

Kadernota

Verbonden Partijen

2015

september 2015

1677338

Inhoud

1. Inleiding.....	3
2. Theoretisch kader en achtergrond	3
3. Aangaan, wijzigen of beëindigen van verbonden partijen.....	7
4. Invulling bestuurlijke rol.....	11
5. Governance - borging van publiek belang.....	12
6. Kaders stellen en controleren.....	16
7. Vertegenwoordiging vanuit GS en ambtelijke ondersteuning	19
BIJLAGE 1 Artikel 158 Pw	21
BIJLAGE 2 - Geraadpleegde bronnen.....	22

1. Inleiding

Bij het uitvoeren van de publieke taak hoeven niet alle taken door de provincie zelf uitgevoerd te worden. Soms worden deze op afstand geplaatst via min of meer zelfstandige organisaties waarbij de provincie wel een bestuurlijk en financieel belang heeft. Aanleiding voor het op afstand zetten kan zijn het verhogen van de bestuurlijke slagkracht, het behalen van efficiency voordelen, het creëren van de gewenste zelfstandigheid en/of het beperken van de financiële risico's. Meest voorkomende soorten zijn de NV, BV en gemeenschappelijke regeling. Als verzamelnaam hanteert de provincie de term "verbonden partijen".

Het op afstand laten uitvoeren van de publieke taak biedt voor- en nadelen. Met name de sturing op de inhoudelijke doelstellingen blijkt niet altijd eenvoudig bij de op afstand gezette organisatie als de mate van directe beïnvloeding beperkt is. De provincie blijft verantwoordelijk voor een adequate uitvoering van de publieke taak. Bovendien is het in veel gevallen zo, dat de provincie één van de deelnemers in een verbonden partij. Dit leidt tot een beperking van de zeggenschap van de provincie. Dat roept de vraag op hoe invulling te geven aan deze sturing. Daarnaast is er sprake van een bestuurlijk afbreukrisico als er sprake is van dubbele petten waarbij provinciale bestuurders zowel het belang van een verbonden partij als van de provincie moeten vertegenwoordigen. Een heldere bestuurlijke rolverdeling is daarom noodzakelijk om belangenconflicten te voorkomen.

De nota zal eerst ingaan op het theoretische kader en de duiding van de belangrijkste begrippen. Vervolgens wordt inzicht gegeven in de afweging voor het aangaan, wijzigen of beëindigen van een verbonden partij en de bestuurlijke rollen in een verbonden partij. Daarna volgt de wijze van sturing en het borgen van de publieke doelstelling waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de privaatrechtelijke en publiekrechtelijke vorm. Als laatste volgt een hoofdstuk over de provinciale vertegenwoordiging en de randvoorwaardelijke organisatorische ondersteuning. Bij vaststelling vervangt deze nota de nota 'Beoordelingskader Verbonden partijen provincie Flevoland' die in 2008 door Provinciale Staten is vastgesteld.

2. Theoretisch kader en achtergrond

Algemeen

Voor verbonden partijen geldt diverse wet- en regelgeving. Zo geeft de Provinciewet regels over de wijze waarop een verbonden partij wordt aangegaan. Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) geeft aan wanneer er sprake is van een verbonden partij en op welke manier daarover (elk jaar) gerapporteerd moet worden in de beleidsrekening en de beleidsbegroting. Tevens is er wetgeving op het terrein van gemeenschappelijke regelingen via de Wet GR. Het Burgerlijk Wetboek, boek 2, geeft aan waar de rechten en plichten liggen van de privaatrechtelijke rechtspersonen, zoals NV, BV en stichtingen. Ook geeft het op hoofdlijnen duidelijkheid over de bevoegdheden van het bestuur, de aandeelhoudersvergadering en de Raad van Commissarissen. In statuten worden deze verder vorm gegeven in de diverse verbonden partijen.

Naast de wetgeving is er sprake van een ontwikkeling op het terrein van goed bestuur, de zogenaamde governance invalshoek. Bij governance gaat het vooral om het op adequate wijze zorgdragen dat de doelstellingen worden behaald en om het daarover transparant verantwoording afleggen. Na een aantal incidenten waarbij vraagtekens werden gezet bij goed bestuur, is de Code Tabaksblat ingevoerd. Deze heeft echter betrekking op beursgenoteerde ondernemingen en regelt zaken als benoeming bestuurders en biedt kaders voor zelfreinigend vermogen. Aansluitend heeft dit geleid tot meer aandacht voor goed bestuur in het publieke domein, hoewel hier al sprake was van een democratisch stelsel van publieke besluitvorming en verantwoording. Het Ministerie van BZK heeft in

2009 de Code van Goed Openbaar Bestuur opgezet. Deze geeft een richtlijn voor houding en gedrag voor bestuurders. Met andere woorden, een goed bestuurder zal zich aan deze gedragslijn houden. Indien niet, dan wordt verwacht dat deze daarop aangesproken zal worden.

Juist het governance vraagstuk met betrekking tot verbonden partijen is interessant. Doordat de partijen op afstand zijn gezet, ontstaat het vraagstuk hoe de verbonden partijen invulling geven aan het publieke belang. De wet- en regelgeving vangt dat niet in alle gevallen af. Voor een goede invulling van governance dient de provincie dan aanvullende afspraken te maken.

Begrippen

Verbonden partij

Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) geeft aan wanneer er sprake is van een verbonden partij:

Verbonden partijen zijn privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisaties waarin de provincie een bestuurlijk én een financieel belang heeft.

Een bestuurlijk belang houdt in dat zeggenschap kan worden uitgeoefend door het bezit van een zetel in het bestuur of het hebben van stemrecht aan de hand van de aandeelhoudersvergadering. Een financieel belang betekent dat er financiële middelen beschikbaar zijn gesteld die niet verhaalbaar zijn indien de verbonden partij failliet gaat of waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt. Een belangrijk onderscheid is die tussen privaats- en publiekrechtelijk. Voor beide geldt namelijk relevante wetgeving die bepalend is voor de sturingsmogelijkheden. Een combinatie is ook nog mogelijk; dit is de PPS, publiek private samenwerking waarin overheid en marksector gezamenlijk zaken realiseren.

<i>Privaatrechtelijk</i>	Deelnemingen (NV, BV) Stichtingen Verenigingen
<i>Publiekrechtelijk</i>	Gemeenschappelijke regeling Combinatie publiek/privaat PPS constructies

Privaatrechtelijke verbonden partijen

Voor de privaatrechtelijke vorm geldt de wetgeving van het Burgerlijk Wetboek (BW) boek 2 waarin de rechten en plichten staan van de NV, BV, Stichting en Vereniging. Hierin worden ze behandeld als rechtspersonen, te weten partijen die volgens de wet zelfstandig rechtshandelingen kunnen uitvoeren. Tevens geeft het BW duidelijkheid rondom de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het bestuur, de aandeelhoudersvergadering en de raad van Commissarissen. NV's, BV's, Stichtingen en Verenigingen die zijn geoordeeld als verbonden partijen van de provincie Flevoland zijn gehouden aan deze wetgeving.

Publiekrechtelijke verbonden partijen

De publiekrechtelijke vorm valt onder het publiek recht en kan alleen door een overheidsorgaan opgericht worden. Meest voorkomende vorm is de gemeenschappelijke regeling. In dit geval werkt de provincie samen met één of meerdere andere overheden. Hiervoor is de wet GR van toepassing waarin is geregeld hoe de sturing en verantwoording dient plaats te vinden. Relevant is dat de provincie vertegenwoordigd moet worden in het bestuur van de GR omdat het wordt gezien als onderdeel van de uitvoering van de publieke taak. De zitting in het bestuur geeft directe beïnvloedingsmogelijkheden richting de verbonden partij.

Privaat publieke samenwerking (PPS)

Er is ook een combinatie mogelijk tussen beide. Dan gaat het om een samenwerking tussen een private organisatie en een overheidsorganisatie. Dit leidt niet zozeer tot een rechtsvorm maar tot een samenwerkingsvorm met behoud van eigen identiteit. PPS constructies komen vaak voor bij gebiedsontwikkeling. In deze samenwerking worden onderlinge afspraken gemaakt over te behalen resultaten, (financiële) bijdrages en zeggenschap.

