



PROVINCIE FLEVOLAND

Nota verbonden partijen

Provincie Flevoland 2025



Inhoud

Preambule samenhang in samenwerking	3
Inleiding	8
1. Actualisering in het kort	9
2. Evaluatie	12
3. Beleid	14
4. Sturing	19
5. Informatievoorziening	25
6. Ten slotte	26
Bijlage 1: Rollen Provinciale Staten	29
Bijlage 2: Relevante regelgeving	33
Bijlage 3: Afwegingskader samenwerking (provincie Utrecht, 2022)	37

Preambule samenhang in samenwerking

Doel

Aanleiding voor dit raamwerk is de actualisatie van de Kadernota Verbonden partijen uit 2015. Dit zijn organisaties die onder een juridische omschrijving vallen: er is een bestuurlijke en financiële betrokkenheid van de provincie met deze partijen. Daarom worden ze verbonden partijen genoemd. Deze organisaties zijn gebonden aan wettelijke eisen, spelregels, rollen, verantwoordelijkheden en verhoudingen. Met andere woorden: er geldt een specifieke governance voor deze partijen. Verbonden partijen zijn op enig moment bewust en op basis van een grondige afweging op afstand gezet. Destijds was het de beste optie. Deze partners van de provincie voeren taken uit in opdracht van, voor en in plaats van de provincie. Soms is sprake van betrokkenheid op grote afstand, soms van een intensieve samenwerkingsrelatie. In deze preambule wordt uitsluitend het speelveld en de samenhang van het bredere terrein van samenwerkingsrelaties in kaart gebracht. Deze schets biedt geen beleidskader of afwegingsmethode, maar wel inzicht in het scala van instrumenten van samenwerking waaruit een keuze kan worden gemaakt. Eén ervan is het onderwerp van de nota: verbonden partijen.

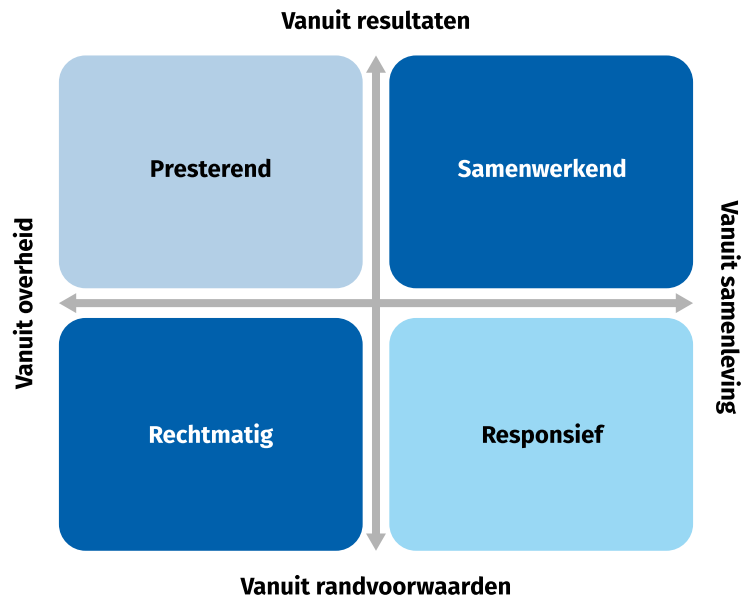
In beeld

Deze verbonden partijen zijn er om een publiek belang te behartigen en een provinciale taak uit te voeren. Op die manier kan de provincie haar maatschappelijke doelen bereiken. Er zijn ook andere wegen die naar de realisatie van provinciale doelen leiden. Allerlei mogelijke vormen van samenwerking kunnen voor de provincie een handelingsperspectief bieden om effectief dan wel efficiënt te zijn in haar doelbereik. Er valt dus te sturen en te kiezen. Welke methode past het beste bij onze situatie, onze regio, onze bestuurscultuur, bij deze ambitie of taak? Tegelijkertijd zijn er elementen die deze samenwerkingsmodaliteiten met elkaar verbindt en waardoor een samenhangend beeld kan worden geboden.

Rollen van de overheid

In het bekende model dat door de NSOB is gemaakt worden vier overheidsrollen geschetst:

- De traditionele, rechtmatige, zorgvuldige en bureaucratische overheid
- De presterende overheid die zo doelmatig mogelijk diensten en producten levert
- De netwerkende overheid die in samenwerking en samenspraak met derden haar doelen realiseert
- De responsieve overheid, die het mogelijk maakt dat de samenleving zich ontwikkelt en daarin haar faciliteert en participeert.



Figuur 1 Provincie Noord Brabant, Rol van de provincie

Samenwerking past bij elk van de kwadranten. De verschijningsvorm en governancestructuur zal echter verschillend zijn. Bij taak die past in het kwadrant van de rechtmatige en een presterende overheid is allereerst te denken aan de gezamenlijke uitvoering van wettelijke taken, zoals in een gemeenschappelijke regeling. Dit betreft vaak een samenwerking met doelmatigheid als belangrijke drijfveer. In een presterende samenwerking zijn ook vormen van Publiek-private samenwerking (PPS-constructies) voor te stellen. De overheid heeft een investering te realiseren en werkt daaraan samen met partners aan het project. Dat duidt op resultaatgerichtheid en effectiviteit. Bij de netwerkende variant is sprake van gelijkwaardigheid en wederkerigheid van partners. Informele samenwerkingsverbanden werken bijvoorbeeld in de regio gezamenlijk aan doelen en regionale belangen. In de responsieve vorm is de overheid volgend, support gevend en vullen overheden al dan niet samen randvoorwaarden in. Hierbij zijn doelbereik en draagvlak primair en is doelmatigheid niet het belangrijkste argument voor samenwerking.

Publiek belang

De overheid staat ten dienste van de samenleving. Zij heeft zich te richten op het algemene of publieke belang. Zowel voor de categorie verbonden partijen als voor andere modaliteiten van samenwerking geldt dat zij voor de overheid een taak, een publiek belang nastreven, behartigen of daadwerkelijk uitvoeren. Tegelijkertijd blijft de provincie verantwoordelijk voor het behartigen van dat publieke belang. Daarom zal zij bij wat voor samenwerking dan ook op één of andere manier moeten borgen dat de doelstellingen van de samenwerking in lijn zijn met de doelstellingen van de provincie¹. Provinciale Staten zien er op toe dat die hoofdlijnen van beleid en de belangen van de provincie behartigd worden. Om die reden is monitoring en verantwoording afleggen een noodzakelijk onderdeel.

Trends

Het afgelopen decennium is een uitwaaiing te zien naar diverse nieuwe wegen en modaliteiten van samenwerking. Daardoor ontbreekt soms inzicht en overzicht. De laatste tijd is te constateren dat wordt teruggevalen op meer vertrouwde en relatief transparante instrumenten, zoals gemeenschappelijke regelingen. Zo zien we in sommige provincies coöperaties ontstaan of gemeenschappelijke regelingen op het terrein van de energievoorziening.

¹ Zie hiervoor artikel 158 lid 2 en artikel 167 van de Provinciewet

In een complexere en meer open samenleving is voor het uitvoeren van publieke taken soms beter dit in samenwerking via een verbonden partij op te pakken.

Publiek belang en samenwerking?

