



WIERINGA ADVOCATEN

IJdok 17 | 1013 MM Amsterdam
Postbus 10100 | 1001 EC Amsterdam
t +31 (0)20 624 68 11
f +31 (0)20 627 22 78
KvK 34372239
www.wieringa.nl

Stichting Beheer Cliëntengelden
Wieringa Advocaten
ABN AMRO 40.26.83.560
IBAN: NL37 ABNA 0402 6835 60
BIC: ABNANL2A

UITSLUITEND PER E-MAIL

Provinciale Staten Provincie Flevoland
t.a.v. Statengriffie Provincie Flevoland
E-mail: griffie@flevoland.nl

J. van Straaten, advocaat
+31 20 624 68 11
vanstraaten@wieringa.nl

Onze/Our ref:

Uw/Your ref:

Amsterdam,

43077 / jvs

13 september 2023

Betreft: Aanbieding memorandum Provinciale Staten en verbonden partijen

Geachte Statenleden,

Middels deze brief breng ik u in het bezit van het memorandum "Provinciale Staten en verbonden partijen". Aanleiding voor de totstandkoming van het memorandum is de vraag van uw Staten hoe en waar Provinciale Staten invloed kunnen uitoefenen binnen de relatie van een verbonden partij om daarmee hun kaderstellende en controlerende rol te vervullen.

Provinciale Staten en verbonden partijen

De inhoud van het memorandum geeft inzicht in de wijze waarop Provinciale Staten invloed kunnen uitoefenen op verbonden partijen van de Provincie Flevoland. In de kern wordt die invloed bepaald door twee bronnen. Enerzijds volgen de omvang en vorm van de invloed die de Provincie Flevoland op een verbonden partij kan uitoefenen uit de publiek- of privaatrechtelijke inrichting van die verbonden partij. Anderzijds bepaalt de binnen de Provincie Flevoland geldende publiekrechtelijke inrichting de wijze waarop de organen van de provincie uitvoering geven aan hun bevoegdheden in verband met verbonden partijen. De combinatie van deze (externe en interne) inrichting bepaalt de reikwijdte van de invloed van Provinciale Staten op een verbonden partij.

Aangezien verbonden partijen bestaan in verschillende soorten en maten, verschilt ook de mate van invloed van Provinciale Staten op een specifieke verbonden partij. Het memorandum biedt inzicht in de specifieke mogelijkheden die Provinciale Staten hebben om hun positie ten aanzien van een verbonden partij te bepalen en te laten gelden.

Voor een nadere toelichting en/of beantwoording van eventuele vervolgvragen ben ik uiteraard beschikbaar.

Met vriendelijke groet,
Wieringa Advocaten

J. van Straaten



MEMORANDUM

Aan: Provinciale Staten van de Provincie Flevoland
Van: Jeroen van Straaten & Anna Tsheichvili (Wieringa Advocaten)
d.d.: 13 september 2023
Inzake: Provinciale Staten en verbonden partijen

1. Inleiding

- 1.1. Verbonden partijen zijn privaot- of publiekrechtelijke organisaties waarin de provincie een bestuurlijk en een financieel belang heeft. Verbonden partijen komen in verschillende soorten en maten. De invloed van betrokken overheden verschilt hierdoor per verbonden partij. Dit geldt ook voor de verbonden partijen van de Provincie Flevoland en meer in het bijzonder voor de invloed die Provinciale Staten op die verbonden partij kunnen uitoefenen. In dit memo geven wij inzicht in de wijze waarop Provinciale Staten invloed kunnen uitoefenen op verbonden partijen om daarmee hun kaderstellende en controlerende rol te vervullen.
- 1.2. Wat zal blijken is dat de invloed van Provinciale Staten op een verbonden partij in de kern wordt bepaald door twee bronnen. Enerzijds volgen de omvang en vorm van de invloed die de Provincie Flevoland op een verbonden partij kan uitoefenen uit de buiten de provincie staande "externe inrichting" van die verbonden partij. Anderzijds bepaalt de binnen de Provincie Flevoland geldende "interne inrichting" de wijze waarop de organen van de provincie uitvoering geven aan hun bevoegdheden in verband met verbonden partijen.
- 1.3. De in de praktijk bestaande verschillen in de "externe inrichting" van verbonden partijen, worden veelal gerechtvaardigd door het specifieke bestuurlijke en financiële belang dat de Provincie Flevoland in een verbonden partij heeft. Daarnaast voert de Provincie Flevoland een zeker beleid waarmee zij uitvoering geeft aan de als gevolg van de "externe inrichting" verkregen bevoegdheden. Dit beleid vormt een belangrijk gedeelte van de "interne inrichting" van de provincie en bepaalt de specifieke bevoegdheden van Provinciale Staten.
- 1.4. Voor een goed begrip van de wijze waarop Provinciale Staten die bevoegdheden kunnen inzetten om invloed uit te oefenen op een verbonden partij gaan wij in het vervolg van dit memo achtereenvolgens in op (i) de verschijningsvormen van verbonden partijen (paragraaf 2), (ii) de instrumenten die Provinciale Staten ter beschikking staan (paragraaf 3) en het beleid van de Provincie Flevoland met betrekking tot verbonden partijen (paragraaf 4). Dit memo sluit af met een conclusie (paragraaf 5).