Code Goed Openbaar Bestuur

De Nederlandse code voor goed openbaar bestuur is een uitgave van het Ministerie van BZK en is in 2009 als informeel instrument afgegeven. Hierin geven ze aan wat de 'basale beginselen zijn van goed openbaar bestuur'. Er worden 7 beginselen van goed bestuur genoemd met daarop een nadere toelichting. De Code is niet voorschrijvend maar een handreiking. Het doet een beroep op de individuele bestuurders om aan de hand van de beginselen invulling te geven aan hun rol.

Code Tabaksblad

Dit is een code die in het leven is geroepen voor beursgenoteerde ondernemingen. Deze is voorschrijvend en regelt vooral zaken over benoeming van bestuurders en rolverdeling. Onafhankelijke rolinvulling en daardoor zelfreinigend vermogen zijn belangrijke onderdelen. Het is qua naam een vrij bekende code, maar staat feitelijk los van de Code Goed Openbaar Bestuur.

Wet FIDO

Deze wet staat voor Financiering Decentrale Overheden. De wet regelt hoe overheden hun geld en kapitaal mogen beheren. Deze wet schrijft voor dat beleggen niet een normale publieke taak is. Dit is slechts een tijdelijke activiteit als er tijdelijk meer middelen in kas zitten dan voor de normale bedrijfsvoering nodig is.

Wet GR (Wet Gemeenschappelijke regelingen)

De Wet GR bepaalt de regels waaraan samenwerkingsverbanden tussen overheden moeten voldoen. In de wet worden allerlei verschillende samenwerkingsvormen tussen verschillende overheden uitgewerkt, zoals provincies, Gemeenten en Waterschappen. Per 1 januari 2015 zijn wijzigingen in de wet van kracht geworden. Een belangrijke wijziging is de introductie van een nieuwe samenwerkingsvorm: de bedrijfsvoeringorganisatie. Deze heeft wel rechtspersoonlijkheid maar kent geen onderscheid meer tussen een algemeen- en een dagelijks bestuur. Tevens zijn wijzigingen doorgevoerd in de P&C cyclus waardoor de positie van de algemene besturen van de deelnemers wordt vergroot. Zo dienen de financiële kaders voor het volgende begrotingsjaar uiterlijk 15 april aangeboden te worden zodat deze informatie beschikbaar is bij de behandeling van de voorjaarsnota. Relevant voor deze beleidsnota is verder dat het bestuur van de gemeenschappelijke regeling moet voortkomen uit de bestuursorganen die de publieke regeling hebben opgezet. Bijvoorbeeld in het geval GS een gemeenschappelijke regeling aangaat, zullen zij zelf in het bestuur vertegenwoordigd moeten worden.

Provinciewet

De Provinciewet geeft regels voor de inrichting van het openbaar bestuur van de provincie. Het gaat vooral over bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het dagelijks bestuur (GS) en Provinciale Staten (PS) als kaderstellend en toezichthoudend orgaan. Relevant voor deze beleidsnota zijn de expliciete artikelen rondom verbonden partijen (zie hiertoe volgend hoofdstuk).

Wet normering topinkomens

De Tweede en Eerste Kamer hebben in het najaar 2014 ingestemd met een voorstel tot verdere verlaging van de topinkomens in de publieke en semipublieke sector. Het voorstel bevat een maximum topinkomen dat gelijk is aan het jaarsalaris van de Minister, te weten €178.000 (2015). Contracten die

al afgesloten zijn, vallen onder de overgangsregeling. De regeling is van kracht vanaf 1-1-2015 behalve voor de zorg- en welzijnssector, woningbouwcoöperaties en onderwijs. Omdat zij een sectorspecifieke regeling hadden, geldt hier een invoeringsdatum van 1-1-2016.

BW- Rol van de bestuurders

Het bestuur van de vennootschap wordt benoemd, geschorst en ontslagen door de algemene vergadering van aandeelhouders (Ava) of door de Raad van commissarissen (RvC). Het bestuur vertegenwoordigt de vennootschap in en buiten rechte.

BW - Rol Raad van Commissarissen

De RvC heeft tot taak toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de onderneming. De RvC richt zich bij de vervulling van haar taak naar het belang van de vennootschap en de aan haar verbonden onderneming. Commissarissen worden benoemd, geschorst en ontslagen door de Ava of indien er sprake is van een structuurvennootschap door de RvC zelf.

BW- Rol aandeelhouders

De Ava (algemene vergadering van aandeelhouders) heeft alle bevoegdheden die niet aan andere organen van de vennootschap zijn toegekend. Een aantal bevoegdheden kan alleen door de Ava worden uitgeoefend, zoals het wijzigen van statuten en het vaststellen van de jaarrekening.

Raad van Toezicht

Bevoegdheden zijn niet bij wet geregeld maar zullen in een overeenkomst geregeld moeten worden. In tegenstelling tot de RvC biedt de RvT goede mogelijkheden voor het toezicht op de realisatie van de beleidsinhoudelijke doelstellingen en biedt vooral mogelijkheden in het publieke domein. De middelenfunctie die traditioneel aan een RvC is toebedeeld, wordt bij de RvT teruggebracht tot de randvoorwaarde voor de uitoefening van de publieke taak¹.

Overzicht verbonden partijen provincie Flevoland (Programmabegroting 2015)

<i>Privaatrechtelijke partijen</i>	Alliander N.V.
	Enexis Holding N.V.
	OMALA N.V.
	Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland B.V.
	N.V. Afvalzorg Holding
	N.V. Bank Nederlandse Gemeenten (BNG)
	Vitens N.V.
	C.V. Airport Garden City
	Stichting Landelijk Meldpunt Afvalstoffen
	Stichting DE-on ²
<i>Publiekrechtelijke partijen</i>	IPO (Inter Provinciaal overleg)
	Provinciaal fonds Nazorg Gesloten Stortplaatsen
	Omgevingsdienst Flevoland en Gooi- en Vechtstreek
	Openbaar lichaam Erfgoedcentrum Nieuw Land
	Randstedelijke Rekenkamer ³

¹Inzicht cf. Langlands-code; G. Minderman: Nieuwe impulsen voor public governance en public control.

² Strikt genomen geen verbonden partij maar in overleg met Provinciale Staten als zodanig opgenomen.

³ De Randstedelijke Rekenkamer is een GR met een eigen bestuur

3. Aangaan, wijzigen of beëindigen van verbonden partijen

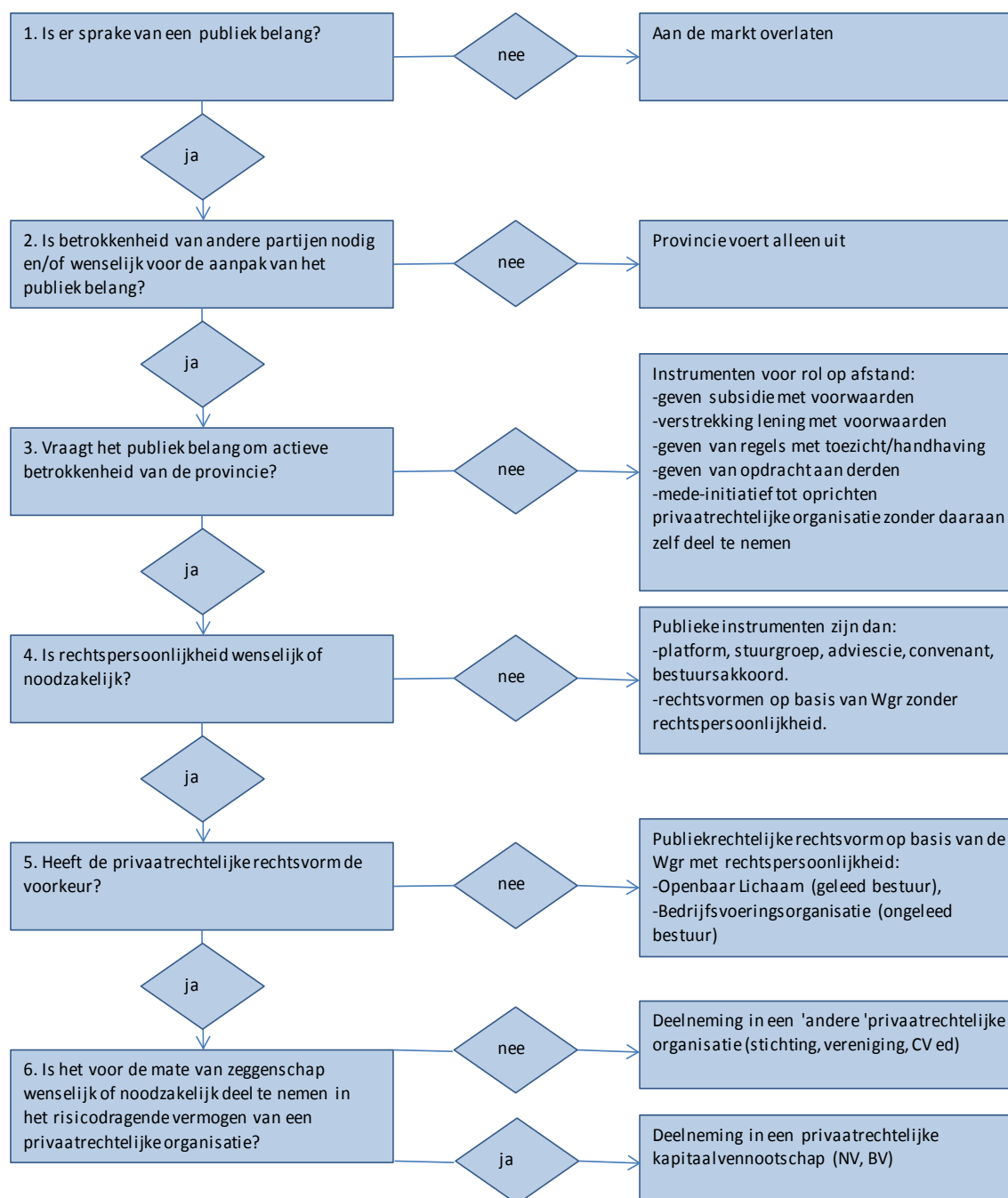
De overheid kan voor het realiseren van haar publieke taak vele vormen inzetten. Zo kan zij deze zelf uitvoeren, werkzaamheden uitbesteden aan de hand van opdracht verlening, subsidie verstrekken en/of samenwerkingsvormen aangaan. Zij kan eveneens besluiten om een zelfstandige organisatie op te richten, een zogenaamde verbonden partij. Een verbonden partij is dus een mogelijkheid naast vele andere. Wanneer de provincie kiest voor het oprichten van een verbonden partij kan zij kiezen tussen een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke vorm. Overigens is vanuit het Rijk in het verleden voor de privaatrechtelijke vorm 'het nee, tenzij' principe de lijn geweest. De reden hiervoor was dat men van mening was dat de uitvoering van de publieke taak het beste kon plaatsvinden aan de hand van de democratische principes van transparante sturing en verantwoording.

