PROTOCOL VERBONDEN PARTIJEN

Provincie Flevoland

Juni 2016

1. Inleiding

Op 28 oktober 2015 hebben Provinciale Staten (PS) de Kadernota Verbonden partijen 2015 vastgesteld. Verbonden partijen (VP) vormen een instrument om bij te dragen aan de doelstellingen van de provincie. Voor PS zijn daarbij de belangrijkste aspecten:

- Het publieke belang dat met de VP wordt nagestreefd. De missie van en de opdracht aan de VP moeten daarop aansluiten.
- Het bestuurlijke aspect: de vertegenwoordiging, de positie, de governance (sturing en verantwoording)
- Het financiële kader.

Het is daarom gewenst de aspecten van sturing en verantwoording uit te werken. Daarbij hebben Gedeputeerde Staten (GS) en PS verschillende rollen. Dit protocol beschrijft in een aantal werkafspraken hoe GS en PS willen omgaan met VP. Het aantal VP van de provincie Flevoland is vrij beperkt. Ze zijn in figuur 1 ingedeeld naar de nieuwe categorieën die door commissie BBV zijn voorgeschreven.

Figuur 1 Overzicht Verbonden Partijen 2016

	Verbonden partij	Rechts-vorm	Complex-iteit	Sturing PS	Sturing GS
	Gemeenschappelijke regelingen		Hoog = A Laag = B		
1	OFGV	Openbaar lichaam, rechtspersoon	A	Zienswijze	AB, lid DB
2	NLE	Openbaar lichaam, rechtspersoon	A	Zienswijze	AB
3	RRK	Gemeenschappelijk orgaan, geen rechtspersoon	A	Zienswijze	Nvt, eigen bestuurder
	Vennootschappen en coöperaties				
4	Alliander	NV	B	Incidenteel	AvA/klein
5	Enexis Holding	NV	B	Incidenteel	AvA/klein
6	OMFL	BV	A	Via GS	AvA/100%
7	Afvalzorg Holding	NV	B	Via GS	AvA/10%
8	Bank Nederlandse Gemeenten	NV	B	Incidenteel	AvA/klein
9	Airport Garden City	CV	A	Via GS	AvA/33%
10	OMALA	NV	A	Via GS	AvA/33%
	Stichtingen en verenigingen				
11	IPO	Vereniging	A	Lid AB, Zienswijze	DB
12	Landelijk Meldpunt Afvalstoffen	Stichting	B	Incidenteel	Bestuur/klein
13	Provinciaal fonds Nazorg Gesloten Stortplaatsen	Publiekrechtelijk rechtspersoon	B	Via GS	AB en DB
	Overige verbonden partijen				
14	DE-on	Stichting	A	Via GS	indirect

2. Afspraken over informatie

GS zijn verantwoordelijk voor de dagelijkse sturing. Om kaderstellend te kunnen sturen en bijsturen op het instrument Verbonden Partijen en op de individuele verbonden partijen moeten PS beschikken over tijdige, juiste en volledige informatie. GS, de verbonden partij en PS hebben hierin eigen verantwoordelijkheden. Als uitgangspunt wordt de actieve informatieplicht gehanteerd die het college van GS heeft richting PS.

Verbonden partijen verschillen nogal van elkaar. Bij het maken van afspraken over de informatievoorziening wordt daarom een onderscheid gemaakt tussen VP met een hoge (A) en een lage (B) mate van complexiteit. PS kunnen bepalen welke VP een hogere mate van aandacht (prioriteit) moet hebben. Als er sprake is van een groot aandeel in de verbonden partij en de provincie is intensief bij het onderwerp van de VP betrokken vanwege de te bereiken doelen van de VP, dan heeft de VP een hoge prioriteit, zeker wanneer dat gepaard gaat met een (bestuurlijk dan wel financieel) risico voor de provincie. Van lage complexiteit is sprake als de provincie

- aandeelhouder is met een beperkt aandelenpercentage;
- de provincie een van de vele aandeelhouders is;
- er sprake is van een gering politiek, maatschappelijk of financieel risico c.q. betrokkenheid.

Daarnaast zijn de afspraken over de informatievoorziening rond VP en de positie en inbreng van PS en GS ingedeeld naar de levensfase van verbonden partijen. In hoofdstuk 3 worden deze afspraken toegelicht. We onderscheiden de volgende fasen:

1. de initiatieffase
2. de besluitvormingsfase
3. de exploitatiefase en ten slotte
4. de herijkingsfase.

<u>Algemene informatievoorziening:</u>
De informatievoorziening voor PS bestaat ten minste uit de volgende vier elementen:

a. Eens per vier jaren wordt de Kadernota Verbonden partijen geactualiseerd.
b. Er is een paragraaf Verbonden partijen in de jaarlijkse begroting en jaarrekening/jaarverslag (zie 5).
c. Belangrijke afwijkingen en veranderingen worden gemeld in bestuurlijke voortgangsrapportages in de Planning en Control (P&C)-cyclus.
d. Gedeputeerde Staten leveren gevraagd en ongevraagd actief informatie aan PS over een verbonden partij.

Onderstaande afspraken zijn geformuleerd voor de Verbonden Partijen in figuur 1 categorie A (hoge complexiteit). Voor de lichtere categorie kan worden volstaan met vereenvoudigde vormen van informatie, bijvoorbeeld via de formulering van een zienswijze (wensen en bedenkingen).