2. De verschijningsvormen van verbonden partijen

- 2.1. Na invoering van de Wet dualisering provinciebestuur,¹ waarmee de rollen van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten zijn verduidelijkt, zag de wetgever aanleiding ook de in de Provinciewet opgenomen regels omtrent voorschriften voor begroting, meerjarenraming, jaarrekening en jaarverslag te wijzigen. De begroting en jaarrekening werden instrumenten waarmee Provinciale Staten verbonden partijen op hoofdlijnen kunnen sturen en controleren.² Deze wijzigingen in het comptabiliteitsrecht van de provincies leidden ook tot de vaststelling van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten ("BBV").³ Het begrip "verbonden partij" is met de BBV geïntroduceerd en kreeg een eigen plek in de begroting en jaarrekening van de provincies.⁴
- 2.2. De BBV definieert een verbonden partij als een privaot- of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie een bestuurlijk en een financieel belang heeft.⁵ Het bestuurlijk belang laat zich kenmerken door zeggenschap die kan bestaan uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur of stemrecht binnen de verbonden partij.⁶ Het financieel belang omvat een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat, dan wel waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt.⁷

(i) Soorten verbonden partijen

- 2.3. De in de BBV opgenomen definitie van "verbonden partijen" maakt een tweedeling tussen de publiek- en privaatrechtelijke verbonden partijen. Wij benoemen hier in hoofdlijnen de kenmerken van de meest voorkomende soorten verbonden partijen. Uit de Jaarstukken 2022 van de Provincie Flevoland blijkt dat de provincie verbonden partijen heeft in iedere van de hierna genoemde soorten.⁸
- 2.4. De meest voorkomende publiekrechtelijke verbonden partij is de gemeenschappelijke regeling. Dit is een samenwerkingsvorm tussen – in de regel – overheden. De gemeenschappelijke regeling is vastgelegd in de Wet op de gemeenschappelijke regelingen ("Wgr").⁹ Een gemeenschappelijke regelingen wordt getroffen ter behartiging

¹ Wet van 16 januari 2003 tot wijziging van de Provinciewet en enige andere wetten tot dualisering van de inrichting, de bevoegdheden en de werkwijze van het provinciebestuur (Wet dualisering provinciebestuur), Stb. 2003, nr. 17.

² *Kamerstukken II* 2002/03, 28769, nr. 3, p.1 onder A.

³ Besluit van 17 januari 2003, houdende de voorschriften voor de begrotings- en verantwoordingsdocumenten, uitvoeringsinformatie en informatie voor derden van provincies en gemeenten (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten), Stb. 2003, nr. 27.

⁴ Zie artikelen 7, 9, 15, 26 en 36 BBV.

⁵ Zie artikel 1 lid 1 onder b BBV, dat ook betrekking heeft op gemeenten.

⁶ Artikel 1 lid 1 onder d BBV.

⁷ Artikel 1 lid 1 onder c BBV.

⁸ Paragraaf 6 van de Jaarstukken 2022, p. 159-171 (vastgesteld op 28 juni 2023 en online te raadplegen via: <<https://stateninformatie.flevoland.nl/Vergaderingen/Provinciale-Staten/2023/28-juni/15-30/Jaarstukken-2022/DOCUVITP-3110274-v4-Jaarstukken-2022-PS-v1-o-1.pdf>> (laatstelijk geraadpleegd op 8 september 2023)).

⁹ Ook privaatrechtelijke partijen kunnen deelnemen in een gemeenschappelijke regeling wanneer hun bestuur daartoe bij koninklijk besluit is gemachtigd (art. 93 en 96 Wgr).

van een of meer bepaalde belangen van de betrokken deelnemers.¹⁰ De invloed die de provincie binnen een gemeenschappelijke regeling heeft, hangt in de eerste plaats af van het type gemeenschappelijke regeling en de wijze waarop die is ingericht binnen de door de Wgr voorgeschreven kaders. Die kaders bevatten voorschriften omtrent de inrichting van de gemeenschappelijke regeling en de bevoegdheden van de verschillende organen.¹¹