De provincie Flevoland doet haar taken niet alleen. Er zijn taken die ze zelf doet, maar voor veel taken heeft zij andere organisaties nodig. De veranderende samenleving vraagt om een bestuursstijl die uitnodigt om opgaven samen aan te pakken. Daarbij past eveneens inzet van de overheid om de kwaliteiten en deskundigheden uit de samenleving te betrekken en in te zetten voor de aanpak van opgaven.

Kiezen van geschikte vorm

Nieuwe vormen van samenwerking zijn soms formeel en soms informeel. Er is een spanningsveld tussen het hebben van duidelijke beleidskaders en anderzijds het behouden van de nodige flexibiliteit om effectief in te kunnen spelen op veranderingen in de samenleving. Dergelijke afwegingen bepalen de keuze van het instrument dat daar het beste bij past. De vraag is dus of de beleidskaders van Provinciale Staten voldoende duidelijk zijn, en tegelijk voldoende ruimte bieden om de uitvoering goed, efficiënt en effectief te kunnen aanpakken. Hoewel andere samenwerkingsrelaties juridisch niet dezelfde status hebben als verbonden partijen, liggen ze vaak wel dicht bij elkaar in de praktijk. Deze relaties vallen niet juridisch in het zelfde mandje van verbonden partijen, maar liggen naar de aard van de werkzaamheden in elkaars verlengde.

Bredere context

Plaatsen we verbonden partijen in een breder spectrum dan is er een groot scala aan mogelijke vormen van samenwerkingsrelaties. Een totaalbeeld van deze verscheidenheid is voor Flevoland niet voor handen. Daardoor kan het beeld ontstaan dat er onvoldoende grip en sturing op kan worden gegeven op al die methodes van samenwerking. Overzicht en structurering kan grip en begrip opleveren. Binnen dat grotere geheel van samenwerkingsverbanden neemt de categorie verbonden partijen een belangrijke plaats in. Het is een bekend en daardoor betrekkelijk grijpbaar instrument. Maar het is zeker niet de enige weg naar het bereiken van provinciale doelen. Door het speelveld eerst te vergroten wordt duidelijker hoe samenwerkingsrelaties – en in het kader van dit beleid de - juridische aangeduide - categorie van verbonden partijen – zich tot elkaar verhouden.

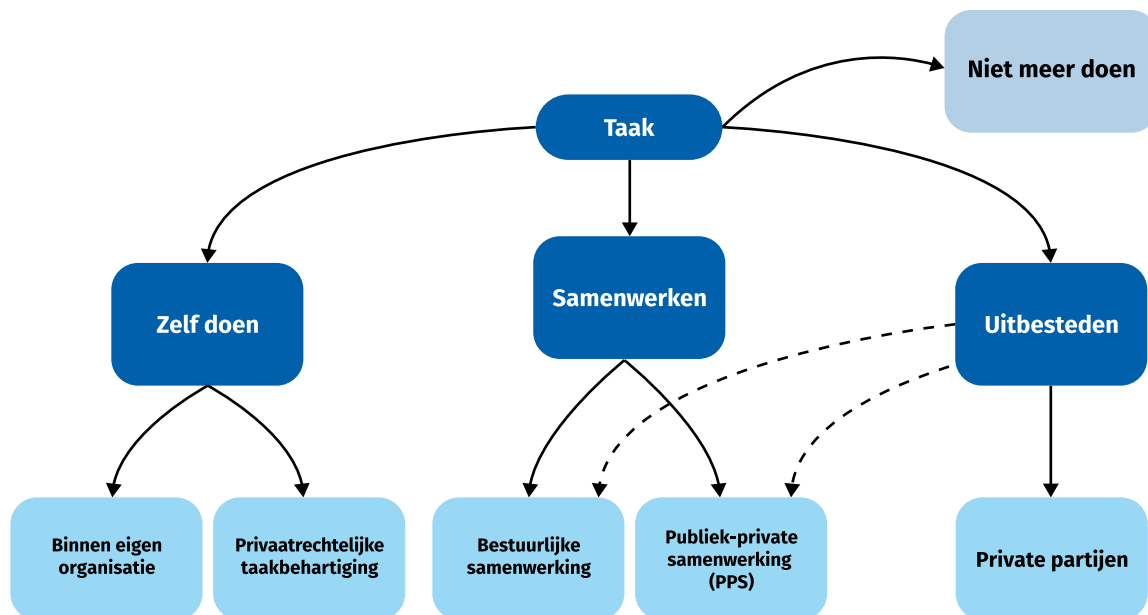
Instrumenten

De overheid kan op verschillende manieren haar taken uitvoeren. Zij kan kiezen uit een breed scala van instrumenten; deze zijn te clusteren:

1. De provincie voert een taak zelf uit en stuurt de uitvoering van de opdracht intern aan. Mogelijke beperkingen zijn bijvoorbeeld de Wet Markt en Overheid. Er is sprake van verticale sturing. Voorbeelden zijn onderhoudswerkzaamheden, afvalinzameling door sommige gemeenten, OV in enkele grote steden.
2. De provincie besteedt een werk of dienst uit via opdrachten. Deze worden uitgevoerd door een derde partij onder opdrachtgeverschap en aansturing van de provincie. Hierbij zijn de regels en het beleid van inkoop en aanbesteding van toepassing. Voorbeelden zijn beheer- en onderhoud van (vaar)wegen, expertise en advies van derden, investeringsprojecten. Er is sprake van verticale sturing.
3. De verlening van subsidies. Er zijn diverse vormen van subsidies, maar alle modaliteiten moeten er voor zorgen dat de ontvanger van de subsidie een set aan activiteiten uitvoert die - als het goed is - bijdragen aan de provinciale doelen. Er zijn meerjarige subsidies die een exploitatiebijdrage zijn aan de organisatie, maar het kan ook gaan om meerjarige of incidentele opdrachten. In Flevoland wordt veel gewerkt met het

instrument 'subsidieregeling'. Het opdrachtgeverschap bepaalt de behartiging van de provinciale belangen en het bereiken van de provinciale doelen. Er is sprake van verticale sturing, waarbij mogelijk meer overheden zorgen voor gezamenlijke aansturing.

4. Samenwerken met anderen. De provincie kan een samenwerking aangaan met een partner, met afspraken en spelregels, in vertrouwen dat dit in het belang van Flevoland is. Er is sprake van een netwerk van samenwerkingen. Sommige vormen van samenwerking zijn al oud en beproefd². Tussen overheden en tussen overheden en private organisaties is veel ervaring. Er komen steeds nieuwe vormen bij. Eigentijdse vormen van publieke samenwerkingsvormen als dan niet samen met private organisaties zijn bijvoorbeeld 'tafels van overleg', 'regionale strategieën', netwerken, platforms, social bonds. Ook in PPS-constructies is sprake van een vorm van gelijkwaardigheid, wederkerigheid en horizontale aansturing.



Bron: rekenkamer o.b.v. Vereniging van Griffiers, Grip op regionale samenwerking.

Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers, Sdu, 2015, p.14.

Eigentijds beleid bij overheid van deze tijd

De afgelopen jaren is de politieke aandacht voor deze partners toegenomen. Deze belangstelling kan erop wijzen dat de relatie tussen de provincie en haar partners relevant wordt gevonden. Een andere reden kan zijn dat de relatie met de verbonden partijen veranderd is. Er is behoefte aan zicht en inzicht en grip op wat dergelijke partners voor de provincies doen. De middelen die de provincie beschikbaar stelt moeten aantoonbaar goed worden besteed en tot volgbare resultaten leiden. Dergelijke ondoorzichtigheid leidt niet tot effectieve samenwerking maar tot wantrouwen. Daarom moet actueel beleid aansluiten bij de praktijk en bij de fase en ontwikkeling van de provincie. In de nieuwe nota verbonden partijen is daarom vooral gekeken naar de praktische toepassing in de afgelopen jaren. De te beantwoorden vraag is of de inzet van het instrument verbonden partijen effectief was en zal zijn in de realisatie van provinciale doelen en ambities in de komende jaren.