<u>I Initiatieffase deelname verbonden partij</u>

1. Indien wordt overwogen om <u>toe te treden</u> tot een <u>bestaande</u> verbonden partij of tot de <u>oprichting</u> van een <u>nieuwe</u> verbonden partij, GS leggen een voornemen daartoe voor aan PS.
2. GS stellen een <u>verkennende notitie</u> op met het oog op de eventuele deelname (<u>toetreding</u> of <u>oprichting)</u> van een verbonden partij. GS bespreken deze verkennende notitie vroegtijdig met PS.
3. In de verkennende notitie komen tenminste de volgende elementen aan bod:
    - Een motivering om de taken bij een VP onder te brengen
    - De formulering van missie, opdracht en doelen
    - Een onderbouwing van het te dienen publieke belang
    - Een risicoparagraaf met omgevingsanalyse en inzicht in bestuurlijke, beleidsmatige en financiële risico's

- De financiële gevolgen
- De rechtsgevolgen
- De positie van de provincie in het krachtenveld (omgevingsanalyse)
- Het governance- en besturingsmodel (vertegenwoordiging, sturing en control) door de provincie (zowel GS als PS)
- De exitstrategie
- Overwogen alternatieven
- De randvoorwaarden voor deelname

II Besluitvormingsfase

1. PS ontvangen van GS een voorstel met een ontwerp-besluit om te besluiten over deelname aan een verbonden partij.
   1.1. In geval van een nieuw op te richten verbonden partij zorgen GS ter onderbouwing van een dergelijk ontwerpbesluit voor de opstelling van een bedrijfsplan en een reglement / statuten. Deze documenten worden bij het voorstel en het ontwerp-besluit gevoegd en voorgelegd aan PS. Zij bevatten tenminste dezelfde elementen als in de initiatieffase, aangevuld met:
      - Een besturingsmodel (met aandacht voor taakverdeling en benoeming AB/DB)
      - Evaluatiemomenten en een uitwerking van de exit-strategie/ toetredingsstrategie
      - De juridische vormgeving (met een vergelijking van enkele varianten) en een concept van een Reglement of Statuten
      - Een paragraaf communicatie
   1.2. In geval van een publiek rechtelijke verbonden partij wordt besloten conform de Wet gemeenschappelijke regelingen. De besluitvormingstermijn van dertien weken kan eenmalig met dertien weken worden verlengd (Awb). Bij een GR waarbij GS partij is geldt dat instemming van PS vereist is. Deze goedkeuring kan alleen als er sprake is van strijd met het recht of het algemeen belang onthouden worden (art 1 lid 2 WGR).
   1.3. In geval van een privaatrechtelijke regeling is de voorbereidingstijd op grond van de Provinciewet niet vastgelegd en kunnen Provinciale Staten conform artikel 158 Provinciewet daarop hun zienswijzen (*wensen en bedenkingen*) ter kennis van gedeputeerde staten te brengen.
2. Na instemming van PS besluiten GS een verbonden partij op te richten, dan wel besluiten zij tot deelname aan een bestaande verbonden partij. Uitzondering hierop is een gemeenschappelijke regeling die door PS wordt opgericht.

III Exploitatiefase

1. GS beschrijven in de paragraaf Verbonden Partijen van de begroting en de jaarrekening/jaarverslag kort het gevoerde beleid en de beleidsvoornemens van de provincie voor verbonden partijen.
2. GS besteden aandacht aan beheeraspecten bij de verbonden partijen, met name aan de analyse van risico's en het risicomanagement, zowel in de begroting en het jaarverslag als in de periodieke evaluatie. Voor zover nodig wordt een risico-analyse betrokken bij de bepaling van de weerstandscapaciteit.
3. GS geven in de begroting (in het programmaplan) de relatie aan tussen de verbonden partijen en de doelstelling en taak waarvoor de verbonden partij worden ingezet voor zo ver dat van toepassing is.
4. GS nemen de conform het BBV verplichte informatie per verbonden partij gestructureerd op in de paragraaf Verbonden Partijen.

IV A. Gemeenschappelijke regelingen

1. PS ontvangen jaarlijks de beleidsmatige (Kadernota) en financiële kaders van een GR voor 15 april
2. PS ontvangen jaarlijks de concept-jaarrekening van een gemeenschappelijke regeling voor 15 april
3. PS ontvangen jaarlijks de ontwerpbegroting acht weken voor vaststelling door het Algemeen Bestuur
4. PS stellen indien gewenst een zienswijze vast als reactie op de P&C-documenten (concept-begroting en concept-jaarrekening) van de gemeenschappelijke regelingen. De provincie (GS en PS gezamenlijk) heeft daarvoor acht weken de gelegenheid.

IV B. Overige verbonden partijen

1. GS stellen een bestuurlijke reactie op over de concept-P&C-documenten van de overige verbonden partijen.
2. GS zorgen, als zich relevante ontwikkelingen rond een verbonden partij voordoen of het provinciale beleid (bijvoorbeeld een herijking) verandert, voor een extra rapportage of informatiebijeenkomst over deze ontwikkelingen.
3. GS informeren PS over een voordracht voor een nieuw bestuurslid of lid van een Raad van Commissarissen.