- 2.5. De meest voorkomende privaatrechtelijke verbonden partijen zijn de naamloze vennootschap ("**NV**"), besloten vennootschap ("**BV**"), vereniging, stichting en de commanditaire vennootschap ("**CV**"). Deze entiteiten worden beheerst door de regels van Boek 2 van het Burgerlijk wetboek en/of het Wetboek van Koophandel.
- 2.6. De NV en BV zijn vennootschappen waarvan het kapitaal is onderverdeeld in aandelen. Beide vennootschappen bestaan uit een bestuur, een algemene vergadering van aandeelhouders en eventueel ook een (toezichthoudende) raad van commissarissen. Afspraken over de bevoegdheden van de verschillende organen volgen onder andere uit de wet en de statuten en kunnen nader worden ingevuld in een overeenkomst tussen de aandeelhouders en/of aanvullende reglementen. Een bijzondere in de BBV gedefinieerde vorm van een privaatrechtelijke verbonden partij is de deelneming. Bij een deelneming is sprake van een participatie in een NV of BV die ontstaat doordat de provincie daarin aandelen heeft verkregen.¹²
- 2.7. De vereniging is een samenwerkingsvorm tussen twee of meer leden. De vereniging heeft een eigen doel. Dit doel mag niet bestaan uit het realiseren van winst om dat onder haar leden te verdelen. De vereniging heeft een bestuur dat uit haar leden wordt benoemd en een algemene ledenvergadering die wordt gevormd door de leden. Ieder lid heeft in beginsel één stem in de algemene ledenvergadering. Afspraken over de bevoegdheden van de verschillende organen binnen de vereniging volgen onder andere uit de wet en de statuten en kunnen nader worden ingevuld in aanvullende reglementen.
- 2.8. De stichting bestaat in beginsel enkel uit een bestuur. Het heeft geen controle mechanisme dat, bijvoorbeeld bij de NV en BV of de vereniging, gevormd wordt door een vergadering van aandeelhouders of algemene ledenvergadering. Het is wel mogelijk een raad van commissarissen in te stellen, die bij de stichting veelal een raad van toezicht wordt genoemd. De stichting heeft niet tot doel – maar mag dat wel – om winst te realiseren, maar om een in de statuten opgenomen maatschappelijk, sociaal of ideëel doel te bereiken. Het bestuur dient zich naar dat doel te richten. Afspraken over de bevoegdheden van de verschillende organen binnen de stichting volgen onder andere uit de wet en de statuten en kunnen nader worden ingevuld in aanvullende reglementen.
- 2.9. De CV is een samenwerkingsvorm waarin de aangesloten vennoten gezamenlijk een bedrijf voeren. Iedere vennoot doet een inbreng in de CV. Dit kan bijvoorbeeld gaan om

¹⁰ Zie voor de provincies artikel 40 Wgr.

¹¹ Zie hoofdstuk II Wgr en in het bijzonder artikelen 41 jo 8 t/m 26 en 43 t/m 48 Wgr.

¹² Artikel 1 lid 1 onder e BBV.

arbeidskrachten, financiering of goodwill. De CV kent één of meer beherende vennoten en één of meer commanditaire vennoten. De beherende vennoten zijn bevoegd de CV te vertegenwoordigen en voeren de dagelijkse leiding van het bedrijf. De commanditaire vennoten zijn slechts financieel betrokken bij de CV. Afspraken over de bevoegdheden van de verschillende organen binnen de CV volgen onder andere uit de wet en de overeenkomst waarbij de CV is opgericht.

(ii) Inrichting van de provinciale verbondenheid

2.10. De verbondenheid en invloed van de provincie bij een verbonden partij, is in de eerste plaats afhankelijk van de "externe inrichting" van die verbonden partij. Hoe die inrichting eruit ziet wordt niet alleen bepaald door het soort verbonden partij, maar ook door de wijze waarop rechten en verplichtingen van de betrokkenen bij die verbonden partij zijn vastgelegd. De combinatie bepaalt welke organen binnen de verbonden partij bestaan, wat hun bevoegdheden zijn en of die bevoegdheden kunnen worden gewijzigd. Dat dit deel van de inrichting buiten de provincie ligt, neemt niet weg dat die inrichting door de provincie kan worden beïnvloed.

2.11. Hoe de verbondenheid en invloed van de provincie wordt vormgegeven en uitgeoefend is in de tweede plaats afhankelijk van de eigen "interne inrichting" van de provincie. Hier gaat het over de wijze waarop de organen van de provincie uitvoering geven aan hun taken en bevoegdheden. In het kader van verbonden partijen wordt die uitvoering gevormd door de publiekrechtelijke bevoegdheden van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten van de provincie.