² Een oud voorbeeld zijn stedenbanden zoals het Hanzeverbond. Naast het sluiten van verbonden wordt tegenwoordig bestuurlijk samengewerkt aan regionale agenda's. Ook spreken we over convenanten, intentieverklaringen, PPS-constructies, voorbeelden van samenwerking tussen publieke en private partijen.

Bewust kiezen

Voor een publieke taak is de overheid verantwoordelijk. Zij moet het instrument kiezen dat het meest van toepassing is en geschikt is voor het beoogde doel. Daarvoor is een bewuste keuze nodig. Zo is in deze Nota verbonden partijen provincie Flevoland 2025 aangegeven dat voordat een keuze wordt gemaakt er een verkenning moet worden opgesteld waarbij dit instrument 'verbonden partij' wordt vergeleken met andere instrumenten, zoals informele of formele samenwerkingsverbanden, netwerken, subsidies of anderszins.

Afwegingskader starten, doorzetten of stoppen

Samenwerken is een middel om een opgave te kunnen aanpakken en geen doel op zich. In een samenwerking geef je een deel van je autonomie op, in het vertrouwen er zelf en gezamenlijk meer voor terug te krijgen. Om die bewuste keuze te maken kan een afwegingskader voor samenwerkingsvormen behulpzaam zijn. Een dergelijk raamwerk is bedoeld om de provinciale positie in het speelveld te bepalen en een opvatting te vormen over de kansrijkheid van de samenwerking. Op basis hiervan kan het gesprek met de samenwerkingspartijen gevoerd worden. Een dergelijk afwegingskader helpt om de nu vaak onbewuste en impliciete keuzes, bewust te maken en te delen met anderen.

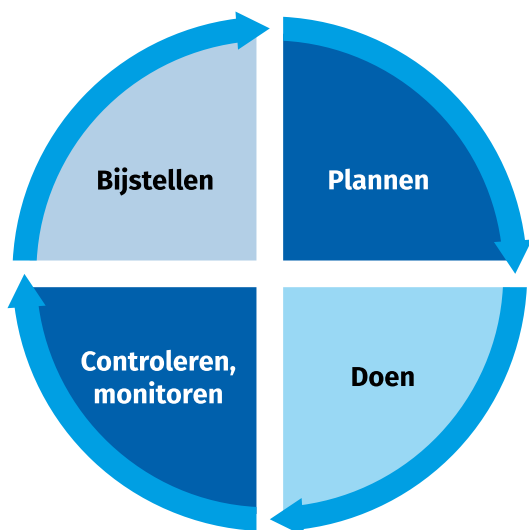
Kritische beoordeling vooraf voorkomt verkeerde keuze

Het beoordelen van een voorstel tot samenwerking langs de lat van een afwegingskader kan worden uitgevoerd voor een samenwerkingsverband als geheel, maar ook voor eventuele onderdelen waarbij we betrokken zijn of betrokkenheid overwegen. Door een brede kritische toetsing met collega's en gezamenlijke bespreking van de taxatie wordt goed inzichtelijk waar de ambtelijke, bestuurlijke en politieke aandachtspunten liggen. Zo worden Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten in staat gesteld de juiste instrumenten te kiezen met het oog op de maatschappelijke opgaven. In de bijlagen is een afwegingskader opgenomen zoals de provincie Utrecht deze hanteert. Voordat een besluit over een vorm van samenwerking wordt genomen is in de voorbereidingsfase een dergelijke uitgebreide afweging een zinvolle exercitie.

Inleiding

Inleiding

De kadernota Verbonden Partijen bestaat sinds 2015. Verbonden partijen helpen de provincie om doelen te bereiken. Dit instrument moet up-to-date blijven om effectief te zijn. Het is belangrijk om regelmatig te controleren of het nog steeds voldoet. Dit past binnen de beleidscyclus (plan-do-check-act).



Daarom is het bestaande beleid voor verbonden partijen beoordeeld op zijn bruikbaarheid en is de provinciale inbreng in de verbonden partijen geëvalueerd. Daarnaast is gekeken naar het beleid van andere provincies. Naast deze bouwstenen zijn de aanbevelingen van de Randstedelijke Rekenkamer opgenomen en beoordeeld. In blauwe tekstkaders zijn relevante beleidsuitspraken geformuleerd. Op basis hiervan wordt het beleid voor verbonden partijen geactualiseerd.

In de vorige beleidsnota is veel aandacht besteed aan het instrument ‘verbonden partij’ en theoretische aspecten van sturing en beheersing. In het denken over het instrument verbonden partijen en de wettelijke bepalingen zijn de afgelopen tijd de opvattingen nauwelijks veranderd. De belangrijkste ontwikkelingen doen zich voor in de praktijk van iedere dag. Daarom richt deze nota zich op de uitvoering van de theorie in het handelen van de provincie, van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten. In de eerste plaats wordt op basis van de hiervoor genoemde bouwstenen in dit beleid ingegaan op de rollen en verantwoordelijkheden. Daarnaast wordt in deze nota aandacht besteed aan de kwaliteit van de informatievoorziening. Ten slotte wordt de beoogde praktijk van de uitvoering beschreven.

1. Actualisering in het kort

Actualisering in het kort

Op basis van de uitgevoerde evaluatie wordt het beleid verbonden partijen op de volgende punten aangepast:

1.1 Rollen, posities, verantwoordelijkheden

Het bestaande beleid blijft grotendeels hetzelfde. Rollen, posities en verantwoordelijkheden zijn nauwelijks veranderd. De politiek heeft hier de afgelopen jaren veel aandacht aan besteed. Daarom worden deze elementen opnieuw uitgelegd, met onderscheid tussen publieke en private verbonden partijen. Voor publieke partners is de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) bepalend. Voor private partijen wordt een externe notitie³ gebruikt als leidraad, vooral voor governance, openbaarheid en informatievoorziening.

Het beleid op het onderdeel 'rollen, posities en verantwoordelijkheden' wordt niet gewijzigd. Wel is in de praktijk verduidelijking mogelijk van rollen en bevoegdheden en de bijbehorende informatievoorziening.

1.2 Periodieke evaluatie

Na het ontstaan van een verbonden partij, is er vaak een automatische samenwerking. Doelen en omstandigheden veranderen echter, dus periodieke evaluatie is nodig. Dit helpt om te bepalen of de verbonden partij nog steeds geschikt is. Als er geen exitstrategie is, moet deze worden toegevoegd. Nieuwe gevallen moeten altijd een exitstrategie bevatten. Elke vijf jaar wordt de inzet voor verbonden partijen geëvalueerd. Ook de beleidsnota wordt herzien en aangepast waar nodig. Waar een exitstrategie ontbreekt, wordt deze waar dat mogelijk is vastgelegd. Dit wordt waar dat van toepassing is overlegd met andere partners/overheden.