Meer recent lijkt de publieke taak, ingegeven door een meer complexe en open samenleving, juist gebaat bij uitgebreidere samenwerkingsvormen. Het Ministerie van BZK heeft o.a. in samenwerking met het IPO (Interprovinciaal Overleg) en de VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten) een stroomschema opgezet waaruit volgt of er een verbonden partij opgezet kan worden en welke rechtspersoon dan gehanteerd kan worden. Het stroomschema is te bezien als hulpmiddel en niet als leidend.

Het stroomschema kan doorlopen worden bij de afweging tot het aangaan van een verbonden partij maar even zo goed bij de evaluatie van een bestaande partij. Periodiek, eens in de 4 jaar, wil GS de verbonden partijen evalueren aan de hand van dit stroomschema. Indien blijkt dat een samenwerkingsvorm niet meer voldoet aan de criteria, kan besloten worden om de verbonden partij te beëindigen. De verbonden partij is immers tot stand gekomen vanuit de afweging die in het verleden is gemaakt. De omgeving en het publieke belang kunnen nu best veranderd zijn wat tot een ander oordeel leidt. Te denken valt aan de energievoorziening die in het verleden vanuit de lokale overheden is opgezet maar nu min of meer via het marktmechanisme zijn weg vindt. Tevens zou het best kunnen dat via uitbesteding, dus zonder eigen participatie, hetzelfde beleidsinhoudelijke resultaat behaald kan worden ten opzichte van een verbonden partij. Wat uiteindelijk van publiek belang is, bepalen Provinciale Staten.

- Wat een publiek belang is, formuleren Provinciale Staten in hun kaderstellende rol.
- Bij het aangaan, wijzigen of beëindigen van een verbonden partij, zal GS het stroomschema doorlopen en hierover verantwoording afleggen aan PS om zodoende tot een gemotiveerde keuze te komen.
- Periodiek, eens in de 4 jaar, evalueren GS de verbonden partijen aan de hand van het stroomschema.

Figuur: Stroomschema afwegingskader



Toelichting op de vragen in het stroomschema:

Stap 1. Is er sprake van een publiek belang?

Uitgangspunt is dat de provincie alleen taken van publiek belang uitvoert. De wetgever geeft hiervoor geen definitie. Een handreiking wordt gegeven door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WVR): er is pas sprake van een publiek belang als de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed van de grond komt. Provinciale Staten bepalen of er wel/niet sprake is van een publiek belang⁴. De wetgever wijst er op dat de overheid terughoudend hoort te zijn in het aangaan van een verbonden

⁴ Provinciewet artikel 158; zie bijlage.

partij. Een publieke taak wordt immers op afstand geplaatst en dat moet worden afgewogen tegen uitvoering door de overheid zelf. Daarbij is sprake van een vorm van democratische controle en verantwoording. Uit bovenstaande volgt ook dat enkel en alleen een financiële doelstelling, zijnde het behalen van een bepaald rendement, geen aanleiding kan vormen om een verbonden partij aan te gaan of te behouden. De Wet Fido (financiering decentrale overheden) benoemt dit ook nog eens expliciet. Deze bepaalt dat alleen middelen uitgezet mogen worden of garanties gegeven mogen worden bij de uitvoering van de publieke taak. De provincie mag tijdelijke overtollige middelen alleen nog aanhouden in 's Rijks schatkist of via leningen uitzetten bij andere decentrale overheden waarvan zij geen toezichthouder is. Kortom: is er geen sprake van een publiek belang dan is er ook geen sprake van (het aangaan van) een verbonden partij.

Stap 2. Is betrokkenheid van andere partijen nodig of wenselijk?

Dit is een afweging tussen zelf doen of samenwerken met een afweging van voor- en nadelen. Samenwerken kan voordelen bieden:

- meer herkenbaarheid voor de markt
- betere randvoorwaarden voor externe samenwerking
- bestuurlijke kracht
- kennisvoordeel
- katalysatorvoordeel
- efficiencyvoordeel
- onafhankelijke positie
- minder politiek geladen
- bedrijfsdirectie is gezicht naar buiten in plaats van politiek
- risico spreiding

Nadelen zijn er ook:

- sturing op afstand
- minder aandacht voor democratische controle en verantwoording
- externe zichtbaarheid
- provincie blijft politiek/bestuurlijk verantwoordelijk
- rollenconflict
- financieel risico/aansprakelijkheid
- bestuurdersaansprakelijkheid

GS zal in onderlinge afweging van bovenstaande aspecten tot een gemotiveerde keuze komen. Bij bestaande verbonden partijen komen daar de ontwikkelingen bij waarbij de rol van de overheid verandert, evenals de vraag welke taken de overheid het beste kan doen; ook de rol van de verbonden partijen wijzigt, waarbij de organisatie andere doelen kan nastreven dan aanvankelijk was beoogd, bijvoorbeeld als gevolg van marktwerking.

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

Wil de provincie meer op afstand sturen of juist een actieve betrokkenheid? Een afweging daarbij kan zijn de wens tot het hebben van directe sturingsmogelijkheden op de dagelijkse gang van zaken. Dit is van belang als te behalen resultaten onderhevig zijn aan continue maatschappelijke ontwikkelingen. Ook is het verstandig actief betrokken te zijn als de taak van strategische aard is of er risico's aan verbonden zijn.

Is er meer duidelijkheid rondom deze taken omdat er sprake is van een stabiele omgeving of zijn de werkzaamheden meer uitvoeringsgericht, dan is sturen op afstand een goede mogelijkheid. Dit kan op

velerlei manieren: opdracht verstrekken, subsidie verstrekken, lening verstrekken, regelgeving met toezicht en/of initiatief tot oprichten private organisatie zonder eigen betrokkenheid.

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

Afweging hierbij is dat een bepaalde zelfstandigheid wenselijk of noodzakelijk is bij het bepalen van de doelstellingen. Zelfstandigheid betekent vooral snelheid van handelen en het direct kunnen sturen op ontwikkelingen in de interne/externe omgeving. In de praktijk vertaalt dit zich naar het zelf kunnen aantrekken van personeel, het zelfstandig uitvoeren van rechtshandelingen, het hebben van eigen vermogen (reserveren van middelen) en het hebben van eigendommen op naam.