3. De instrumenten van Provinciale Staten

3.1. De instrumenten die provincies kunnen inzetten bij verbonden partijen zijn in de regel terug te brengen tot een viertal categorieën: (i) bestuurlijke instrumenten, (ii) financiële instrumenten, (iii) andere sturingsmogelijkheden en (iv) onderzoeksinstrumenten.¹³ Provinciale Staten hebben binnen die instrumenten een eigen rol en eigen bevoegdheden. Door gebruik te maken van die rol en bevoegdheden, kunnen Provinciale Staten invloed uitoefenen op de inrichting¹⁴ van verbonden partijen én de uitoefening van bevoegdheden die de provincie binnen die verbonden partijen heeft. Provinciale Staten hebben daarmee zelf invloed op de omvang en vorm van hun bevoegdheden bij een verbonden partij.

3.2. De verschillende instrumenten en de rol en bevoegdheden die Provinciale Staten toekomen, behandelen wij hierna in hoofdlijnen. Waar wij vervolgens ingaan op het huidige beleid van de Provincie Flevoland zal tevens blijken dat de kracht en inzet van deze instrumenten verschilt gedurende de levensfase van een verbonden partij (paragraaf 4).

¹³ Wij houden hier de indeling aan die het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties recent aanhield in de handreiking *Privaatrechtelijke samenwerking door decentrale overheden*, gepubliceerd in februari 2023 en online te raadplegen via: <<https://open.overheid.nl/documenten/ronl-19a1e07eee3279daec7c7917fd60f36997ddco2d/pdf>> (laatstelijk geraadpleegd op 8 september 2023).

¹⁴ Zowel de hier genoemde "externe inrichting" en "interne inrichting".

(i) **Bestuurlijke instrumenten**

- 3.3. Het bestuurlijk belang van de provincie in de verbonden partij, laat zich kenmerken door zeggenschap die kan bestaan uit hoofde van vertegenwoordiging of stemrecht binnen die verbonden partij (zie ook randnummer 2.2 hiervoor). Van vertegenwoordiging is sprake wanneer de provincie een positie heeft in het bestuur of de raad van commissarissen / raad van toezicht van de verbonden partij. Stemrecht wordt gevormd doordat de provincie in een algemene vergadering van aandeelhouders of algemene ledenvergadering invloed kan uitoefenen op het beleid van de verbonden partij.

a) **Vertegenwoordiging**

- 3.3.1. Directe vertegenwoordiging in een bestuurs- en/of toezichthoudend orgaan van de verbonden partij speelt zowel bij de publiek- als privaatrechtelijke verbonden partijen. Waar de inrichting van deze organen voor de gemeenschappelijke regeling wettelijk is geregeld, en het belang waartoe die organen zich hebben te richten veelal samenvalt met het belang van de provincie, is dat bij de privaatrechtelijke verbonden partijen niet het geval. De inrichting van het bestuur en eventueel toezichthoudend orgaan staat bij de privaatrechtelijke verbonden partijen in beginsel vrij aan haar oprichters. Daarnaast dienen bestuurders en toezichthouders zich te richten naar het belang van de verbonden partij en de aan haar verbonden onderneming of organisatie.¹⁵ Dit belang kan afwijken van het belang van de provincie. Het risico bestaat zelfs dat sprake is van een "tegenstrijdig belang" waardoor de namens de provincie geïnstalleerde bestuurder en/of toezichthouder niet mag deelnemen aan de beraadslaging van het onderwerp dat door het "tegenstrijdig belang" wordt geraakt.¹⁶
- 3.3.2. Het vorenstaande maakt dat overheden zich er rekenschap van moeten geven dat het publieke belang middels directe vertegenwoordiging niet altijd kan worden behartigd. De Provincie Flevoland verwoort in het door haar vastgesteld – en hierna in paragraaf 4 te behandelen – beleid eenzelfde gedachte.¹⁷ Daarbij maakt de provincie wel uitzondering voor de positie in het toezichthoudende orgaan van een stichting. Die uitzondering is te rechtvaardigen wanneer het doel dat de stichting in haar statuten heeft geformuleerd samenvalt met het belang van de provincie. Is dat niet het geval dan bestaat ook bij de stichting het risico op het bestaan van een "tegenstrijdig belang".¹⁸

¹⁵ Zie voor bestuurders van de verschillende privaatrechtelijke entiteiten: art. 2:44 lid 3, 2:129 lid 5, 2:239 lid 5, 2:291 lid 3 BW en voor haar toezichthouders: art. 2:47 lid 2, 2:140 lid 2, 2:250 lid 2, 2:292a lid 2 BW.

¹⁶ Zie voor bestuurders van de verschillende privaatrechtelijke entiteiten: art. 2:44 lid 6, 2:129 lid 6, 2:239 lid 6, 2:291 lid 6 BW en voor haar toezichthouders: art. 2:47 lid 7, 2:140 lid 5, 2:250 lid 5, 2:292a lid 7 BW.