Eens per vijf jaren wordt de provinciale inzet ten aanzien van verbonden partijen geëvalueerd. Ook de beleidsnota wordt tegen het licht gehouden en waar nodig aangepast. Waar een exitstrategie ontbreekt wordt er naar gestreefd een dergelijke strategie vast te leggen. Waar nodig wordt dit met andere partners / overheden overlegd.

³ Mededeling Provinciale Staten – Informatierecht Provinciale Staten bij privaatrechtelijke verbonden partijen, 20 december 2023, (#3194363). Deze mededeling behandelt de bijgevoegde Notitie De informatievoorziening aan Provinciale Staten met betrekking tot als aandeelhouder ontvangen informatie, 23 november 2023, Pels Rijcken. [DOCUVITP-3194363-v16-Mededeling-m-b-t-informatierecht-Provinciale-Staten-bij-privatrechtelijke-verbonden-partijen.PDF](#)

1.3 Onderscheid rollen eigenaar en inhoud

Er zijn twee rollen: 'eigenaar' (gericht op continuïteit en financiële gezondheid) en 'inhoudelijk' (gericht op het realiseren van doelen). Volgens de aanbeveling van de Randstedelijke Rekenkamer (2015)⁴ moeten deze rollen gescheiden blijven. Dit zorgt voor duidelijkheid en zuiverheid.

In de aansturing van verbonden partijen wordt op bestuurlijk en ambtelijk niveau de rol van eigenaar en de inhoudelijke rol gescheiden.

1.4 Categorisering

Bestuurlijke en ambtelijke aandacht gaat in de praktijk uit naar een beperkt aantal verbonden partijen. Een indeling in twee categorieën (A en B) is arbitrair, maar betreft partijen waarmee de provincie een sterke relatie heeft, bijvoorbeeld door groot aandeel of veel zeggenschap. Kleine deelnemingen met weinig zeggenschap hebben minder aandacht nodig. We hanteren een regime van twee categorieën (A en B) op basis van zeggenschap, bestuurlijk belang en financieel belang. Uiteraard kunnen er omstandigheden zijn die aanleiding geven om veel aandacht aan een B-partij te geven. Dit bepaalt de mate van inzet en informatievoorziening. In hoofdstuk 3 is dit overzicht in Tabel 2 te vinden.

We hanteren voor verbonden partijen op basis van de mate van zeggenschap en het ingebrachte financiële belang een regime van twee categorieën A en B. Deze bepaalt in principe de mate van inzet en informatievoorziening.

1.5 Verbeterde informatievoorziening

De algemene informatievoorziening aan Provinciale Staten ziet er als volgt uit:

Tabel 1 Algemene informatievoorziening

Provinciale Staten (PS)	Toelichting	Wanneer
Actualisatie van beleid	Periodiek moet het beleid verbonden partijen worden geactualiseerd. Deze actualisatie vindt onder andere plaats op basis van een evaluatie van de verbonden partijen. De periode van actualisatie wordt gelijk getrokken met de evaluatieperiode voor subsidies	Eens per vijf jaar
Programmabegroting paragraaf verbonden partijen	In begroting en jaarverslag, inclusief risicobeoordeling GS is een paragraaf verbonden partijen verplicht. Deze bevat de beschrijving van gevoerde beleid en ontwikkelingen van verbonden partijen	Jaarlijks
Programmabegroting, programmaplan	In het beleidsdeel van de Programmabegroting worden de bijdragen van verbonden partijen aan beleidsdoelen vermeld bij de betreffende programmaonderdelen.	Jaarlijks
Actieve informatieplicht	Informatie over ontwikkelingen bij verbonden partijen die nodig is bij de kaderstelling en controle op de publiekrechtelijke verbonden partijen en het toezicht op de wijze waarop GS sturing geven aan verbonden partijen.	Periodiek dan wel op afspraak

⁴ Maak onderscheid tussen de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol bij verbonden partijen in de voorbereiding en interne besprekingen. Wijs één vaste gedeputeerde aan voor vergaderingen, tenzij er conflicten zijn. Bij conflicten bepaalt GS wie het standpunt uitdraagt: de vaste gedeputeerde of een aangewezen plaatsvervanger (Beleid verbonden partijen, 2015, aanbeveling 1)

Voor de beschrijving van de verschillende rollen van PS en GS is bijlage 1 Rollen PS opgenomen. Daaraan is een bijpassende informatievoorziening gekoppeld, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke verbonden partijen.

Publiekrechtelijke partners leggen volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) ieder jaar een aantal P&C-documenten via Gedeputeerde Staten (GS) voor 'wensen en bedenkingen' voor aan Provinciale Staten (PS). Op die manier kunnen PS kaders meegeven aan GS om in te brengen in de gemeenschappelijke regeling. Hoe de verbonden partij dergelijke aanwijzingen vertaalt, bepaalt deze organisatie zelfstandig. Door met andere deelnemers aan de GR af te stemmen om gewenste ontwikkelingen in gang te zetten kunnen PS effectiever sturen.

Voor private partijen is minder wettelijk bepaald over de informatievoorziening. Nadere uitwerking is daarom nodig. Dit kan bijvoorbeeld door gebruik te maken van rapportages over verbonden partijen die het Rijk aan de tweede kamer stuurt. Bovendien kunnen afspraken over prestaties worden gemaakt, zoals aanbevolen door de Randstedelijke Rekenkamer.⁵ Dit kan in jaarplannen en jaarverslagen worden opgenomen, rekening houdend met bedrijfsgevoelige, herleidbare en vertrouwelijke informatie. Dergelijke afspraken kunnen worden vastgelegd in aandeelhouders-instructies, zodat GS het doelbereik kunnen monitoren.

Provinciale Staten vragen om informatie omdat het inzicht in de bijdrage van een verbonden partij soms ontbreekt. De oplossing ligt in kwalitatieve verbetering van informatie, toegesneden op de rol van GS (sturing en bijsturing) en PS (toezicht en kaderstelling). Aanvullende informatie over prestaties kan worden opgenomen in het programmaplan van de begroting.

Voor ieder private verbonden partijen uit categorie A wordt nagegaan welke nadere afspraken kunnen worden vastgelegd over de te leveren informatie en het niveau van deze informatie. Deze informatie moet adequaat zijn en aansluiten bij de onderscheiden rollen van GS (sturen) en PS (toezien op de sturing).

1.6 Gewijzigde context

In de huidige tijd zijn andere vormen van partnerschap belangrijker geworden, zoals samenwerkingsverbanden en bestuurlijke afspraken. Bij elke evaluatie wordt afgewogen of de juridische vorm van een verbonden partij de meest wenselijke manier is om het doel te bereiken.

1.7 Professionalisering

Er zijn diverse redenen om aandacht te besteden aan verbonden partijen, afhankelijk van zeggenschap, relevantie van het publieke belang en provinciale doelen. Professionalisering is nodig op ambtelijk, bestuurlijk en politiek niveau.

Op basis van deze beleidsnota wordt een praktische aanpak opgesteld om de ambtelijke en bestuurlijke uitvoering van het beleid te bevorderen, te coördineren en te zorgen voor passende informatievoorziening.