Indien bovenstaande niet noodzakelijk is dan kunnen samenwerkingsovereenkomsten worden gesloten zonder rechtspersoonlijkheid. Hierbij kan gedacht worden aan een bestuursakkoord, platform, stuurgroep, adviescommissie, convenant, intentieverklaring of een rechtsvorm op basis van de WGR zonder rechtspersoonlijkheid.

Stap 5: Heeft de privaatrechtelijke rechtsvorm de voorkeur?

Hier volgt de keuze voor een privaatrechtelijke of een publiekrechtelijke vorm. Afweging hierbij is of de dagelijkse gang van zaken onderdeel zou moeten zijn van de democratische besluitvorming of een rol op afstand met grotere slagvaardigheid van de organisatie via het privaatrecht. Borging van de maatschappelijke inhoudelijke doelstellingen zal in het geval van een privaatrechtelijke organisatie via statuten en aanvullende overeenkomsten moeten plaatsvinden.

Het beperken van het financiële risico kan ook een reden zijn voor het opstarten van een NV en/of BV omdat dit via gelimiteerde kapitaalstortingen plaatsvindt. Het idee hierachter is dat het financieel risico dan in principe begrensd is. Nuance hierbij is dat de publieke opinie soms toch de overheid als verantwoordelijke blijft zien waardoor deze bij een calamiteit alsnog financieel moet bijspringen om de continuïteit van de taak te waarborgen. In dat geval is het financieel risico weliswaar in theorie afgedekt maar in de praktijk lastig uitvoerbaar.

In de publiekrechtelijke sfeer is sinds de aanpassing van de Wet GR per 1-1-2015 ook de bedrijfsvoeringsorganisatie mogelijk als GR met rechtspersoonlijkheid. Ten opzichte van het openbaar lichaam, de oorspronkelijke organisatievorm, opereert deze met een ongeleed bestuur waardoor er minder sprake is van bestuurlijke drukte. Deze vorm kan toegepast worden indien er sprake is van alleen bedrijfsmatige of uitvoerende werkzaamheden zonder of met geringe beleidsmatige componenten. Indien er regelmatig sprake is van het maken beleidsmatige keuzes, dan ligt het openbaar lichaam voor de hand.

Tabel⁵: Voor- en nadelen publiekrechtelijk versus privaatrechtelijk

Verbonden partij	Voordelen	Nadelen
Publiekrechtelijk verbonden partijen	- veel aandacht voor democratische controle en verantwoording - Publiekrecht, zoals Awb, is van toepassing	- Gebrek aan slagvaardigheid - Deelnemers volledig financieel aansprakelijk
Privaatrechtelijk verbonden partijen	- Slagvaardigheid - Deelname private partijen - Deelnemers lopen alleen risico over het ingebrachte geld	- Minder aandacht voor democratische controle en verantwoording - Gebrek aan bestuurlijke invloed - Bestuur handelt primair vanuit private belang

⁵ Overgenomen uit Verbonden partijen verkend, Randstedelijke Rekenkamer.

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

Een op te starten rechtspersoon heeft in alle gevallen financiering nodig om activiteiten op te starten en blijvend te kunnen uitvoeren. Financiering kan een combinatie zijn van vreemd of eigen vermogen. Vreemd vermogen zijn leningen zonder stemrecht met een bepaalde looptijd en rentevergoedingen. Eigen vermogen wordt ingebracht door de aandeelhouders en daarmee de eigenaren van de private vennootschap. Dit wordt in deze context (stap 6) gezien als risicodragend vermogen. Inbreng in eigen vermogen aan de hand van aandelen brengt stemrecht met zich mee. Het eigen vermogen blijft in beginsel deel uitmaken van de organisatie. Aandeelhouders kunnen dividend uitgekeerd krijgen.

De provincie kan als kapitaalverschaffer zowel vreemd als eigen vermogen inbrengen en dus met of zonder stemrecht. Beide zijn overigens onderhevig aan het risico dat de inbreng niet wordt terug ontvangen. De Wet Markt en Overheid verbiedt de provincie eigen dochterbedrijven te bevoordelen met niet markconforme leningen als deze dochterbedrijven economische handelingen verrichten.

Bij de stichting en vereniging heeft de provincie een extra sturingsmogelijkheid doordat er meestal ook sprake is van een subsidierelatie. Aan de subsidie kunnen vereisten worden gesteld waarmee beleidsinhoudelijke sturing kan worden gerealiseerd.

4. Invulling bestuurlijke rol

In de verbonden partijen wordt de provincie bestuurlijk vertegenwoordigd. Er zijn drie rollen mogelijk:

- bestuurder
- RvC of RvT
- aandeelhouder

De rol bepaalt de mate invloed, van een vrij directe beïnvloeding als bestuurder tot een meer indirecte als aandeelhouder of toezichthouder. De bevoegdheden van de verschillende rollen zijn geregeld bij wet waarbij de sturingsmogelijkheden verschillend zijn bij de privaatrechtelijke vorm en de publiekrechtelijke vorm. Dubbele petten in de onderlinge rollen moeten voorkomen worden.

Een provinciale rol van zowel bestuurder als toezichthouder in een specifieke verbonden partij is niet wenselijk omdat de provincie dan toezicht moet houden op zichzelf.

Een ander conflict ligt op de loer als de belangen van de verbonden partij en de provincie niet overeenkomen. Dit is het geval bij privaatrechtelijke verbonden partijen omdat die als rechtspersonen moeten handelen naar de statuten en dat hoeft niet te allen tijde aan te sluiten op het provinciaal belang. Bij een gemeenschappelijke regeling doet dit conflict zich in de theorie niet voor omdat de regeling wordt gezien als onderdeel van het openbaar bestuur en daarop hebben ze de vorming van het bestuur ingericht. Het onderscheid tussen privaatrechtelijk en publiekrechtelijk helpt bij het maken van een heldere rolindeling voor de bestuurders van de provincie.

Publiekrechtelijke - Gemeenschappelijke regelingen

De Wet GR biedt duidelijke wetgeving. De wet GR bepaalt dat een GR onderdeel is van het openbaar bestuur. Degene die de Gemeenschappelijke regeling opricht, is vertegenwoordigd in het bestuur. Het algemeen bestuur wijst vervolgens uit haar midden het dagelijks bestuur aan. Is de verbonden partij dus opgericht door GS dan zal GS zitting moeten hebben in het bestuur.

In een Gemeenschappelijke regeling (GR), opgericht door GS, neemt GS zitting in het bestuur

Privaatrechtelijk - Vennootschappen, Stichtingen en Verenigingen

Privaatrechtelijke rechtspersonen zijn zelfstandige entiteiten die zelfstandig opereren en op grotere afstand staan van de provincie. Ze dienen in principe het doel zoals het in de statuten is opgenomen. Provinciale vertegenwoordiging in het bestuur van een private rechtspersoon kan leiden tot een belangenconflict. Het bijzondere belang (bedrijfsbelang of economisch) van de private rechtspersoon kan afwijken van het algemeen belang van de provincie. Om die reden zijn de functies van bestuurder van de private rechtspersoon en provinciaal bestuurder onderling niet verenigbaar. Uitzondering hierop is de bestuurdersrol in rechtspersonen die tot doel hebben de versterking en behartiging van het openbaar bestuur zoals de IPO.

De Raad van Commissarissen dient te handelen in het belang van de rechtspersoon en daardoor dus niet perse in het belang van de provincie. Ook daaruit kan een belangenconflict ontstaan en daarom is de rol van Commissaris niet verenigbaar met die van provinciaal bestuurder. Een rol in de Raad van Toezicht is daarentegen wel goed mogelijk omdat deze vooral toeziet op het behalen van de afgesproken beleidsinhoudelijke doelstellingen.

De rol die overblijft, is die van aandeelhouder (indien er sprake is van een aandelenbelang). Op deze manier zal de provincie haar invloed moeten uitoefenen.

In een private verbonden partij participeert de provincie alleen als aandeelhouder (indien er sprake is van een aandelenbelang); het is eveneens denkbaar dat de provincie lid is van de RvT met als taak het toezien op het behalen van beleidsinhoudelijke doelstellingen. De provincie neemt geen zitting in een RvC.

Ook voor gewezen provinciebestuurders geldt het dilemma van belangenverstrengeling. Onafhankelijkheid wordt geacht aanwezig te zijn indien een termijn van één jaar na beëindiging van het lidmaatschap van Gedeputeerde- of Provinciale Staten is verstreken⁶.