IV C. Optionele sturing

1. GS kunnen zorgen voor samenwerking tussen bestuurlijke vertegenwoordigers met andere participanten en afstemming van standpunten.
2. PS kunnen via de fracties van politieke partijen van andere participanten zorgen voor uitwisseling van informatie, communicatie en standpuntbepaling in een VP.
3. PS kunnen uit hun midden een of meer rapporteurs aanwijzen om PS actief te informeren over een verbonden partij.
4. PS kunnen het onderwerp VP of een specifieke verbonden partij (periodiek) agenderen en de bestuurlijk vertegenwoordiger in het kader van de actieve informatieplicht uitnodigen (in het kader van sturing en verantwoording).

V Herijkingsfase

1. GS stellen conform de regelgeving eens per vier jaren een evaluatie van de verbonden partij op met daarin de hierboven beschreven elementen. In de aanpak van de evaluatie wordt een keuze gemaakt hoe de verbonden partij wordt betrokken bij deze evaluatie. Onderdeel van de evaluatie is dat er expliciete aandacht is voor de realisatie van provinciale doelen.
2. De evaluatie wordt gebruikt voor de herziening van het beleidskader over verbonden partijen.
3. Indien in de reglementen van bestaande verbonden partijen geen vaste evaluatiemomenten zijn beschreven kunnen deze hieraan toegevoegd te worden (optioneel).

3. Toelichting: het leven van een verbonden partij

De afspraken over de informatie in de vorige paragraaf zijn geordend naar de fasen van de levenscyclus van een verbonden partij. Per fase wordt hierna toegelicht welke informatie Provinciale Staten (PS) nodig hebben om grip te hebben op verbonden partijen en wat de afspraken inhouden. Als basisinformatievoorziening is in ieder geval het volgende nodig:

- Eens per vier jaar wordt de kadernota Verbonden partijen geactualiseerd.
- Er is een paragraaf Verbonden partijen in de jaarlijkse begroting en jaarrekening/jaarverslag (zie 5).
- Belangrijke afwijkingen en veranderingen worden gemeld in bestuurlijke voortgangsrapportages in de Planning- en control (P&C)-cyclus.
- Gedeputeerde Staten leveren aan PS gevraagd en ongevraagd actief informatie over een verbonden partij.

1. INITIATIEFFASE

Onderstaande afspraken zijn primair geformuleerd voor de verbonden partijen (VP) die in figuur 1 zijn aangeduid met categorie A (hoge complexiteit). Voor de lichtere categorie met weinig risico, een klein belang of aandeel kan worden volstaan met vereenvoudigde vormen van informatie, bijvoorbeeld via de formulering van een zienswijze (wensen en bedenkingen). Dergelijke verbonden partijen komen uiteraard in de vierjaarlijkse evaluatie, in de P&C-documenten en als er aanleiding toe is uitgebreid op tafel.

PS worden bij de voorbereiding op de oprichting van of de toetreding tot een verbonden partij in een vroeg stadium betrokken, zodat zij tijdig kaders kunnen formuleren. Voor het aangaan van een VP is een breed draagvlak binnen de Staten gewenst. Daarom is het goed dat deze initiatieffase wordt afgerond met de bespreking van een (beknopte) verkennende notitie met PS. Er zijn drie situaties denkbaar:

1. Er wordt een nieuwe VP voorbereid met een groot belang voor de provincie.
2. Er wordt gewerkt aan de oprichting van een nieuwe VP en de provincie is een van de participanten en heeft een beperkt belang of aandeel.
3. Er is een bestaande VP en de provincie overweegt toe te treden (met een groot of een beperkt aandeel).

Er is in deze fase nog geen sprake van besluitvorming, maar van een verkenning. Indien de provincie met een aantal partners een verbonden partij willen oprichten moet aan de voorkant worden geïnvesteerd in gezamenlijk beleid en (financiële) afspraken. Voor de juiste afweging voor het oprichten van een VP spreken Gedeputeerde Staten (GS) en PS verkennend over de mogelijke oprichting of toetreding. Een dergelijke verkenning bevat in ieder geval de volgende elementen:

- Een **motivering en onderbouwing** waarom een taak of taken van de provincie (en eventueel anderen) bij een verbonden partij ondergebracht worden:
  - Wat zijn de inhoudelijke en/of financiële redenen om een taak van de provincie op afstand te plaatsen en daartoe deel te nemen aan een verbonden partij?
  - Is er sprake van samenwerking en waarom (bijvoorbeeld efficiency, zelfstandigheid, coördinatie)
  - Wat is de meerwaarde van het deelnemen aan een verbonden partij ten opzichte van het uitvoeren van deze taak door de provincie?
  - Welk ‘mandaat’ wordt aan een nieuwe verbonden partij toegekend? Waarover houdt de provincie zeggenschap en waarover niet meer?
  - Welke motivering is er in geval van een privaatrechtelijke rechtspersoon dat deelname niet zal leiden tot belangenverstrengeling met publieke taak?
- Een formulering van de **missie, opdracht, en doelen** van de nieuwe verbonden partij. Daarbij moet ook de meetbaarheid (de effectiviteit) van de doelen en de verwachte “levensduur” van de verbonden partij aan de orde komen. Een verbonden partij kan - gelet op de doelen - voor een bepaalde periode opgericht worden. De doelen van de verbonden partij moeten gerelateerd kunnen worden aan provinciale doelen (publieke belang).