⁵ Randstedelijke Rekenkamer, *Beleid en praktijk met betrekking tot verbonden partijen. Een onderzoek naar de opvolging van eerdere (Rekenkamer)aanbevelingen en verdere verbeteringsmogelijkheden voor de provincies, 2015, aanbeveling 2*; <https://www.randstedelijke-rekenkamer.nl/sites/d10p.randstedelijke-rekenkamer.nl/files/2024-12/Eindrapport-Beleid-en-praktijk-mbt-verbonden-partijen-Flevoland.pdf>

2. Evaluatie

2.1 Beleid continueren, uitvoering verbeteren

Het beleid voor verbonden partijen dat in 2015 is vastgesteld is beoordeeld op actualiteit en praktische uitvoerbaarheid. Uit de evaluatie blijkt dat het beleid adequaat is geformuleerd en kan worden voortgezet. Er zijn enkele aanpassingen en wettelijke wijzigingen, vooral voor private partijen. Daarnaast zijn de aanbevelingen van de Randstedelijke Rekenkamer⁶ gebruikt en uitgevoerd, maar deze vragen opnieuw aandacht, zoals:

- Onderscheid tussen de rol van eigenaar en inhoudelijke rol;
- Intensivering en professionalisering van het accounthouderschap;
- Verbetering van de informatievoorziening over beleidsdoelen;
- Indeling van partijen naar zeggenschap en financiële inbreng;
- Toepassing van afspraken rond informatievoorziening.

De ontwikkelingen zijn vooral praktisch van aard. De ambtelijke evaluatie richtte zich op de relatie met verbonden partijen in de Programmabegroting. De beoordeling omvatte:

- Verzamelen van informatie per verbonden partij;
- Verdiepende interviews met accounthouders;
- Nagaan welke verbeteringen mogelijk zijn in aansturing en beheer;
- Overweging van duurzaamheid, informatievoorziening en participatie⁷;
- Bestuurlijke afweging door GS over voortzetting of beëindiging van verbonden partijen.

2.2 Verdere professionalisering

Verbonden partijen voeren een deel van de publieke taak uit. Het is belangrijk dat de provincie zorgt voor een juiste uitvoering en dat middelen goed worden gebruikt. Gezamenlijke sturing met andere overheden betekent een andere positie dan wanneer de provincie enige partij is. Verbeteringen zijn mogelijk door:

1. categorisch bezien van verbonden partijen om herhaling te voorkomen;
2. tegen gaan van versnippering door professionalisering en structurering op drie niveaus (PS, GS, organisatie);
3. onderzoeken van vergelijkbare afspraken voor andere samenwerkingsvormen gericht op transparantie, informatievoorziening, accounthouderschap, ondersteuning en aansturing.

2.3 Aandachtspunten professionalisering

De evaluatie toont aan dat de relatie met verbonden partijen op orde is. Tegelijkertijd zien we een grote diversiteit aan verbonden partijen. Door nieuwe inzichten, meer uitwisseling, uniformering en structurering zal een aanpak bijdragen aan de professionalisering en grip op verbonden partijen. Concreet betekent dit:

- de uitwerking van de inrichting van een ambtelijk coördinatiepunt verbonden partijen;
- de daadwerkelijke toepassing van de categorisering van de verbonden partijen in A en B-partijen;

⁶ Randstedelijke Rekenkamer, 2015, 'Beleid en Praktijk met betrekking tot Verbonden Partijen', 2015, <https://www.randstedelijke-rekenkamer.nl/sites/d10p.randstedelijke-rekenkamer.nl/files/2024-12/Eindrapport-Beleid-en-praktijk-mbt-verbonden-partijen-Flevoland.pdf>.

⁷ Met dit begrip 'participatie' wordt gewezen op het in 2024 door PS vastgestelde participatiebeleid. Het gaat niet om (financiële) deelnemingen.

- een consequente doorvoering van het onderscheid tussen de eigenaarsrol en de inhoudelijke rol, tussen beleid enerzijds en toetsing/toezicht anderzijds, waardoor steeds twee bestuurders betrokken zijn bij een verbonden partij;
- de koppeling van de inzet van de verbonden partij aan beleidsdoelen in de programmabegrotingen om daarmee de effectiviteit te laten zien, bijvoorbeeld door in de programmabegroting waar mogelijk resultaten op te nemen bij de desbetreffende beleidsdoelen;
- doelen en concrete afspraken dan wel resultaten in de AVA's of in het bestuur vast te leggen in een strategisch plan, jaarplan of vergelijkbaar document van de verbonden partij en daaraan gekoppeld monitoring af te spreken in voortgangsrapportages die aan provinciale doelen en ambities zijn te relateren;
- dergelijke afspraken en werkwijzen in aandeelhoudersinstructies of anderszins vast te leggen;
- een periodieke toetsing aan de vraag of uitvoering wordt gegeven aan het 'publiek belang';
- in voorkomende gevallen de samenhang te bepalen met de subsidierelatie en de voorwaarden die de Algemene Subsidieverordening Flevoland (ASF) aan de sturing en verantwoording stelt; hierbij moet dubbele verantwoording worden voorkomen;
- een periodieke rapportage over alle verbonden partijen op te stellen voor GS en PS, bijvoorbeeld jaarlijks;
- te onderzoeken of periodiek een bijeenkomst kan worden georganiseerd voor Provinciale Staten en de verbonden partijen, eventueel in combinatie met relevante subsidierelaties en samenwerkingsverbanden;
- de interne advisering richting GS te verbeteren en de informatievoorziening voor PS te stroomlijnen conform de beschreven afspraken (bijlage 1).

Ter uitvoering van deze nota wordt een aanpak voor professionalisering opgesteld, gericht op doelmatigheid en doeltreffendheid in de relatie van de provincie met verbonden partijen. De hiervoor genoemde aandachtspunten worden uitgewerkt.

3. Beleid

3.1 Bijdrage aan het publieke belang

De provincie kent publieke taken en Provinciale Staten bepalen de richting van het beleid. De uitvoering van een publieke taak kan een provincie deze taken zelf ter hand nemen, maar dat hoeft niet. Vaak worden dergelijke taken ondergebracht bij een zelfstandige organisatie. Deze uitvoering van taken door een andere organisatie heeft voordelen, zoals een grotere bestuurlijke slagkracht, efficiëntie, zelfstandigheid en de beheersing van (financiële) risico's. De term 'verbonden partijen' is een verzamelnaam voor verschillende rechtsvormen, zoals NV's, BV's en gemeenschappelijke regelingen.

Er zijn ook nadelen te noemen aan de uitbesteding van publieke taken aan verbonden partijen. De provincie is en blijft verantwoordelijk voor haar aandeel in de uitvoering van de publieke taak. Het is niet eenvoudig om als overheid te sturen op de inhoudelijke doelstellingen van dergelijke zelfstandige organisaties. Dit is zeker het geval wanneer de invloed van de provincie beperkt is, bijvoorbeeld als er meer deelnemers of aandeelhouders zijn. Dan moeten overheden of deelnemers samenwerken aan het publieke belang. Daarnaast wordt aangevoerd dat er een gebrek is aan democratische legitimatie bij dergelijke verbonden partijen. Als derde nadeel wordt genoemd dat er sprake kan zijn van botsende belangen. Er kunnen spanningen ontstaan wanneer provinciale bestuurders enerzijds het belang van de provincie moeten dienen en anderzijds als eigenaar van een verbonden partij verantwoordelijk zijn voor de organisatie en haar continuïteit.