5. Governance - borging van publiek belang

Verbonden partijen zijn ooit op afstand gezet waarbij destijds de afweging heeft plaatsgevonden over de beste vorm waarin dit zou kunnen plaatsvinden. Belangrijk aandachtspunt hierbij blijft de invulling die de verbonden partij geeft aan het publieke belang. Omdat de provincie verantwoordelijk blijft voor het invullen van het publieke belang, zal zij bij de verbonden partij op één of andere manier moeten borgen dat de doelstellingen van de verbonden partij in lijn zijn met de doelstellingen van de provincie.

Ontwikkelingen op dit terrein raken de ontwikkelingen op het gebied van governance. Het is lastig een eenvoudige definitie te geven voor governance, maar kernwoorden zijn het sturen op en borgen van de te behalen doelstellingen en hierover transparant en in openheid kunnen verantwoorden. Er zijn verschillende 'codes' in omloop maar deze bieden niet direct de vertaalslag voor provinciaal beleid. Zo richt de Code Tabaksblat zich op beursgenoteerde ondernemingen. Een deel van deze code is ondertussen opgenomen in het Burgerlijk Wetboek maar verder geeft deze geen praktische vertaling voor decentrale overheden. Het Ministerie van BZK heeft in 2009 de Nederlandse Code voor goed openbaar bestuur geïntroduceerd. Deze geeft vooral richtlijnen voor houding en gedrag voor de invulling van bestuursfuncties. Bestuurders worden geacht daar invulling aan te geven en er wordt

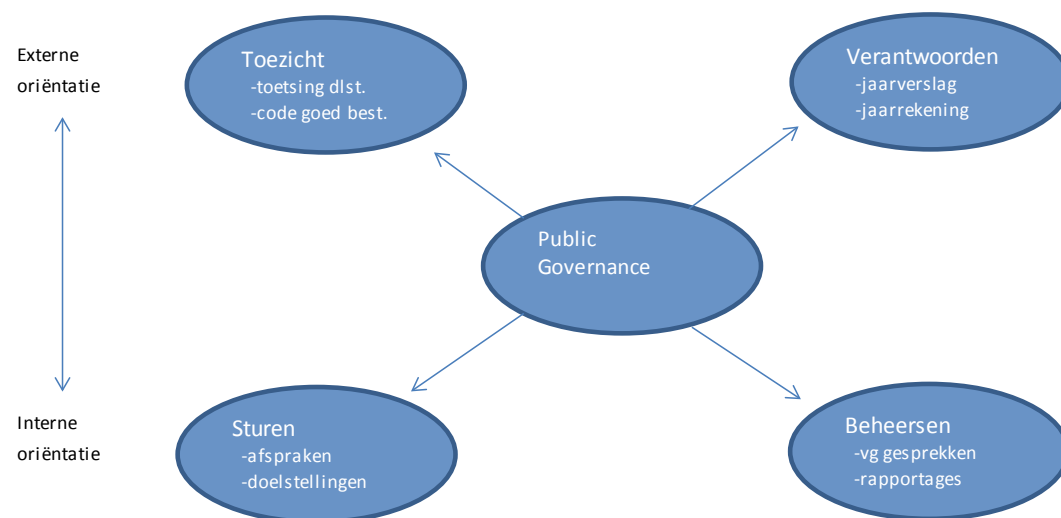
⁶ GS-besluit 2011, Vertegenwoordiging in verbonden partijen door voormalig provinciaal bestuurders.

verwacht dat zij daar op aangesproken zullen worden indien dit niet het geval is. Maar ook deze code biedt geen maatregelen voor de borging van de inhoudelijke doelstellingen. Een aansprekende definitie vertaald naar de lokale overheid luidt als volgt⁷:

‘het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van organisaties in de publieke sector, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, alsmede het daarvoor op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden’.

In deze definitie wordt de nadruk gelegd op de realisatie van beleidsdoelstellingen. Beleidsdoelstellingen staan centraal bij decentrale overheden en maken prominent deel uit van de Beleidsbegroting en de Beleidsrekening. Naast de nadruk op de beleidsdoelstellingen komen er vier deelprocessen naar voren: sturen, beheersen, toezicht en verantwoorden.

Figuur⁸: processen in samenhang met governance



Dit is een gangbaar overzicht dat in veel governance vraagstukken wordt gehanteerd. De borging van de beleidsinhoudelijke doelstellingen is heel elementair in de public governance problematiek rondom verbonden partijen. In de praktijk zal borging moeten plaatsvinden door een adequate invulling op deze vier elementen. Deze stelling kan ook omgedraaid worden: als de provincie geen invulling kan geven aan sturing, toezicht, beheersmaatregelen of verantwoording dan kan de provincie geen invulling geven aan het realiseren van de beleidsinhoudelijke doelstelling en dus aan het publiek belang. Onderstaand volgt eerst een korte beschrijving van de wijze waarop GS in algemene zin verantwoording aflegt aan PS en daarna meer specifiek op de verschillende deelprocessen.

Verantwoording GS naar PS algemeen

Conform het BBV geeft GS de ontwikkelingen rondom verbonden partijen weer aan de hand van de reguliere P&C cyclus, bestaande uit de programmabegroting, het jaarverslag en de bestuursrapportages. Uitgangspunt hierbij is dat een verbonden partij te bezien is als middel om beleidsinhoudelijke doelstellingen te halen. Op desbetreffende beleidsprogramma's verantwoordt GS zich dan ook over de beleidsinhoudelijke doelstellingen, het middelenbeslag en indien van toepassing de risico's en/of kansen die zich daarbij voordoen. Specifieke verantwoording over de verbonden

⁷ Prof. J. Bossert, *Good Governance; de leidraad voor goed bestuur en management*.

⁸ Overgenomen uit J. Bossert, *Good- governance de leidraad voor goed bestuur en management*.

partijen zelf vindt plaats aan de hand van de paragraaf verbonden partijen conform de regels van het BBV.

Voorgenomen beleid ten aanzien van een verbonden partijen (algemeen of specifiek) wordt opgenomen in de paragraaf verbonden partijen van de beleidsbegroting. Zo kan de provincie bijvoorbeeld aangeven hoe zij met de Wet Normering Topinkomens wil omgaan als beleidsmaatregel richting de verbonden partijen.

GS legt aan de hand van de reguliere P&C cyclus verantwoording af over de realisatie van de beleidsinhoudelijke doelstellingen, de besteding van de middelen en de daarbij geldende risico's (en kansen).

Sturen

Dit zijn alle activiteiten die (intern) richting geven aan het realiseren van de organisatiedoelen onder meer door het inrichten van de organisatie en het vormgeven van (besluitvorming) processen. Voorbeelden hiervan zijn: het benoemen van beleidsinhoudelijke doelen, strategische nota's, ontwikkelingsprogramma, beleidsbegroting, prestatieafspraken, kaderbrieven, statuten maar ook vormen van informeel overleg en afstemming. Het is van belang om van tevoren duidelijke afspraken met de verbonden partij te maken. Later is het lastiger om tot gezamenlijke zienswijze te komen of tot een nadere vertaalslag te komen. In het geval beleidsdoelstellingen/prestatieafspraken vaag zijn, is het ook lastiger om sturing aan te brengen.

- GS spreekt met de verbonden partij in oprichting de beleidsinhoudelijke doelstellingen af en legt deze vast. Daaraan wordt verbonden een instrumentarium voor het volgen van de (inhoudelijke) prestaties.
- PS stelt de te behalen doelen vast van de verschillende beleidsprogramma's en de daarbij beschikbaar gestelde middelen. Beleid rondom verbonden partijen wordt vastgesteld aan de hand van de paragraaf verbonden partijen.

Beheersen

Beheersen betreft een samenstel van (interne) activiteiten die ervoor zorgen dat de bestuurder zekerheid krijgt dat de organisatie blijvend de juiste richting opgaat en dus de vastgestelde beleidsdoelstellingen of effectieve en efficiënte wijze realiseert. Het betreft een breed scala van activiteiten bijvoorbeeld (in)formele overleggen en/of periodieke rapportages waarbij in principe wordt beoordeeld in hoeverre de daadwerkelijke realisatie zich verhoudt tot de benoemde doelen en waarbij (sturings)actie wordt ondernomen indien de doelen niet gerealiseerd lijken te worden. Het gaat dus om tussentijdse activiteiten zodat er (tijdige) bijsturing kan plaatsvinden. Belangrijke randvoorwaarde voor het kunnen sturen is het verkrijgen en interpreteren van informatie. Voorbeelden zijn: voortgangsoverleggen, voortgangsrapportages, onderzoeken en inhoudelijke evaluatie.