- Een beschrijving van de financiële, beleidsmatige en bestuurlijke **risico's**, bijvoorbeeld rolconflicten en 'dubbele petten problematiek'. In deze **risicoparagraaf** moeten de onzekerheden en mogelijke ontwikkelingen (het schetsen van een middellange termijn perspectief) worden aangegeven.
- Een beschrijving van **de financiële gevolgen** van de oprichting van een verbonden partij voor de provincie: wat zijn op het niveau van de (meerjaren-)begroting te verwachten verschuivingen voor de kosten en opbrengsten.
- Een juridische verkenning van de belangrijkste **rechtsgevolgen** zoals rechtsposities, BTW compensatie, aanbestedings- en rechtmatigheidsaspecten en aansprakelijkheid. In deze fase wordt afgeraden al een keuze te maken voor een juridische vorm. Wel kan aan de hand van het afwegingskader in de Kadernota VP 2015 een eerste inschatting worden gemaakt. Door de juridische vorm open te houden wordt ruimte voor latere invulling en inrichting van de VP overgelaten. Om een VP te zijn of te worden is de voorwaarde dat er sprake moet zijn van een **rechtspersoon**.
- Een beschrijving van het aanwezige krachtenveld en de gewenste bestuurlijke **positie van de** provincie. Daarbij kunnen mede in het licht van de risico's **alternatieven** worden overwogen (bijvoorbeeld in geval van een Gemeenschappelijke Regeling (GR) een lidmaatschap van het Algemeen Bestuur (AB) of Dagelijks Bestuur (DB).
- Het governance- of besturingsmodel wordt specifiek in verband gebracht met de rol van PS: hoe kunnen PS **sturing** geven aan de verbonden partij en hoe kunnen PS de verbonden partij **controleren**. In het verlengde hiervan is de **vertegenwoordiging** van de provincie van belang. In de praktijk nemen leden van GS zitting en het bestuur; het is mogelijk dat leden van raden of staten zitting nemen in een GR. Verder wordt aandacht besteed aan de verhouding tussen het AB en DB.
- In deze fase is het van belang dat wordt nagedacht over een toekomstige beëindiging. Daartoe moet een **exitstrategie** worden geformuleerd voor de deelnemende partijen.
- Nagedacht moet worden **voor welke periode** een verbonden partij wordt opgericht. Voor een tijdelijke opgave kan een verbonden partij in de tijd worden afgeperkt.

Aanvullend kunnen in de verkenning **randvoorwaarden** geformuleerd worden voor de uiteindelijke **inrichting** van de verbonden partij. Voorbeelden daarvan zijn:

- De vormgeving van de VP. Diverse varianten zijn denkbaar. Enerzijds is een publiekrechtelijke rechtsvorm mogelijk, bijvoorbeeld een Gemeenschappelijke Regeling (GR) met diverse mogelijke verschijningsvormen. Daarbij wordt bijvoorbeeld samengewerkt op basis van een convenant, een bestuursovereenkomst of statuten. Daarnaast zijn er privaatrechtelijke rechtspersonen, waaronder NV en CV, een vereniging of stichting. De keuze hangt af van het gekozen besturingsmodel en de juridische vorm.
- Financiële randvoorwaarden.
- Een haalbaarheidsonderzoek.
- De betrokkenheid van PS bij de verdere uitwerking en oprichting van de verbonden partij.

Voor eventuele deelname aan een bestaande VP gelden dezelfde elementen in de voorbereiding. Voor deelname in een categorie B (lage complexiteit) kan worden volstaan met een voorbereiding via de gebruikelijke weg van het formuleren van wensen en bedenkingen.

2. BESLUITVORMINGSFASE

In principe besluiten GS tot de instelling van of deelname aan een verbonden partij (artikel 158 Provinciewet). Na de fase van verkenning breekt de fase van besluitvorming aan. Wanneer nagedacht wordt over de oprichting van een nieuwe verbonden partij, dan stellen GS een voorstel op voor PS op, met een ontwerp-besluit, een bedrijfsplan en een concept van de regeling of de statuten. Bij mogelijke toetreding tot een al bestaande VP wordt in veel gevallen geen nieuw bedrijfsplan en reglement opgesteld, maar worden de bestaande statuten en reglementen voorgelegd. Overigens kan een partij overwegen onder voorwaarden toe te treden. In dat geval kan

er aanleiding zijn om de formele stukken aan te passen. Een en ander kan van geval tot geval verschillend worden voorbereid.

Een bedrijfsplan bevat bovendien de volgende onderdelen:

- Een **financieel kader** met een projectbegroting en een exploitatiebegroting met meerjarenperspectief.
- Een beschrijving van de te kiezen **juridische vorm**. Daarbij wordt een aantal varianten vergeleken. Het afwegingskader, de Kadernota Verbonden partijen 2015, is daarbij toe te passen.
- Een **communicatieparagraaf** waarin wordt ingegaan op de wijze en frequentie waarmee GS en PS geïnformeerd worden vanaf de realisatiefase en de sturingsmogelijkheden van PS bij de informatiemomenten; bijvoorbeeld: welke stukken worden ter goedkeuring voorgelegd en welke ter informatie?
- Ook het inbouwen van vaste **evaluatiemomenten** en de punten waarop geëvalueerd wordt (zie fase van herijking voor deze punten) moet worden vastgelegd.
- Een **exitstrategie** voor de afzonderlijke deelnemers en voor de verbonden partij als geheel. Hierbij dient aandacht te worden besteed aan de gevolgen van een eventuele opheffing van de verbonden partij.
- Het is aan te bevelen ook een **toetredingsstrategie** te formuleren. Daarbij is nagedacht over voorwaarden waaronder een nieuwe deelnemer kan toetreden tot de verbonden partij.