3.2 Wat is een verbonden partij

Verbonden partijen zijn organisaties die door een juridische afbakening tot een bepaalde categorie van samenwerkingspartners horen. De volgende omschrijving wordt gehanteerd:

Verbonden partijen zijn organisaties waaraan de provincie bestuurlijk en financieel verbonden is. De provincie schakelt – in sommige gevallen met andere overheden of partners – deze organisaties in om een deel van de werkzaamheden van de provincie uit te voeren en een provinciale doelstelling (mede) te realiseren. Het zijn uitvoerende organisaties. Om die reden heeft het dagelijks bestuur zeggenschap in de verbonden partijen.

De overheid is er voor de samenleving en richt zich op het algemene of publieke belang. Als een provinciale overheid een taak of een deel ervan op afstand plaatst, moet er sprake zijn van een specifiek benoemd publiek belang. Een afwegingskader helpt bij het nemen van een besluit of er een verbonden partij moet worden opgericht. In dat geval wordt de taak niet langer door de overheid zelf uitgevoerd.

3.3 Aandachtspunten

In deze nota worden uitspraken gedaan over de volgende elementen van beleid:

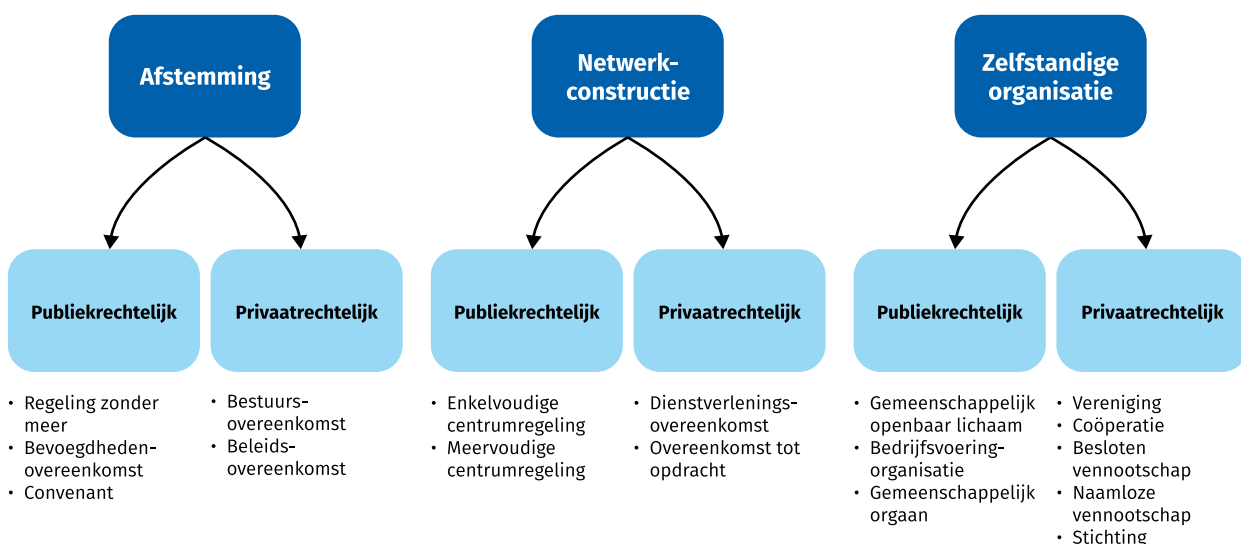
1. **Rolverdeling tussen Provinciale Staten (PS) en Gedeputeerde Staten (GS)**, inclusief een passende informatievoorziening.
2. **Het onderscheid tussen de rol van (mede)eigenaar en de rol van inhoudelijk opdrachtgever of deelnemer.**
Beide rollen en verantwoordelijkheden doen zich voor op ambtelijk en bestuurlijk niveau.
3. **Spelregels voor het aangaan of voortzetten van een verbonden partij:**

- a. Het afwegingskader dat wordt gebruikt bij het aangaan van of deelnemen aan een verbonden partij.
- b. Afspraken of een formele exitstrategie in geval van uittreden of afscheid nemen van een verbonden partij.
4. **Inzicht in de (bij)sturing op de verbonden partijen.** Sturing omvat:
 - a. Duidelijke statuten over doel en afbakening van de (opdracht aan de) verbonden partij.
 - b. Goede interne sturing, bijvoorbeeld aan de hand van jaarplannen, door bestuur of AVA; de continuïteit van de verbonden partij en de inzet en bijdrage aan het publieke belang worden daarin gewogen.
 - c. Inrichting van de mogelijkheid tot escalatie, onder andere door agendering van knelpunten en de inrichting van een vorm van risicomanagement en vroegsignalering.
5. **De wijze waarop de informatie tussen verbonden partijen en provincie wordt geregeld,** mede vanuit het publieke belang waaraan wordt gewerkt en een daarbij passend transparant informatieproces.

3.4 Uitgangspunten

Bij deze actualisatie van beleid zijn de volgende vertrekpunten gekozen:

1. **De kadernota Verbonden Partijen (2015)** is de afgelopen periode gehanteerd voor de uitvoering van het beleid. Uit de evaluatie blijkt dat er geen ingrijpende veranderingen zijn geweest in wet- en regelgeving. Deze technische kaders zijn nog actueel en zijn herschreven in deze nota terug te vinden.
2. **Het instrument verbonden partij** is één van de middelen om provinciale doelen te realiseren. Er is steeds een afweging nodig of de verbonden partij het juiste doet. Hoe de provincie omgaat met deze relatie wordt uitgewerkt in deze nota. Het is zinvol om regelmatig te spreken over dit instrument en de werking ervan.
3. **Onderscheid tussen publieke en private verbonden partijen:**
 - Voor Wgr-samenwerkingsverbanden wordt gesproken over een afweging of sprake is van een efficiëntere uitvoering van het openbaar belang.
 - Om een privaatrechtelijke verbonden partij aan te gaan, moet er volgens de Provinciewet sprake zijn van een “in het bijzonder aangewezen openbaar belang” dat deze organisatie gaat behartigen.



Bron: rekenkamer o.b.v. Vereniging van Griffiers, Grip op regionale samenwerking.
 Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers, Sdu, 2015, p.14.

3.5 Overzicht verbonden partijen

Vanuit verschillende rollen en posities wordt gewerkt aan het publieke belang. Het gaat voor de provincie Flevoland om de volgende verbonden partijen:

Tabel 2 Overzicht verbonden partijen Flevoland

Verbonden partij	Rechtsvorm	Zeggenschap Hoog = A Laag = B	Fin. belang x 1.000	Sturing GS	Sturing PS
Gemeenschappelijke Regelingen (Wgr)					
Omgevingsdienst Flevoland en Gooi- en Vechtstreek	Openbaar lichaam, rechtspersoon	B	0	AB, lid DB	Zienswijze
Het Flevoland Archief	Openbaar lichaam, rechtspersoon	A	0	AB, lid DB	Zienswijze
Vennootschappen, coöperaties					
OMALA	NV	A	25	AvA/33%	Via GS
Airport Garden City	CV	A	8.836	AvA/33%	Via GS
Horizon	BV	A	113	AvA/100%	Via GS
Groefonds Flevoland	BV	A	10.700	AvA/100%	Via GS
TMI POC Fonds Flevoland	BV	A	0	AvA/100%	Via GS
Sportservice Flevoland	BV	A	162	AvA/100%	Via GS
Visit Flevoland	BV	A	100	AvA/100%	Via GS
Afvalzorg Holding	NV	B	4	AvA/10%	Via GS
Vitens	NV	B	250	AvA/ < 1%	Incidenteel
Bank Nederlandse Gemeenten	NV	B	572	AvA/ < 1%	Incidenteel
Alliander	NV	B	201	AvA/ < 1%	Incidenteel
Stichtingen en verenigingen					
Vereniging Interprovinciaal Overleg (IPO)	Vereniging	B	0	IPO Bestuur	Lid AB, Zienswijze
Provinciaal fonds Nazorg Gesloten Stortplaatsen	Publiek-rechtelijk rechtspersoon	A	0	Via GS	AB en DB
DOVA-Coöperatieve vereniging	Vereniging	B	0	Lid	Via GS
Overige					
DE-on (EEF) ⁸	Stichting	A		Indirect	Via GS