- GS zorgt, in die gevallen dat zij bestuurder is, dat zij periodiek geïnformeerd wordt over de realisatie van de doelstellingen, de besteding van de middelen en de risico's (kansen) die zich daarbij voordoen.
- PS wordt door GS geïnformeerd over de voortgang van de beleidsinhoudelijke doelstellingen, de middelen besteding en de risico's en kansen via de reguliere P&C cyclus.

Toezicht houden

Ten behoeve van alle belanghebbenden moet kunnen worden geconstateerd dat de doelstellingen van de organisatie worden gerealiseerd. Dit heeft een externe oriëntatie. De toezichthouders hebben geen mogelijkheid voor directe sturing maar wel tot beïnvloeding van de bestuurders. Indien het beleid niet overeenkomstig is, kan de toezichthouder ingrijpen. Het wetboek kent de RvC maar deze handelt in het belang van de rechtspersoon en richt zich vooral op de continuïteit van de onderneming/rechtspersoon. Op het publiekrechtelijke domein heb je Raden van Toezicht die zich meer op de beleidsinhoudelijke taak richten. Dit is een iets andere rol dan de RvC en biedt meer mogelijkheden om de maatschappelijke doelstellingen van het publieke domein te borgen.

- GS zorgt ervoor, in die gevallen dat zij toezichthouder of aandeelhouder is, dat zij een oordeel kan geven over de mate van realisatie van de beleidsinhoudelijke doelstellingen van het publiek belang.
- PS geeft invulling aan haar toezichthoudende rol aan de hand van de reguliere P&C cyclus.

Verantwoorden

Over alle opgedragen taken en bevoegdheden wordt informatie verschaft zodanig, dat een oordeel kan worden gevormd met recht op decharge. Dit gebeurt veelal achteraf. De meest bekende vorm is het jaarverslag en de jaarrekening. Verantwoording is openbaar en is toegankelijk voor alle externe belanghebbenden. De verantwoording vindt plaats conform de daarvoor relevante regels van externe verantwoording (bijvoorbeeld BBV). Voorbeelden: jaarverslag, jaarrekening, accountantscontrole, rapportages.

- Het bestuur van de verbonden partij verantwoordt zich richting de aandeelhouders, toezichthouders en andere belanghebbenden. Dit vindt in ieder geval plaats via het jaarverslag inclusief jaarrekening.
- GS verantwoordt zich richting PS over de realisatie van de beleidsinhoudelijke doelstellingen, de besteding van de middelen en de onderkende risico's (en kansen). Dit vindt plaats via het jaarverslag.

Verdieping governance naar GR en private partijen

Nu de processen van governance zijn ingevuld, blijkt er een verschil in de sturingsmogelijkheden te zijn van de publiekrechtelijke vorm (GR) en privaatrechtelijke vorm. Bij de Gemeenschappelijke regelingen vindt directe sturing op de beleidsinhoudelijke doelstelling plaats omdat GS het (dagelijks) bestuur vormt van de GR. Hiermee is geborgd dat de GR de doelstellingen uitvoert in lijn met het provinciaal belang. Voortgang over de beleidsinhoudelijke doelstellingen, bijbehorende bedrijfsvoering en risico's komt in het bestuur van de GR aan de orde. Voorbehoud voor de mate van sturing geldt overigens wel voor het bestuurlijke aandeel en stemrecht in de GR. Dit bepaalt uiteindelijk de beïnvloedingsmogelijkheden van GS binnen de Gemeenschappelijke regeling.

Voor private partijen ligt het verhaal duidelijk anders. De provincie heeft hier alleen de rol van aandeelhouder en kan daardoor niet op een directe wijze invloed uitoefenen op de dagelijkse gang van zaken. Het bestuur van de vennootschap heeft zijn eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De bevoegdheden van de Ava zijn vastgelegd in het BW en zij kan formeel alleen invloed uitoefenen via het stemrecht en dus niet op een directe wijze. Eventueel kan zij de statuten laten aanpassen om sturing te geven aan de beleidsinhoudelijke doelstelling maar deze hebben niet het karakter om gedetailleerde sturingsafspraken vast te leggen. Andere bevoegdheden zijn het wegstemmen van het bestuur of de Raad van Commissarissen maar dit zijn uiterste

maatregelen. Dus ook al is de provincie 100% aandeelhouder, dan nog is de directe invloed beperkt. In het deelnemingenbeleid van de Rijksoverheid is dit mooi verwoord:

‘Aandeelhouderschap geeft slechts beperkte sturingsmogelijkheden en is daardoor minder geschikt voor het borgen van de publieke taak. Aandeelhouderschap leidt tot invloed op hoofdlijnen en toezicht achteraf, terwijl borgen van de publieke belangen preventief toezicht op een relatief gedetailleerd niveau vergt’.

Wil GS inhoudelijk sturing geven, dan zal GS in deze gevallen aanvullende overeenkomsten of prestatieafspraken moeten maken. Juist bij oprichting zijn hiervoor voldoende mogelijkheden. Met bestaande partijen kan dit heel lastig zijn. Voorbeelden zijn:

- Juridische bevoegdheden van het bestuur en de beslissingen die zij moeten voorleggen aan de provincie
- Benoemen bijdrage aan de beleidsdoelstellingen
- Investeringsafspraken
- Afspraken over de vermogensstructuur (EV/VV) en dividendbeleid
- Afspraken over beloningsbeleid (Wet normering topinkomens)
- Voorwaarden voor middelenverstrekking
- Calamiteitenscenario's
- Mogelijkheden voor beëindiging

Daarnaast kent de provincie in de praktijk een aantal verbonden partijen waarin zij een minderheidsbelang heeft. Feitelijk is GS hierdoor niet in staat concrete sturing aan te brengen richting de verbonden partij en kan dus ook niet actief het governance vraagstuk inrichten. Het is verstandig in deze gevallen het afwegingskader nog eens door te nemen. Mocht blijken dat er geen publiek belang meer aan verbonden is of dat er geen concrete invulling aan de sturing kan worden gegeven, dan is er geen noodzaak meer om een verbonden partij aan te houden en zullen stappen ondernomen kunnen worden voor beëindiging. Daar hoort dan bij dat de jaarlijkse dividenduitkering wordt opgeven. Een gangbare theorie is dat de waarde van een aandeel bepaald wordt door alle (verwachte) toekomstige uitkeringen. Het jaarlijkse dividend is dus een belangrijke bepalende factor voor de waarde van het aandeel. Bij verkoop van het aandeel, mits er een gegadigde is, zal hiermee rekening worden gehouden.

Kan GS niet actief invulling geven aan het realiseren van de beleidsinhoudelijke doelstelling, dan kan dit een argument zijn om de verbonden partij te beëindigen.

Cruciaal is de positie van Provinciale Staten in de sturing en beheersing van verbonden partijen. Daarbij wordt nagegaan wat de rol van de staten is bij de start van een verbonden partij en in de beheersfase van de verbonden partij. Het betreft zowel de privaatrechtelijke als de publiekrechtelijke organisaties waarbij op de relatie tussen provincie en verbonden partijen en de noodzakelijk informatievoorziening wordt ingegaan.

6. Kaders stellen en controleren

Informatievoorziening

Verbonden partijen zijn een instrument, een hulpstructuur om een bepaald doel te realiseren, om een taak uit te voeren. Provinciale Staten zijn kadersteller, controleur, volksvertegenwoordiger. Om als PS de rollen in te kunnen vullen moet de informatievoorziening op orde zijn. Zonder voldoende informatie kunnen de staten de drie rollen niet uitvoeren. PS moeten informatie verzamelen om te

kunnen sturen en beheersen. Ook voor toezicht en verantwoording is informatie nodig. Daarbij is sprake van incidentele en structurele informatie. Dit betekent dat bij het aangaan of ontwikkelen van een verbonden partij, tijdens de fase van een bestaande of evoluerende samenwerkingsrelatie en bij evaluatie en beëindiging van een regeling afgestemde informatie beschikbaar moet zijn. Bij de vier aspecten wordt daarop ingegaan.