Het bedrijfsplan moet vooral worden beoordeeld op de vraag of de beoogde inrichtingsvorm a) de prestaties kan leveren die moeten bijdragen aan de provinciale doelstellingen en b) de (financiële en bestuurlijke) risico's voldoende zijn afgedekt. In een reglement of een statuut worden bovenstaande punten uit het bedrijfsplan juridisch geformuleerd.

Provinciale Staten hebben de mogelijkheid daarop te reageren:

- in geval van een GR moeten PS toestemming geven voor de oprichting; daarvoor staat een termijn van dertien weken, die eenmalig kan worden verlengd met maximaal dertien weken[1]. PS mogen het voornemen slechts toetsen op twee juridische elementen: is de oprichting van de verbonden partij in strijd met het recht of het algemeen belang. In dat geval kunnen zij slechts instemming onthouden.
- In geval van een privaatrechtelijke verbonden partij kunnen PS hun wensen en bedenkingen uiten. Hiervoor bestaan geen termijnen.

Daarbij dient een onderscheid te worden gemaakt tussen gemeenschappelijke regelingen (toestemming van PS[2]) en privaatrechtelijke vormen (instemming door PS) van een VP. Onlangs is de regelgeving veranderd zodat er geen instemming nodig is van het rijk. Inhoudelijke sturing van PS is mogelijk in de besprekingen in de eerste twee fasen. Het uiteindelijke standpunt van PS moet op grond van de Algemene wet bestuursrecht (artikel 10:32) gebaseerd zijn op een beoordeling van de twee toetsingsvragen: is er sprake van strijd met recht en strijd met het algemeen belang? Voor de besluitvorming over deelname aan private partijen bestaan geen wettelijke termijnen om een zienswijze vast te stellen.

Na instemming met het voorstel door PS kunnen GS de verbonden partij oprichten op basis van de hierboven beschreven documenten.

3. EXPLOITATIEFASE

De informatievoorziening aan PS is wettelijk geregeld in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en voor verbonden partijen die een gemeenschappelijke regeling als juridische vorm hebben in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Het BBV schrijft voor dat zowel de provinciale begroting (artikel 9) als de

[1] art. 10:32 (afd. 10.2.1 Goedkeuring van overeenkomstige toepassing op dit soort besluiten) en 10:31 Awb (termijn van 13 weken)

[2] Art 40 lid 2 Wgr (De colleges van gedeputeerde staten en de commissarissen van de Koning gaan niet over tot het treffen van een regeling dan na verkregen toestemming van provinciale staten. De toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang).

jaarstukken (artikelen 26 en 36) een paragraaf Verbonden partijen bevatten. Verder is vastgelegd welke elementen de rapportage moet bevatten. Deze eisen heeft het BBV recent aangescherpt. Daarin moet tenminste aandacht worden besteed aan de volgende elementen:

a. de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting
b. de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen
c. de aandacht van de verbonden partijen voor risico's in relatie met het financieel resultaat.

WGR

De Wgr schrijft voor dat VP-en PS informeren door middel van een begroting, de jaarrekening en een beschrijving van de algemene en beleidsmatige kaders. Daarnaast hebben PS zelf de mogelijkheid om informatie in te winnen, bijvoorbeeld tijdens commissievergaderingen en door het onderwerp 'Verbonden Partijen' regelmatig te agenderen. Leden van PS of GS die zitting hebben in het AB of DB van de verbonden partij kunnen worden uitgenodigd om in een vergadering van PS te overleggen en verantwoording af te leggen. Tevens kan het bestuur of de directie van de VP zelf worden uitgenodigd tot het geven van een toelichting in de commissie. Voor de relevante verbonden partijen die op privaatrechtelijke basis functioneren kan een vergelijkbare set afspraken worden geformuleerd. De informatievoorziening loopt in dat geval via het college van Gedeputeerde Staten.

Gemeenschappelijke regelingen waren aanvankelijk vrijwillige samenwerkingsverbanden. De laatste jaren zijn GR-en steeds vaker een voorgeschreven instrument met een verplicht karakter. Deze ontwikkeling zorgt voor een andere dynamiek en een beperking van de vrijheid van handelen van overheden. Gemeenschappelijke regelingen (GR-en) zijn voor de provincie van groot belang. Ter versterking van de democratische controle is de Wet gemeenschappelijke regelingen geactualiseerd (1 januari 2015). De aanpassingen van de WGR helpen PS enigszins om te kunnen sturen op beleid en middelen. Zij kunnen hun wensen inbrengen, maar de in totaal beschikbare tijd is kort, namelijk acht weken. De staten kunnen zelf een zienswijze opstellen of gebruik maken van een voorbereid concept van GS.

Private partijen

Voor privaatrechtelijke partijen zijn geen regels vastgelegd. Binnen de private organisaties wordt verantwoording afgelegd volgens de verslaggevingsvoorschriften uit het Burgerlijk Wetboek. Voor de provinciale jaarrekening en begroting is de benodigde informatie vaak niet beschikbaar. Voor deelnemingen geldt wel dat de jaarrekening binnen 5 maanden moet zijn vastgesteld en daarna binnen 8 dagen gepubliceerd. De Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA) kan die termijn echter met 6 maanden verlengen. Het is mogelijk om daarover met de verbonden partijen op vrijwillige basis afspraken te maken. Nog beter is het om dergelijke zaken te regelen in de statuten of de regeling bij de oprichting van een verbonden partij.