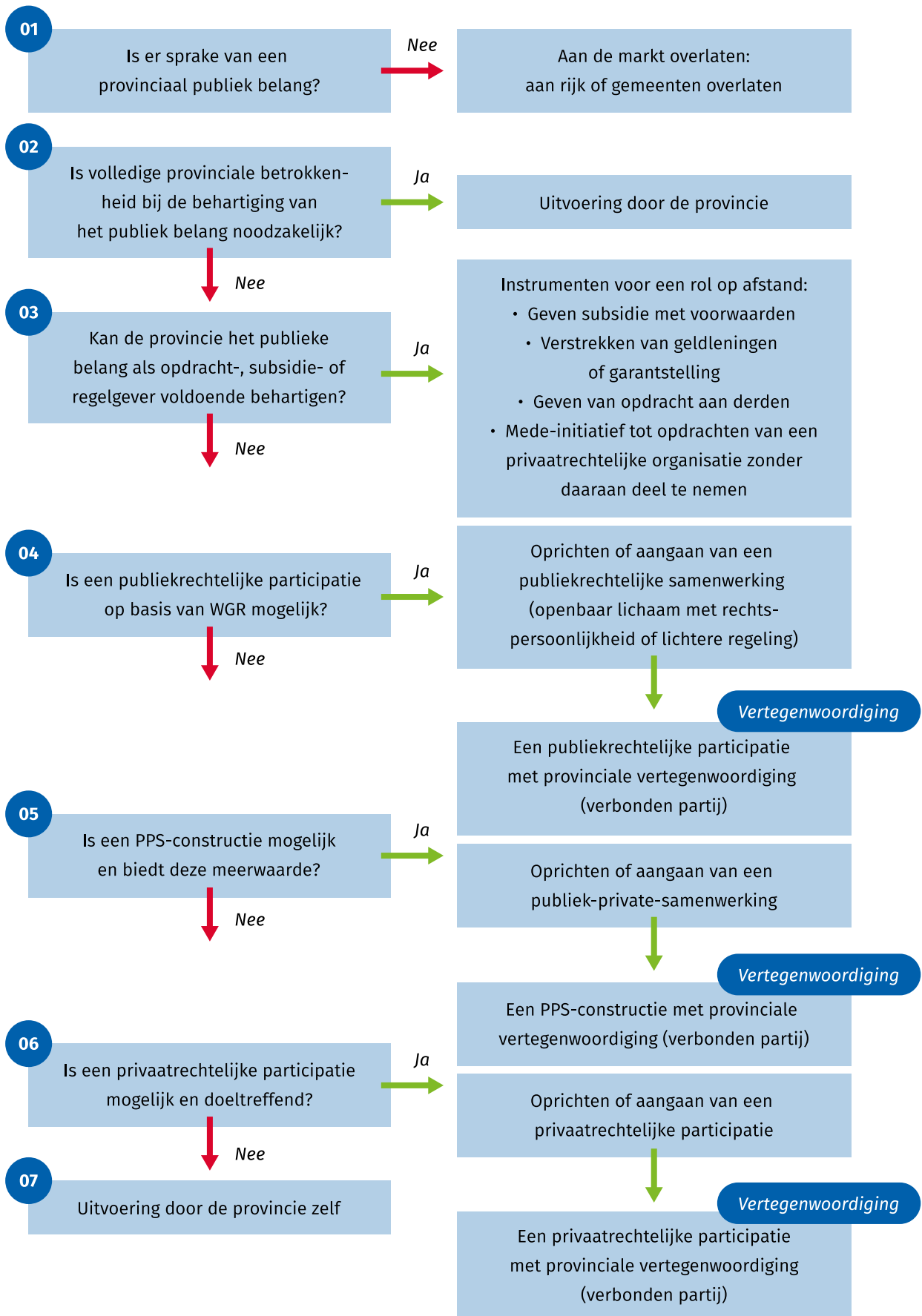
⁸ In deze nota is DE-on opgenomen als was het een verbonden partij. Er is echter sprake van een subsidierelatie. Op dergelijke enigszins vergelijkbare relaties wordt in deze nota niet ingegaan. Door langdurige subsidierelaties te monitoren en evalueren worden Provinciale Staten geïnformeerd en betrokken op de beoordeling van doelmatigheid en doeltreffendheid.

3.6 Maatschappelijke bijdrage

De provincie besluit om deel te nemen aan een verbonden partij of deze op te richten wanneer een organisatie een taak uitvoert in plaats van de provincie. In een verkennende notitie worden alle voor- en nadelen en alternatieven onderzocht. Daarna wordt besloten hoe het publieke belang het beste wordt gediend. Bij de beoordeling wordt, vooral bij privaatrechtelijke vormen, gekeken of er sprake is van een specifiek publiek belang. Gedeputeerde Staten (GS) leggen bij een *publiekrechtelijke verbonden partijen*, een gemeenschappelijke regeling, een voorstel voor aan Provinciale Staten (PS). PS moeten instemmen voordat een definitief besluit wordt genomen. De Provinciewet en de Wet gemeenschappelijke regelingen schrijven deze procedure voor. Bij *privaatrechtelijke verbonden partijen* wordt PS gevraagd wensen en bedenkingen in te brengen. Bij het maken van de afweging wordt eveneens gebruik gemaakt van een handreiking zoals dat is weergegeven in een stroomschema (zie hieronder). PS wordt gevraagd of zij instemmen (publiekrecht) dan wel wensen of bedenkingen hebben (privaatrecht) bij het voorstel om een verbonden partij aan te gaan. Een aspect hierbij kan zijn of de nieuwe organisatie robuust genoeg is om effectief te functioneren voor het publieke belang. Is de provincie bij besluit van Gedeputeerde Staten een partnerschap met een organisatie aangegaan, dan wordt deze verbonden partij en zijn bijdrage aan de publieke taak gevolgd, bijvoorbeeld in de Programmabegroting.

- Wat een publiek belang is formuleren Provinciale Staten in hun kaderstellende rol.
- Er moet sprake zijn van een publiek belang; dit publieke belang moet duidelijk zijn vertaald in beleidsdoelstellingen.
- Het aangaan of aanhouden van een verbonden partij op basis van financiële overwegingen is geen uitgangspunt.
- Bij het aangaan, wijzigen of beëindigen van een verbonden partij, doorlopen Gedeputeerde Staten het stroomschema handreiking verbonden partijen als afwegingskader; zij kunnen hierover verantwoording afleggen aan PS om zodoende tot een gemotiveerde keuze te komen.
- Er moet een afweging plaatsvinden van mogelijke instrumenten, waaruit blijkt dat het instrument van een deelneming het beste bijdraagt aan realisatie van de beleidsdoelstellingen.
- Er wordt een duidelijke strategie voor de aansturing van de deelneming vastgesteld.
- Er moet expliciet een exit-strategie worden geformuleerd met de voorwaarden waaronder de provincie kan stoppen met de deelneming, er is een exit-strategie met de voorwaarden waaronder de provincie kan stoppen met de deelneming en de risico's van de deelneming worden vooraf in kaart gebracht en periodiek gemonitord.
- Periodiek, eens in de 5 jaar, evalueren GS de verbonden partijen aan de hand van het stroomschema in de handreiking verbonden partijen.
- Overeenkomstig de Algemene wet bestuursrecht worden de (langdurige) subsidierelaties een keer per vijf jaren geëvalueerd.