¹⁷ Kadernota Verbonden Partijen 2015, paragraaf 4, p. 11-12, gepubliceerd in september 2015 en online te raadplegen via: <<https://stateninformatie.flevoland.nl/Vergaderingen/Provinciale-Staten/2015/28-oktober/19:31/Kadernota-verbonden-partijen/02-Bijlage-01-DOCUVTP-1677338-v7-2014-Kadernota-Verbonden-Partijen-vaststelling-28-oktober-2015.pdf>> (laatstelijk geraadpleegd op 8 september 2023).

¹⁸ Art. 2:292a lid 7 BW.

b) Stemrecht

- 3.3.3. De stem van de provincie in een algemene vergadering van aandeelhouders of algemene ledenvergadering geven de provincie eveneens een bestuurlijk instrument waarmee zij invloed kan uitoefenen op de verbonden partij. De feitelijke vertegenwoordiging van de provincie wordt veelal uitgeoefend door een daartoe aangewezen lid van Gedeputeerde Staten. Provinciale Staten kunnen echter invloed uitoefenen op de wijze waarop het stemrecht namens de provincie wordt uitgeoefend. Anders dan bij de gemeenschappelijke regeling is die invloed niet wettelijk verankerd,¹⁹ maar moet die door Provinciale Staten zelf worden georganiseerd.
- 3.3.4. De verschillende methoden die Provinciale Staten kunnen gebruiken voor beïnvloeding van het stemgedrag zijn (i) betrokkenheid van Provinciale Staten bij het besluitvormingsproces op grond van (a) een regeling in de statuten van de verbonden partij of (b) een in een statenbesluit neergelegde afspraak, (ii) het stellen van vragen aan Gedeputeerde Staten en/of het agenderen van onderwerpen omtrent het besluitvormingsproces en stemgedrag binnen de verbonden partij,²⁰ (iii) het middels interpellatie vragen om een inlichting van Gedeputeerde Staten omtrent het besluitvormingsproces en stemgedrag binnen de verbonden partij,²¹ (iv) het verkrijgen van kennisgevingen van Gedeputeerde Staten rondom beslissingen die raken aan het besluitvormingsproces en stemgedrag binnen de verbonden partij²² en (v) het indienen van een motie of amendement om Gedeputeerde Staten een opdracht mee te geven of wijziging aan te brengen in een voorgenomen besluit omtrent een verbonden partij.
- 3.3.5. Voor iedere methoden waarmee Provinciale Staten invloed kunnen uitoefenen op het stemrecht geldt dat die alleen ten volle kan worden benut wanneer Provinciale Staten voldoende geïnformeerd zijn over hetgeen zich afspeelt binnen de verbonden partij. De wijze waarop Provinciale Staten informatie verkrijgen, kan voor privaatrechtelijke verbonden partijen in hoge mate door haarzelf worden georganiseerd (zie ook randnummer 3.6 onder a. hierna).

(ii) Financiële instrumenten

- 3.4. Het financiële belang van de provincie in de verbonden partij laat zich kenmerken door zeggenschap die bestaat uit hoofde van een aan de verbonden partij verstrekte financiering en (eventueel) daaraan verbonden voorwaarden (zie ook randnummer 2.2 hiervoor).

¹⁹ Art. 48 Wgr.

²⁰ Art. 151 lid 1 Provinciewet.

²¹ Art. 151 lid 2 Provinciewet.

²² Art. 60 Provinciewet.

- 3.5. Provinciale Staten kunnen op grond van hun budgetrecht besluiten over de financiering van verbonden partijen.²³ Aan die besluiten kunnen Provinciale Staten voorwaarden verbinden waarmee zij de verbonden partij bijvoorbeeld een resultaats- en/of informatieverplichting opleggen. In het bijzonder bij het aangaan van een deelneming in een NV of een BV kan de omvang en de wijze waarop het financiële belang van de provincie tot stand komt, bijdragen aan de rechten die de provincie bij de inrichting van de verbonden partij kan verkrijgen.²⁴ Bij het aangaan van een meerderheidsdeelneming bestaan in de regel meer mogelijkheden om bevoegdheden te verkrijgen dan bij het aangaan van een minderheidsdeelneming.

