanning met ruimtelijk-ec. beleid	Ja speelt sleutelrol in gevoelige lokale herstructureringsprocessen	Ja hoog risicoprofiel, relatief grote deelname	Actief poho EZ
Agro &Co	Ja past in innovatiebeleid	Nee ook sturing via subsidies	nee	Ja druk uit sector groot; dynamiek hoog	Ja hoog risicoprofiel, minderheidsaandeel (1/3)	Actief poho EZ
Havenschap Moerdijk	Ja past in doelen t.a.v. gewenste infrastructuur	Ja via bestuurlijke positie in GR	Ja ook bevoegd gezag milieu en betrokkenheid bij LPM	Ja cruciale positie in regio; verhouding andere havens; landelijke en int. aspecten	Ja hoog risicoprofiel, groot aandeel in kapitaal (50%)	Actief poho Vervoer
TOM	Ja uitvoeringsorganisatie provincie	Ja	Ja bevoegd gezag ruimtelijk	Ja speelt grote rol in gevoelige lokale ontwikkelings-	Ja hoog risicoprofiel en hoog aandeel in	Actief poho Ruimte

Organisatie	Deelneming op zichzelf dekt volledig provinciaal doel	Sturing primair via aandeelhouderschap?	Mogelijk strijdig met andere provinciale taken?	Deelneming opereert in dynamische maatschappelijke context	Groot financieel aandeelhouders belang? (risico's, dividend etc)	Conclusie inzet aandeelhouderschap: monitorend of actief .
			beleid	processen;	kapitaal	
ORR	Ja uitvoeringsorganisatie provincie	Nee, via uitvoeringsconventen	Ja bevoegd gezag ruimtelijk beleid	Ja rol in lokale ruimtelijke processen; gevoelige woningbouwsituatie	Ja hoog risico-profiel en groot aandeel in kapitaal	Actief poho ruimte
Aviolanda Woensdrecht	Ja past in duurzaam ruimtelijk-ec. beleid	Ja	Ja bevoegd gezag ruimtelijk en milieubeleid	Ja bestuurlijk gevoelig door samenhang met defensie; grote maatschappelijke aandacht voor gebied	Ja hoog risico-profiel: groot aandeel in kapitaal	Actief poho ruimte