De informatievoorziening voor PS is op velerlei manier in te richten. De gebruikelijke informatie wordt opgenomen in de bestaande P&C-documenten of in de voorstellen waarbij PS een formele positie heeft. Aanvullend is het Handvest Actieve informatieplicht waarbij GS zorgt voor adequate informatie. PS kunnen hun besluiten baseren op de informatie die zij krijgen. Bij de totstandkoming van een samenwerking wordt daartoe in veel gevallen een aantal 'vaste' informatieproducten gemaakt: overeenkomsten, regelingen, statuten en dergelijke. Deze moeten ter beschikking worden gesteld.

Positie van de staten in samenwerkingsrelaties

In deze Kadernota wordt op diverse plaatsen ingegaan op de positie van Provinciale Staten ten aanzien van verbonden partijen. In iedere levensfase van een verbonden partij spelen PS een belangrijke rol. Aan het begin van de levenscyclus van een samenwerkingsrelatie kan een afweging worden gemaakt uit verschillende mogelijkheden. Dit kan een verbonden partij zijn, maar de provincie kan ook een andere vorm van samenwerking kiezen. De vraag welk instrument het meest geschikt is hangt af van het doel van de samenwerking, de beoogde opgave en het provinciale aandeel (zijn er meer partners). Ook in de tijd en als gevolg van de ontwikkelingen kan die keuze veranderen van fase tot fase.

Provinciale Staten sturen zowel voorafgaand aan als bij het nemen van een besluit over een nieuwe verbonden partij als ook bij het wijzigen van een bestaande verbonden partij. De verdeling van de bevoegdheden is globaal als volgt:

Tabel Bevoegdheden college en staten bij de start van een verbonden partij

Vorm	Gedeputeerde staten	Provinciale Staten
Privaatrechtelijke overeenkomst	Het college besluit tot het aangaan van de verbonden partij, de vormgeving en de opdracht. De Commissaris is bevoegd de rechtshandeling te verrichten	De staten kunnen wensen en bedenkingen inbrengen, indien de overeenkomst ingrijpende gevolgen voor de provincie heeft
Privaatrechtelijke rechtspersonen	Het college besluit tot het aangaan van de verbonden partij, de vormgeving en de opdracht, gehoord de staten. De Commissaris is bevoegd de rechtshandeling te verrichten	De staten kunnen wensen en bedenkingen inbrengen voordat het college tot besluitvorming over gaat
Statenvertegenwoordiging in publiekrechtelijk lichaam (gemeenschappelijke regeling, (GR))	Het college kan de conceptstukken voorbereiden	Provinciale Staten beslissen over het aangaan van GR
Collegevertegenwoordiging in publiekrechtelijk lichaam (gemeenschappelijke regeling)	Het college beslist definitief, na toestemming van de Provinciale Staten	Provinciale Staten moeten toestemming verlenen voordat Gedeputeerde Staten definitief kunnen besluiten.
Gemengde vertegenwoordiging waaraan de staten deelnemen	Beide staten besluiten gezamenlijk en moeten beiden een gelijkkluidend besluit nemen	

De staten en de start van een nieuwe verbonden partij

De instelling van een verbonden partij leidt er toe dat een taak op afstand wordt geplaatst, en er wordt een opdracht verleend. De taak wordt per definitie niet losgelaten. De Rekenkamer⁹ adviseert om bij de verkenning en de instelling van een verbonden partij aandacht te besteden aan de volgende aspecten:

- de keuze voor het instrument verbonden partij
- de inrichting van die verbonden partij
- de wijze van sturing en beheersing van de op te richten verbonden partij
- de opdracht en verwachte resultaten.

Bij de start van een verbonden partij moet dit publieke belang goed worden overwogen en vastgesteld en als opdracht worden meegegeven. Als een verbonden partij wordt ingesteld is een besluit van PS nodig. In de voorbereidingsfase wordt aan PS een Startnotitie voor het aangaan van een verbonden partij voorgelegd. PS formuleren het publieke belang waarvoor een derde partij nodig is. PS kunnen in deze opdrachtformulering doelstellingen en voorwaarden formuleren.

In een dergelijke startnotitie wordt in ieder geval aandacht besteed aan de volgende aspecten:

- het afwegingskader: de verschillende mogelijkheden worden vergeleken en afgewogen wordt wat de beste vorm van samenwerking is;
- het publieke belang: de opgave voor de verbonden partij moet duidelijk worden geformuleerd;
- een exit-strategie: in de overeenkomst of de regeling met de verbonden partij is geregeld dat en hoe een deelnemende partij kan uittreden. Bij nieuwe verbonden partijen is een dergelijke bepaling noodzakelijk;
- risicomanagement: geanalyseerd wordt hoe de organisatie van de verbonden partij invulling geeft aan het risicomanagement. Daarnaast vormt de provincie zich een oordeel worden gevormd over het risicoprofiel van de VP en de mogelijke gevolgen voor de provincie;
- governance: de sturing en beheersing van de verbonden partij worden in beeld gebracht. De kwaliteit hiervan bepaalt mede de effectiviteit en efficiëntie van de verbonden partij;
- WNT: de toepassing van de Wet normering topinkomens wordt beoordeeld.

De staten en bestaande verbonden partijen

Niet alleen bij de oprichting van een verbonden partij hebben PS een rol te vervullen. De taak is niet losgelaten maar omgezet in een opdracht in het kader van een publiek belang. Nadat er een besluit genomen is om een verbonden partij aan te gaan, is de uitvoering de verantwoordelijkheid van het college van Gedeputeerde Staten (GS). Bij een recent gestarte verbonden partij kunnen PS nauwer worden betrokken en ligt het voor de hand dat PS de samenwerking regelmatig agendeert. In de daar op volgende beheerfase van een verbonden partij hebben de Provinciale Staten ook een belangrijke taak. Te onderscheiden zijn *monitoring* en *evaluatie*.

Monitoring vindt primair plaats in de reguliere P&C producten. Daarbij wordt aandacht besteed aan het financieel belang, risico's en het bestuurlijk belang. Uiteraard is het mogelijk om aanvullende rapportages te agenderen als daartoe aanleiding is. Niet alleen het college kan dergelijke aanvullende informatie verstrekken. Ook de verbonden partijen kan worden gevraagd informatie te verschaffen. Voor gemeenschappelijke regelingen (GR-en) is in de Wgr bepaald dat er een actieve informatieplicht bestaat aan de organisatie waaruit de GR voortkomt.

Evaluatie van de verbonden partijen is eens per vier jaren. Bestaande verbonden partijen worden tegen het licht gehouden en beoordeeld. De bespreking van dergelijke evaluaties bieden PS de

⁹ Randstedelijk Rekenkamer, *Beleid en praktijk met betrekking tot verbonden partijen*, Amsterdam 2015. Het onderzoek is een vergelijkend (meta-)onderzoek naar verbonden partijen in de vier Randstedelijke provincies.

mogelijkheid een oordeel te geven over nut en noodzaak van de verbonden partij en de gegeven opgave. Het is daarnaast mogelijk per verbonden partij de ontwikkelingen te beoordelen en bespreken. De intensiteit van dergelijke evaluaties is maatwerk, afhankelijk van de aard van de verbonden partij, de dynamiek van het belang en het aandeel van de provincie. De volgende elementen worden in die evaluatie in ieder geval onderzocht:

- is het aanvankelijk geformuleerde publieke belang (ongewijzigd) aanwezig, is de eerder geformuleerde opdracht ongewijzigd of moet de opdracht worden aangepast? Periodieke analyse brengt in beeld hoe de VP er voor staat, niet alleen wat betreft de bedrijfsvoering, maar ook wat betreft de doeltreffendheid van de VP. Het komt voor dat als gevolg maatschappelijke of economische ontwikkelingen de doelstelling van de verbonden partij is veranderd of achterhaald is. Het instrument VP is wellicht niet het meest adequate;
- getoetst wordt daartoe aan het afwegingsschema in deze Kadernota om te beoordelen of de gekozen organisatievorm van de verbonden partij ongewijzigd kan blijven;
- in bestaande situaties is dikwijls geen exitstrategie aanwezig. Nagegaan moet worden of een dergelijke bepaling kan worden toegevoegd;
- beoordeeld wordt hoe het risicomanagement in de organisatie zich ontwikkelt. Daarbij kan ook worden gedacht aan de complexiteit van de organisatiestructuur van sommige verbonden partijen. De provincie kan actief ingrijpen en beheersmaatregelen voorschrijven; het gaat daarbij niet zozeer om de risico's die de provincie rechtstreeks aangaan, maar een beoordeling van het risicomanagement van de verbonden partij, bestuurlijk en organisatorisch;
- governance: de effectiviteit van de bijdrage van de verbonden partij komt waar mogelijk in het beleidsdeel van de Programmabegroting aan de orde. Op basis van analyse wordt in beeld gebracht of de verbonden partij de opdracht effectief en efficiënt uitvoert.
- De toepassing van de WNT en de Code Tabaksblat en Goed Bestuur worden beoordeeld.