(iii) Andere sturingsmogelijkheden

- 3.6. Naast de bestuurlijke en financiële instrumenten komen Provinciale Staten algemene en informele instrumenten toe waarmee zij invloed kunnen uitoefenen op verbonden partijen.²⁵

a) Informatievoorziening

- 3.6.1. Als gezegd valt of staat een effectieve invloed van Provinciale Staten op de verbonden partij met een goede informatievoorziening. Waar voor de gemeenschappelijke regeling wettelijke voorschriften gelden, bestaan die voorschriften niet voor de privaatrechtelijke verbonden partijen. Provinciale Staten dienen nadere afspraken te maken en/of gebruik te maken van (informele) bevoegdheden om een informatievoorziening te organiseren.
- 3.6.2. Het gebrek aan specifieke wettelijke regels neemt niet weg dat Provinciale Staten Gedeputeerde Staten, ook waar het gaat om privaatrechtelijke verbonden partijen, kunnen houden aan hun in het publiekrecht neergelegde algemene verplichtingen om Provinciale Staten:
1. een verantwoording te verstrekken voor het door hen gevoerde beleid;²⁶
 2. actief te informeren omtrent alle inlichtingen die Provinciale Staten voor de uitoefening van hun taak nodig hebben;²⁷
 3. op verzoek informatie te verstrekken omtrent gevraagde inlichtingen, tenzij verstrekking daarvan in strijd is met het openbaar belang;²⁸ en

²³ Art. 193 jo 217 Provinciewet.

²⁴ Denk aan een advies-, informatie- en/of goedkeuringsrecht van een (groot)aandeelhouder.

²⁵ In algemene zin volgt uit artikel 3:1 lid 2 Algemene wet bestuursrecht ("Awb") dat op privaatrechtelijke rechtshandelingen en feitelijke handelingen (andere handelingen van bestuursorganen dan besluiten) de afdelingen 3.2 t/m 3.4 van die wet van toepassing zijn. Uit deze afdelingen volgen, kort gezegd, verschillende normen van zorgvuldigheid, belangenafweging en advisering bij voorbereiding van deze handelingen. Deze bepalingen dienen de Gedeputeerde Staten dus in acht te nemen.

²⁶ Art. 167 lid 1 Provinciewet.

²⁷ Art. 167 lid 2 Provinciewet.

²⁸ Art. 167 lid 3 Provinciewet.

4. actief te informeren omtrent besluiten die een verbonden partij raken, indien Provinciale Staten daarom verzoeken of indien het besluit ingrijpende gevolgen kan hebben voor de provincie.²⁹
- 3.6.3. De verschillende methoden die Provinciale Staten kunnen gebruiken voor het verkrijgen van informatie bestaan onder andere uit (i) betrokkenheid van Provinciale Staten bij het besluitvormingsproces op grond van (a) een regeling in de statuten van de verbonden partij of (b) een in een statenbesluit neergelegde afspraak, (ii) het stellen van vragen aan Gedeputeerde Staten en/of het agenderen van onderwerpen met betrekking tot de verbonden partij,³⁰ (iii) het middels interpellatie vragen om een inlichting van Gedeputeerde Staten met betrekking tot de verbonden partij,³¹ en (iv) het vaststellen van beleid rondom verbonden partijen waarin Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten invulling geven aan hun taken en bevoegdheden.
- 3.6.4. Een belangrijk verschil tussen de informatievoorziening binnen publiek- en privaatrechtelijke verbonden partijen is het hier reeds genoemde belang dat de vertegenwoordigde organen binnen de privaatrechtelijke verbonden partij hebben te dienen (zie randnummers 3.3.1 en 3.3.2 hiervoor). Zo kan het bestuur van een privaatrechtelijke verbonden partij weigeren informatie te delen als dit niet in het belang is van die verbonden partij. Het is immers dit belang dat hij heeft te dienen en niet het belang van de provincie.
- 3.6.5. Provinciale Staten kunnen beleid formuleren waarin rekening wordt gehouden met voornoemde aspecten rondom informatievoorziening en, in aanvulling op de hiervoor besproken wettelijke informatieverplichtingen van Gedeputeerde Staten, (bijvoorbeeld) aanvullende en periodieke informatieverplichtingen worden vastgelegd. Dit beleid kan onder andere gebruikt worden om een continue dialoog te voeren tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten over (i) toetsing van vooraf vastgelegde doelstellingen van de verbonden partij, (ii) de wijze waarop Gedeputeerde Staten hun bevoegdheden binnen de verbonden partij uitoefenen en de rol die Provinciale Staten daarin hebben of (iii) evaluatie van het beleid en toetsing daarvan aan het publieke belang dat aanleiding was voor het ontstaan van de verbonden partij.³²

²⁹ Art. 167 lid 4 en 5 jo 158 Provinciewet en art. 60 Provinciewet.

³⁰ Art. 151 lid 1 Provinciewet.

³¹ Art. 151 lid 2 Provinciewet.