Sturing en verantwoording

GS zorgen voor de dagelijkse aansturing en contacten met de verbonden partijen. GS stellen een reactie op over stukken die de Verbonden partijen leveren, onder andere de P&C-documenten. De rol van PS is er op toe te zien dat GS hun rol goed oppakken. Zij beoordelen of de VP-en zich aan de kaders houden en bezig zijn met het opgedragen publieke belang. De staten kunnen niet rechtstreeks ingrijpen in een verbonden partij, maar doen dit via de vertegenwoordiger in de verbonden partij. Wel kunnen PS met het college of de bestuurlijke vertegenwoordiger in de VP in gesprek gaan over de inbreng van de provincie in de vergadering van de verbonden partij. Daarnaast kan de bestuurlijke vertegenwoordiger in de verbonden partij ter verantwoording worden geroepen of om toelichting worden gevraagd over ontwikkelingen en veranderingen bij de provincie of bij de verbonden partij. Als er meer deelnemers zijn in de verbonden partij zijn PS afhankelijk van het standpunt van andere deelnemers om de VP bij te kunnen sturen of te beïnvloeden.

De laatste tijd is er veel aandacht voor de legitimiteit van VP-en. Vanuit democratisch oogpunt hebben PS een verantwoordelijkheid om te beoordelen hoe een verbonden partij de opgave (het publieke belang) uitvoert. Het onderwerp 'verbonden partijen' en individuele VP-en worden regelmatig geagendeerd. Daar komt de laatste tijd

bij dat overheden die samen een VP in het leven hebben geroepen hun inbreng op elkaar afstemmen om zo te kunnen (bij)sturen en toe te zien op de juiste uitvoering van de (gezamenlijke) opdracht.

Risicoprofiel

Een taak wordt op afstand gezet in een VP. Om goed toezicht op de uitvoering van deze taak te kunnen uitoefenen heeft de provincie een risicoprofiel van de VP nodig. GS en PS doen er goed aan inzicht te hebben in het totaal van risico's van de VP (= risicoprofiel). Iedere verbonden partij heeft een heel andere risicoprofiel en daarop moet het toezicht zich dan ook richten. Een analyse van de risico's zorgt ervoor dat gesproken wordt over de voortgang van de organisatiedoelen, de bedreigingen, de te nemen maatregelen en bestuurlijke afwegingen. In de meeste gevallen kan worden volstaan met een risicoprofiel per verbonden partij op basis van een jaarlijkse analyse van begroting en rekening; dit is feitelijk beperkt tot financieel toezicht. Bij grote risico's is er meer nodig en moet er vaker een risicoanalyse worden uitgevoerd. Daarnaast kunnen gezamenlijke risicosessies worden ingezet. Het is van belang dat deze dialoog tussen VP en de deelnemers aan de VP plaats vindt. Het BBV benadrukt de laatste tijd de noodzaak om risicoanalyses op te stellen. En daarbij is sprake van twee niveaus: enerzijds de risico's die de provincie ziet rond de verbonden partij en anderzijds de analyse van het risicomanagement binnen de verbonden partij. Daarbij gaat het niet alleen over de financiële risico's, maar juist politieke, juridische, imago risico's. Voor zover dat nodig is worden de effecten van een dergelijke risicoanalyse betrokken bij de bepaling van het weerstandscapaciteit.

Aanvullende sturing en beïnvloeding

Optioneel kunnen PS naast alle eerder genoemde momenten van beïnvloeding ook de volgende mogelijkheden inzetten:

1. GS en PS kunnen sturen door middel van gerichte samenwerking met andere deelnemers aan de verbonden partij. Bestuurders van de verschillende deelnemers kunnen door meerderheden te vormen in het AB/AVA door goed overleg zorgen voor agendering en bijsturing. Overigens kost deze vorm van beïnvloeding en sturing wel de nodige bestuurlijke en ambtelijke capaciteit.
2. De fracties van PS en de verschillende deelnemende overheden kunnen overleggen over een gezamenlijk standpunt. Hoe meer partijen deelnemen des te lastiger wordt een GR of andere verbonden partij te sturen. Schaalvergroting heeft hier in zijn begrenzing en kan leiden tot verminderde effectiviteit.
3. PS kunnen één of meer leden als rapporteur aanwijzen. Deze rapporteur heeft tot taak om zich intensief met de verbonden partij bezig te houden en aan de staten rapporteren. Hierdoor vergroten de staten hun kennis op dit gebied en verzamelen zij gewenste informatie. Een alternatief is een werkgroep (tijdelijk) aan te wijzen die de staten hierin ondersteunen.
4. PS kunnen het onderwerp verbonden partijen agenderen via de LTA (lange termijnagenda) en LTP (Lange termijn planning) en daarbij naar behoefte met een individuele verbonden partij een gesprek voeren.

4. HERIJKINGSFASE

Volgens de Kadernota Verbonden partijen evalueert de provincie eens per vier jaren de verbonden partijen. Door alle partijen gelijktijdig te evalueren wordt daarmee het instrument "verbonden partijen" herijkt. Bovendien wordt in één evaluatie op dezelfde wijze naar de diverse deelnemingen gekeken. Dat zorgt voor objectiviteit.