Gemeenschappelijke regeling

De democratische legitimatie van een publiekrechtelijke verbonden partij is afkomstig van de deelnemers. In de ogen van de wetgever betekent dit zogenaamde “verlengd bestuur” dat er nauwe banden moeten zijn met de deelnemers. Die nauwe banden komen onder meer tot uitdrukking in de bestuurssamenstelling, de verantwoordingsrelaties en de financiële banden.

Volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) zijn de afgevaardigde leden die in het algemeen bestuur zitten verantwoording schuldig over alles wat zij zelf binnen het algemeen bestuur gedaan hebben (art. 16 lid 1 Wgr). De verantwoordelijkheid beperkt zich tot wat zij zelf hebben gedaan en zij zijn géén verantwoording schuldig over wat het algemeen bestuur heeft gedaan. Het college is echter wel collectief verantwoordelijk voor hetgeen het lid van het algemeen bestuur namens het college van gedeputeerde staten heeft gedaan. Het college kan immers sturen op de inbreng van het lid van het algemeen bestuur (tenzij de GR een vertegenwoordiging vanuit PS heeft benoemd).

7. Vertegenwoordiging vanuit GS en ambtelijke ondersteuning

Bestuurlijke vertegenwoordiging

Meer specifiek komt de vraag aan de orde welke portefeuillehouder welke vertegenwoordiging op zich neemt. Het onderscheid betreft de beleidsinhoudelijke portefeuillehouder versus de portefeuillehouder financiën. Afweging voor dit vraagstuk is terug naar het basisprincipe: elke verbonden partij kent zijn oorsprong vanuit de invulling van het publieke belang. Deze is altijd verbonden aan een beleidsinhoudelijke doelstelling en niet aan een financiële (beleggings-) doelstelling. Deze laatste is immers uitgesloten, zowel vanuit het beleidsmatige afwegingskader als door de Wet Fido.

Borging van de realisatie van de beleidsdoelstellingen en verantwoording daarover kan dan alleen plaatsvinden vanuit de beleidsinhoudelijke portefeuillehouder. Om die reden treedt altijd de beleidsinhoudelijke portefeuillehouder op als vertegenwoordiger van GS. De portefeuillehouder financiën geeft invulling aan de financiële kader stellende rol zoals deze overigens geldt voor de uitvoering over alle beleidsprogramma's. Aanvullend biedt de portefeuillehouder financiën specifieke expertise en een kritische blik op het gebied van de bedrijfsvoering vraagstukken en de bedrijfsrisico's van de verbonden partijen zelf. Overigens geldt in alle gevallen dat de aandeelhouders rol gemandateerd kan worden naar andere bestuurders en/of ambtelijke organisatie.

Ambtelijke ondersteuning

Met het op afstand zetten van de dagelijkse aansturing en uitvoering aan de hand van een verbonden partij verdwijnt niet de verantwoordelijkheid voor het Provinciaal bestuur. Over het realiseren van de beleidsinhoudelijke doelstellingen op een effectieve en efficiënte wijze zal GS zich moeten blijven verantwoorden. Daarnaast vraagt het uitbesteden van activiteiten om nieuw type werkzaamheden die zich meer richten op het contracteren en beoordelen van de nieuwe relatie in alle relevante aspecten, zowel beleidsmatig als bedrijfsmatig. De relatie moet immers beoordeeld worden in welke mate de afgesproken inhoudelijke doelen worden behaald, de bedrijfsvoering op orde is, de regelgeving wordt toegepast en of er sprake is van risico's die gesignaleerd moeten worden. De praktijk is soms dat de inhoudelijke expertise mee verhuist zodra een verbonden partij wordt gevormd maar dat kan dus grote kennisachterstand opleveren voor de provincie en daardoor een risico. Uit de praktijk blijkt dat een bedrijfstak best complex kan zijn. Zo valt de afvalzorg bijvoorbeeld onder wet- en regelgeving die zeer specifiek is. Inhoudelijke expertise is noodzakelijk om GS te adviseren in haar rol als bestuurder, aandeelhouder of toezichthouder. Hiertoe is ambtelijke ondersteuning vereist.

In lijn met de verdeling van de portefeuillehouders, zal de ambtelijke ondersteuning geboden moeten worden vanuit de desbetreffende beleidsinhoudelijke afdeling. Het afdelingshoofd zal moeten zorgdragen voor inhoudelijke ondersteuning vanuit zijn afdeling en deze medewerker zal als aanspreekpunt van de samenwerkingsrelatie gelden en hierover adviseren richting portefeuillehouder.

Voor specifieke expertise, buiten het beleidsinhoudelijke terrein, kan de beleidsinhoudelijke afdeling terugvallen op de expertise van de stafafdelingen, zoals financiën, juridische zaken en control. Het gaat dan om specifieke kennis bijvoorbeeld het beoordelen van de continuïteit, risicomanagement, sturings- en beheersingsmaatregelen en de juridische constructies. In het geval dat deze, naar het gezamenlijk oordeel van de beleidsafdelingen en stafafdelingen niet door de stafafdelingen geleverd kan worden, dient expertise ingehuurd worden.

BIJLAGE 1 Artikel 158 Pw

Afwegingskader publiek belang

Het relevante artikel in de Provinciewet luidt als volgt:

Artikel 158 Provinciewet; lid 2 en lid 3

2. Gedeputeerde staten besluiten slechts tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Het besluit wordt niet genomen dan nadat provinciale staten een ontwerp-besluit is toegezonden en in de gelegenheid zijn gesteld hun wensen en bedenkingen ter kennis van gedeputeerde staten te brengen.

3. Een besluit als bedoeld in het tweede lid behoeft de goedkeuring van Onze Minister. De goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

BIJLAGE 2 - Geraadpleegde bronnen

- Bossert, J., *Good Governance- leidraad voor goed bestuur en management*, 2002
- Minderman, G., *Nieuwe impulsen voor public governance en public control*, 2005
- Bossert, J., Sluijters, A.H.J., *Ontwikkelingen in public governance- optimale sturing, beheersing en monitoring*, 2007
- Rekenkamercommissie Gemeente Groningen, *onderzoeksrapport samenwerkingsverbanden*, 2014
- Gemeente Zwolle, *Kadernota Verbonden Partijen*, 2008
- provincie Noord-Brabant, *Nota Deelnemingen - Van Nutsbedrijf naar Deelneming van Publiek Belang*, 2010
- Rekenkamercommissie Gemeente Meppel, *Quick scan verbonden partijen*, 2014
- Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest., *Handreiking voor het inrichten van een adequate governance van verbonden partijen*, 2014.
- provincie Flevoland, *Beoordelingskader Verbonden Partijen provincie Flevoland*, 2008
- provincie Zuid-Holland, *Beleidsnota verbonden partijen 2013-2016*, 2012
- Randstedelijke Rekenkamer, *Verbonden partijen verkend - provincie Flevoland*, 2007
- provincie Drenthe, *In staat van sturing*, 2013
- Rekenkamercommissie AOGW, *Onderzoeksrapport Verbonden Partijen*, 2007
- provincie Gelderland, *Nota Verbonden Partijen Gelderland*, 2012
- provincie Noord-Holland, *Kadernota Verbonden Partijen*, 2010
- provincie Utrecht, *Beleidsnota Verbonden partijen*, 2009
- provincie Fryslân, *Nota Samenwerkingsrelaties*, 2014
- provincie Noord-Brabant, *Code 'sturing in samenwerkingsrelaties'*, 2010
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Borgen van het publiek belang* 2000.
- Bovens, M., *Publieke verantwoording- een analyse kader*, 2005
- Bovens, M., Wille, A.C., *Waar bleef het vertrouwen in de overheid?*, 2006
- Deloitte, *Verbeteren in verbinden, Onderzoek naar verbonden partijen van de provincie Flevoland in het kader van artikel 217A*, 2010
- Deloitte, *Gemeente Governance, Handboek Verbonden Partijen - 'Twee voeten in één sok'*, 2006
- Commissie BBV, *Notitie Verbonden Partijen*, 2014
- Randstedelijk Rekenkamer, *Beleid en praktijk met betrekking tot verbonden partijen*, Amsterdam, 2015