³² Zie voor dit laatste aspect van het "openbaar belang" het voorschrift van artikel 158 lid 2 Provinciewet dat – kort gezegd – bepaalt dat Gedeputeerde Staten slechts besluiten tot het aangaan van een verbonden partij indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang.

b) Commissies en rapporteurs

- 3.6.6. De wijze waarop Provinciale Staten zelf invloed kunnen uitoefenen op de omvang en vorm van hun bevoegdheden bij een verbonden partij, zo kunnen zij die ook toebedelen aan een door haar in het leven geroepen commissie. Zo een commissie kan – bijvoorbeeld – belast zijn met de uitoefening van het beleid aangaande verbonden partijen.³³
- 3.6.7. Provinciale Staten kunnen ook een rapporteur aanwijzen die namens Provinciale Staten extra toezicht houdt op (een) verbonden partij(en) en periodiek verslag doet van het functioneren van de verbonden partij(en) aan Provinciale Staten.³⁴

(iv) Onderzoeksinstrumenten

- 3.7. In aanvulling op voornoemde instrumenten waarmee Provinciale Staten invloed kunnen uitoefenen op een verbonden partij, is het volledig hier op te merken dat Provinciale Staten eveneens bevoegdheid hebben tot het instellen van onderzoek teneinde die instrumenten en hun effectiviteit te toetsen. Dat onderzoek kan worden ingesteld in de vorm van een (i) statenonderzoek, (ii) rekenkameronderzoek of, het veel zwaardere, (iii) enquêteonderzoek.³⁵ Naast dat Provinciale Staten middels deze onderzoeken informatie kunnen verkrijgen omtrent verbonden partijen, kunnen de onderzoeksresultaten aanleiding zijn tot optimalisatie van het gevoerde beleid en bewustwording bij betrokken ambtenaren van bestaande en mogelijke bevoegdheden.

4. **Beleid van de Provincie Flevoland**

- 4.1. De Provincie Flevoland heeft haar beleid met betrekking tot verbonden partijen opgenomen in de Kadernota Verbonden Partijen 2015 ("**Kadernota**"). De Kadernota bevat voorschriften omtrent het aangaan, wijzigen en beëindigen van verbonden partijen alsook de wijze waarop Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten uitvoering geven aan hun verschillende rollen en bevoegdheden. In aanvulling op de Kadernota, en nadere precisering van de verschillende rollen en bevoegdheden van de beide Staten, heeft de Provincie Flevoland in juni 2016 aanvullende werkafspraken opgenomen in het Protocol verbonden partijen ("**Protocol**").³⁶ De werkafspraken geven weer hoe Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten onderling dienen om te gaan met verbonden partijen.

³³ Art. 82 Provinciewet.

³⁴ De vraag of de inzet van een rapporteur geschikt is, hangt mede af van de wijze waarop zij rapporteurs inzet en eventueel in dat kader vastgesteld beleid. Zie in dat verband de door de Provincie Flevoland vastgestelde handreiking voor rapporteurs van Provinciale Staten *De rapporteur als 'vooruitgeschoven post' van Provinciale Staten*, 12 januari 2022 en online te raadplegen via: <<https://stateninformatie.flevoland.nl/Vergaderingen/Statencommissie-Economie,-Mobiliteit-en-Samenleving-EMS/2022/12-januari/19:00/DOCUVITP-2212725-v4-Rapporteurschap-van-Provinciale-Staten-5.pdf>> (laatstelijk geraadpleegd op 8 september 2023).

³⁵ Art. 151a en 183 Provinciewet.

³⁶ *Protocol verbonden partijen Provincie Flevoland*, juni 2016, online te raadplegen via: <<https://stateninformatie.flevoland.nl/Vergaderingen/Provinciale-Staten/2016/26-oktober/19:31/Protocol-verbonden-partijen/DOCUVITP-1787403-v13-2015-verbonden-partijen-concept-Protocol-verbonden-partijen-2.pdf>> (laatstelijk geraadpleegd op 8 september 2023).