Uiteraard kan er aanleiding zijn om tussentijds te evalueren of een onderzoek te doen naar een verbonden partij. Voorbeelden zijn dat er organisatorische wijzigingen op komst zijn bij de verbonden partij of dat een vraagstuk is of een incident die aanleiding is om onderzoek te laten doen naar het functioneren van de verbonden partij. Voor gemeenschappelijke regelingen geldt dat een rekenkamer zich kan verdiepen in een organisatie. Dit vraagt uiteraard afstemming met andere deelnemers.

In de periodieke evaluatie worden de prestaties, de besturing en de financiering van de verbonden partij bekeken in het licht van provinciale ambities en doelen. Het afwegingskader uit de Kadernota kan daarvoor

worden gebruikt. Overigens gaat de Kadernota uit van maatwerk, waarbij de verbonden partijen die direct relevant zijn voor provinciale doelen meer aandacht vragen dan de aandeelhouderspartijen, waar de provincie een (uiterst) bescheiden positie heeft. Als gevolg van mogelijk veranderde omstandigheden (wettelijk, economisch, politiek, maatschappelijk) moet herijking plaatsvinden van de zelfde aspecten als in de initiatieffase. Dit betekent beoordeling van:

- de opdracht met als centrale vraag het "publieke belang" dat de verbonden partij heeft te dienen;
- de doelen en de doelbereiking (prestaties);
- de financiële kaders;
- het risicomanagement en de risico's, onzekerheden en ontwikkelingen: zijn de context en omstandigheden waarin ooit is besloten een VP op te richten nog steeds hetzelfde en hoe wordt met risico's omgegaan?
- welke ontwikkelingen zijn te verwachten en hoe past het functioneren van de verbonden partij daarbinnen?
- het besturingsmodel van de verbonden partij evenals de toepassing van de WNT (de Wet normering topinkomens) en de toepassing van de (principes van de) Code Goed bestuur en Code Tabaksblad.

Er zijn diverse mogelijke vormen van evaluatie:

- Een keer per vier jaren of als gevolg van gewijzigde omstandigheden, zoals een nieuwe bestuursperiode of bijvoorbeeld een actualisatie van provinciaal beleid stelt de provincie een evaluatie op. Hierbij hangt veel af van de positie van de provincie in de VP en welke andere deelnemers er zijn. Het ligt voor de hand dat de bespreking daarvan met PS plaatsvindt. Het is te overwegen om een (mondelinge of schriftelijke) reactie van de verbonden partij (als vorm van wederhoor) te vragen.
- De rekenkamer of een commissie uit de staten kan een evaluatie uitvoeren
- Ook de verbonden partij kan echter zelf ook een evaluatie opstellen. De frequentie van zo'n evaluatie zal per verbonden partij verschillen. Als er meer overheden of partijen deelnemer zijn aan een verbonden partij ligt het voor de hand dat de verbonden partij een evaluatie opstelt, die wordt voorzien van een toelichtende notitie door GS en de andere deelnemers.
- Provincie én de verbonden partij stellen gelijktijdig dan wel gezamenlijk een evaluatie op.

De provincie moet bij de herijking beoordelen of sprake moet zijn van voortzetting van de verbonden partij, al dan niet in gewijzigde vorm. De rol van PS richt zich in deze *herijkingsfase* vooral op bijsturing van de voor PS van belang zijnde bouwstenen. Deze mogelijkheid is echter beperkter dan bij *oprichting* van een verbonden partij. Daar waar een bestaande verbonden partij een eigen besluitvormingsorgaan heeft, is dit bij oprichting niet het geval en vindt besluitvorming plaats door PS.

BIJLAGE WETTELIJKE BEPALINGEN

De regelgeving rondom verbonden partijen is vastgelegd in diverse wetten / regelingen, onder andere:

- Provinciewet;
- Wet op de gemeenschappelijke regelingen;
- Burgerlijk Wetboek;
- Besluit Begroting en Verantwoording.

In deze bijlage is een samenvatting opgenomen van de meest relevante artikelen.

Provinciewet

art. 158 lid 2 Pw:

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.

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Artikel 10:27

De goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of op een grond, neergelegd in de wet waarin of krachtens welke de goedkeuring is voorgeschreven.

Artikel 10:31

1 Tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald, wordt het besluit omtrent goedkeuring binnen dertien weken na de verzending ter goedkeuring bekend gemaakt aan het bestuursorgaan dat het aan goedkeuring onderworpen besluit heeft genomen.
2 Het nemen van het besluit omtrent goedkeuring kan eenmaal voor ten hoogste dertien weken worden verdaagd.
3 In afwijking van het tweede lid kan het nemen van het besluit omtrent goedkeuring eenmaal voor ten hoogste zes maanden worden verdaagd indien inzake dat besluit advies van een adviseur als bedoeld in artikel 3:5 is vereist.
4 Tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald, is paragraaf 4.1.3.3 van overeenkomstige toepassing.

Artikel 10:32

1 Deze afdeling is van overeenkomstige toepassing indien voor het nemen van een besluit door een bestuursorgaan de toestemming van een ander bestuursorgaan is vereist.
2 Bij de toestemming kan een termijn worden gesteld waarbinnen het besluit dient te worden genomen.

Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)

Artikel 40 lid 1 Wgr

Provinciale staten, gedeputeerde staten en de commissarissen van de Koning van twee of meer provincies kunnen afzonderlijk of tezamen , ieder voor zover zij voor de eigen provincie bevoegd zijn een gemeenschappelijke regeling treffen […].