- 4.2. Zowel de Kadernota als het Protocol gaan in op de hiervoor genoemde "externe inrichting" en "interne inrichting" van verbonden partijen.³⁷ De Provincie Flevoland geeft zich onder andere rekenschap van de soorten verbonden partijen, de mogelijke variaties voor de externe en interne inrichting van verbonden partijen en de noodzaak van een adequate informatievoorziening.³⁸ De Provincie Flevoland erkent dat de inrichting van verbonden partijen sterk kan verschillen en de omvang van het bestuurlijke en financiële belang dat de provincie in een verbonden partij heeft, een intensieve(re) bemoeienis kan rechtvaardigen.
- 4.3. In het Protocol maakt de Provincie Flevoland een onderverdeling in verbonden partijen met een hoge en lage mate van complexiteit.³⁹ Is de provincie aandeelhouder met een beperkt aandelenpercentage en/of is sprake van een gering politiek, maatschappelijk of financieel risico, dan acht zij het gebruik van lichtere instrumenten afdoende om haar invloed op de verbonden partij te laten gelden – het betreft de door de Provincie Flevoland aangeduide verbonden partijen met een lage complexiteit.
- 4.4. Verbonden partijen met een hoge complexiteit zijn partijen waar de omvang van het bestuurlijke en financiële belang van de provincie groter zijn. De Kadernota en het Protocol bieden de beide Staten een handreiking voor een adequate inrichting van verbonden partijen. Een groot gedeelte van de hiervoor genoemde instrumenten (zie randnummers 3.1 t/m 3.7 hiervoor) komen terug in de Kadernota en het Protocol. Daarbij valt op dat wat betreft de door Gedeputeerde Staten af te geven verantwoording veelal wordt aangesloten bij de door de BBV voorgeschreven verantwoording in jaarstukken en de reguliere "planning en control-cyclus" van de provincie. Die wijze van verantwoording ontslaan Gedeputeerde Staten echter niet van haar verplichting om Provinciale Staten gevraagd en ongevraagd van informatie te voorzien (zie randnummer 3.6.2 hiervoor).
- 4.5. Zowel de Kadernota als het Protocol gaan uit van de gedachte dat de provincie haar gewenste positie en de daarbij komende bevoegdheden al voor het aangaan van de verbonden partij inzichtelijk moet maken. Bestaat de verbonden partij eenmaal, dan is een wijziging daarin niet eenvoudig te maken. In het Protocol wordt in dit kader een onderscheid gemaakt tussen de verschillende levensfases van de verbonden partij. Die levensfases bestaan in chronologische volgorde uit een (i) initiatiefase, (ii) besluitvormingsfase, (iii) exploitatiefase en (iv) herijkingsfase.⁴⁰ De initiatiefase is het belangrijkste moment waarop de provincie een aandeel kan leveren in de inrichting van een verbonden partij. In de besluitvormingsfase wordt de inrichting van de verbonden partij

³⁷ Er kan discussie bestaan omtrent de bestuursrechtelijke status en kwalificatie van de Kadernota en het Protocol. Wanneer de documenten een vorm van *soft law* zijn en meer moeten worden gezien als een richt- en/of gedragslijn, dienen besluiten die worden genomen op grond van deze documenten nadere te worden gemotiveerd. Is sprake van een beleidsregel in de zin van artikel 1:3 Awb dan kan voor die motivering eenvoudig worden verwezen naar de betreffende documenten (art. 4:83 Awb).

³⁸ Zie onder andere paragrafen 3 t/m 6 van de Kadernota.

³⁹ Protocol p.3.

⁴⁰ Op pagina 4 en 5 van het Protocol worden sturingsmogelijkheden genoemd van meer algemene aard en specifiek voor de gemeenschappelijke regeling en overige verbonden partijen. Die sturingsmogelijkheden zijn instrumenten die kunnen worden ingezet gedurende de exploitatiefase van de verbonden partij.

vastgelegd, waarna de provincie gedurende de exploitatiefase gebruik kan maken van de daarmee aan haar toegeschreven bevoegdheden. In de herijkingsfase reflecteert de provincie op het door haar gevoerde beleid.

- 4.6. De effectiviteit van het door de Provincie Flevoland met betrekking tot verbonden partijen gevoerde beleid valt of staat met de kennis rondom dit onderwerp bij de betrokken Statenleden. Alleen wanneer die kennis op orde is, lukt het de provincie de inrichting van verbonden partijen daadwerkelijk op passende wijze af te stemmen op de omvang van haar bestuurlijk en financieel belang in de verbonden partij.

5. Conclusie

- 5.1. De mate van invloed die Provinciale Staten van de Provincie Flevoland kunnen vormen en uitoefenen op verbonden partijen verschilt per verbonden partij. In de kern wordt deze invloed bepaald door twee bronnen. Enerzijds bepaalt de inrichting van de specifieke verbonden partij de omvang en vorm van de invloed die de Provincie Flevoland op een verbonden partij kan uitoefenen ("externe inrichting"). Anderzijds bepaalt de inrichting van de Provincie Flevoland de wijze waarop Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten uitvoering kunnen geven aan de invloed die de Provincie Flevoland binnen de verbonden partij heeft ("interne inrichting"). De combinatie bepaalt de reikwijdte van de invloed van Provinciale Staten op een verbonden partij.
- 5.2. Provinciale Staten bezitten instrumenten waarmee zij hun invloed op een verbonden partij nader kunnen bepalen. Dit stelt Provinciale Staten in staat hun positie zo vorm te geven dat zij hun kaderstellende en controlerende rol effectief kunnen vervullen. Om die positie te bereiken is het noodzakelijk dat betrokken Statenleden op de hoogte zijn van de beschikbare instrumenten. Die kennis stelt Provinciale Staten in staat de belangen van de Provincie Flevoland zowel bij het aangaan van een verbonden partij alsook nadat deze is ontstaan optimaal te dienen.