1 De colleges van gedeputeerde staten en de commissarissen van de Koning gaan niet over tot het treffen van een regeling dan na verkregen toestemming van provinciale staten. De toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. (zie ook art. 10:32 Awb)

Provinciale staten, gedeputeerde staten en de commissarissen van de Koning van twee of meer provincies kunnen afzonderlijk of te zamen, ieder voor zover zij voor de eigen provincie bevoegd zijn, een gemeenschappelijke regeling treffen ter behartiging van een of meer bepaalde belangen van die provincies.

2 De colleges van gedeputeerde staten en de commissarissen van de Koning gaan niet over tot het treffen van een regeling dan na verkregen toestemming van provinciale staten. De toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

3 Onder het treffen van een regeling wordt in dit artikel mede verstaan het wijzigen van, het toetreden tot en het uittreden uit een regeling.

Artikel 47b
Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan zendt vóór 15 april van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, de algemene financiële en beleidsmatige kaders en de voorlopige jaarrekening aan provinciale staten van de deelnemende provincies

Artikel 48
1 Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan zendt de ontwerpbegroting acht weken voordat zij aan het algemeen bestuur wordt aangeboden, onderscheidenlijk acht weken voordat zij door het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan wordt vastgesteld, toe aan provinciale staten van de deelnemende provincies.

2 De ontwerp-begroting wordt door de zorg van de besturen van de deelnemende provincies voor een ieder ter inzage gelegd en, tegen betaling van de kosten, algemeen verkrijgbaar gesteld.

3 Provinciale staten van de deelnemende provincies kunnen bij het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie onderscheidenlijk het gemeenschappelijk orgaan hun zienswijze over de ontwerp-begroting naar voren brengen. Het dagelijks bestuur voegt de commentaren waarin deze zienswijze is vervat bij de ontwerp-begroting, zoals deze aan het algemeen bestuur wordt aangeboden.

4 Nadat deze is vastgesteld, zendt het algemeen bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie, onderscheidenlijk het gemeenschappelijk orgaan, zo nodig, de begroting aan provinciale staten der deelnemende provincies, die ter zake bij Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hun zienswijze naar voren kunnen brengen.

5 Het eerste, derde en vierde lid zijn van toepassing op besluiten tot wijziging van de begroting. In de gemeenschappelijke regeling kan worden bepaald ten aanzien van welke categorieën begrotingswijzigingen hiervan kan worden afgeweken.

6 De artikelen 190 tot en met 219 van de Provinciewet zijn van overeenkomstige toepassing, voor zover daarvan bij of krachtens deze wet niet is afgeweken.

Burgerlijk wetboek (BW, m.n. Boek 2)

Bij privaatrechtelijke rechtshandelingen, zoals het sluiten van overeenkomsten (artikelen 6:217-225 Burgerlijk Wetboek) of het oprichten van een rechtspersoon (stichting, BV, NV, artikel 2:3 BW), is het Burgerlijk Wetboek van toepassing.

Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV, onderdeel verbonden partijen)

Artikel 9
1. In de begroting worden in afzonderlijke paragrafen de beleidslijnen vastgelegd met betrekking tot relevante beheersmatige aspecten, alsmede tot de lokale heffingen.
2. De begroting bevat ten minste de volgende paragrafen, tenzij het desbetreffende aspect bij de provincie onderscheidenlijk gemeente niet aan de orde is:

Artikel 15
1. De paragraaf betreffende de verbonden partijen bevat ten minste:
a. de visie op en de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen;
b. de lijst van verbonden partijen, die wordt onderverdeeld in:
    1°. gemeenschappelijke regelingen;
    2°. vennootschappen en coöperaties;
    3°. stichtingen en verenigingen, en,
    4°. overige verbonden partijen;
c. de lijst van verbonden partijen.

2. In de lijst van verbonden partijen wordt ten minste de volgende informatie opgenomen:
a. de wijze waarop de provincie onderscheidenlijk de gemeente een belang heeft in de verbonden partij en het openbaar belang dat ermee gediend wordt;
b. het belang dat de provincie onderscheidenlijk de gemeente in de verbonden partij heeft aan het begin en de verwachte omvang aan het einde van het begrotingsjaar;
c. de verwachte omvang van het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;
d. de verwachte omvang van het financiële resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar;
e. de eventuele risico's, als bedoeld in artikel 11, eerste lid, onderdeel b, van de verbonden partij voor de financiële positie van de provincie onderscheidenlijk gemeente.

Artikel 26
Het jaarverslag bevat de paragrafen die ingevolge artikel 9 in de begroting zijn opgenomen. Ze bevatten de verantwoording van hetgeen in de overeenkomstige paragrafen in de begroting is opgenomen.

Commissie BBV
Een gemeenschappelijk orgaan, de centrumgemeente-variant en de samenwerkingsovereenkomst zijn gemeenschappelijke regelingen zonder eigen rechtspersoonlijkheid. Hierbij is derhalve in formele zin geen sprake van een verbonden partij. Deze gemeenschappelijke regelingen en de (financiële) beheershandelingen van deze gemeenschappelijke regelingen vallen dus gewoon onder de gemeente of provincie zelf.

Deelneming: een participatie in een besloten of naamloze vennootschap, waarin de provincie onderscheidenlijk gemeente aandelen heeft.