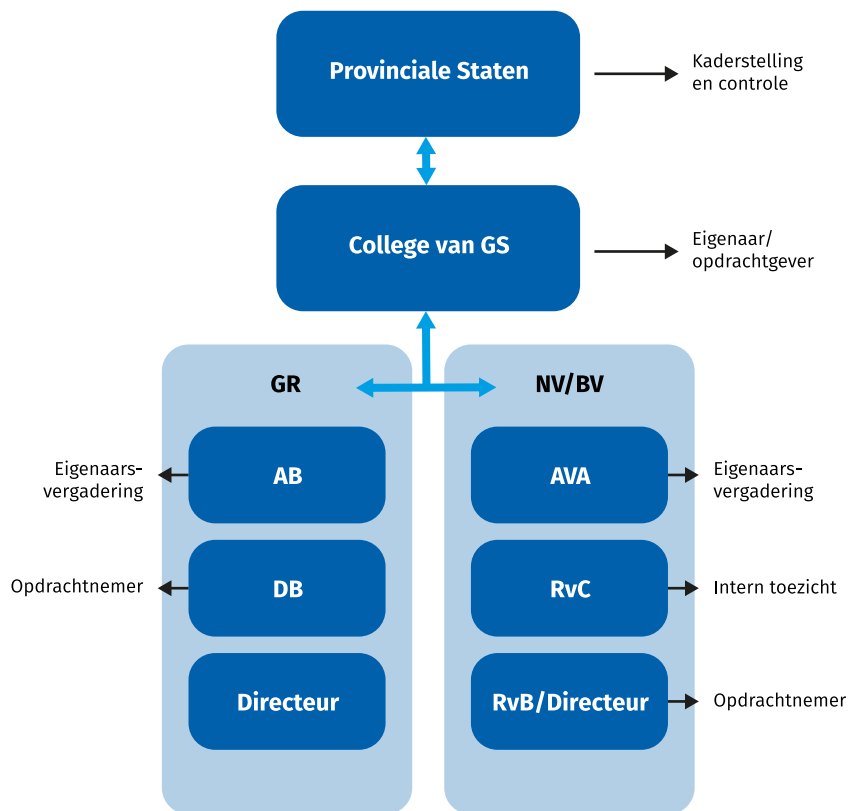
Handreiking Verbonden Partijen



4. Sturing

4.1 Sturingsmogelijkheden, rollen en verantwoordelijkheden

Een verbonden partij voert een opdracht uit namens de provincie. De afgelopen jaren is er discussie geweest over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Provinciale Staten (PS) en Gedeputeerde Staten (GS). Omdat het gaat om de uitvoering van een publieke taak, bereiden GS het besluit voor om met een verbonden partij in zee te gaan en nemen uiteindelijk het besluit. Wanneer GS deelnemen aan een verbonden partij (financieel en bestuurlijk), zijn zij verantwoordelijk voor het onderhouden van de relatie met deze verbonden partij. PS zien erop toe hoe GS deze taak uitvoeren. Daarom is 'sturing' een belangrijk thema in het beleid. Schematisch weergegeven:



Bij publieke verbonden partijen hebben Provinciale Staten (PS) een rol bij verbonden partijen, zoals gemeenschappelijke regelingen. In het proces van de begroting en het jaarverslag kunnen PS zienswijzen (wensen en bedenkingen) inbrengen, die door GS worden overgebracht aan de gemeenschappelijke regeling. Voor privaatrechtelijke verbonden partijen wordt verwezen naar de eerder genoemde notitie⁹ over rollen, verantwoordelijkheden en informatievoorziening van PS.

GS zorgen als uitvoerend bestuursorgaan voor dagelijks toezicht en sturing op de verbonden partijen, terwijl PS zich richten op de vraag of de provinciale doelen worden bereikt en of GS hun rol goed uitvoeren. Rechtstreekse bemoeienis van PS met de verbonden partij is niet aan de orde omdat GS deelnemer (GR) dan wel namens de provincie aandeelhouder (privaatrechtelijke partijen) zijn.

⁹ Notitie De informatievoorziening aan Provinciale Staten met betrekking tot als aandeelhouder ontvangen informatie, 23 november 2023, met Mededeling PS (#3194363).

Provinciale Staten hebben inbreng voordat een verbonden partij wordt aangegaan. Bij bestaande private verbonden partijen is de formele rol van Provinciale Staten (PS) beperkt tot het toezicht op de manier waarop Gedeputeerde Staten uitvoering geven aan hun uitvoerende rol en verantwoordelijkheden in een verbonden partij. Bij publiekrechtelijke verbonden partijen hebben PS de formele mogelijkheid zienswijzen te geven op de P&C-producten.

4.2 Posities

In de verbonden partijen zijn drie bestuurlijke posities mogelijk:

- bestuurder (publiekrechtelijke positie)
- RvC of RvT (privaatrechtelijke positie)
- aandeelhouder (privaatrechtelijke positie)

De rol bepaalt de mate van invloed, van directe beïnvloeding als publiekrechtelijke bestuurder tot meer indirecte zeggenschap als aandeelhouder of toezichthouder. De bevoegdheden van de verschillende rollen zijn wettelijk geregeld en verschillen tussen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke vormen. Om dubbele rollen te voorkomen, neemt de provincie alleen een bestuurlijke positie in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA) in bij privaatrechtelijke verbonden partijen. Ook het Rijk geeft aan in zijn deelnemingenbeleid dat de invloed bij privaatrechtelijke constructies beperkt is. Het aandeelhouderschap gaat over invloed op de hoofdlijnen en over toezicht achteraf¹⁰.

4.3 Scheiding van rollen

Bij sturing is het belangrijk om onderscheid te maken tussen het eigenaarschap en opdrachtgeverschap. Wanneer de provincie taken uitbestedt, bijvoorbeeld aan een verbonden partij, maar het geldt breder, dan moet de opdracht en hoe GS daarop sturen duidelijk zijn. Vaak wordt echter minder aandacht besteed aan de rol van eigenaar. De provincie is niet alleen opdrachtgever, maar is ook mede-eigenaar van een verbonden partij. Daarom is het van belang om vanaf het begin helder te maken wie welke rol heeft, en om te begrijpen dat deze rollen kunnen variëren afhankelijk van de situatie en de afspraken die in de statuten zijn vastgelegd.

Gedeputeerde Staten maken bestuurlijk onderscheid tussen eigenaarschap en opdrachtgeverschap. In beginsel zijn twee portefeuillehouders verantwoordelijk. Waar dat geen meerwaarde heeft wordt met onderbouwing expliciet besloten dat één portefeuillehouder voor beide aspecten verantwoordelijk is. Daarbij wordt rekening gehouden met de indeling in categorie A en B.

De inhoudelijk *opdrachtgever* formuleert de opdrachten, stuurt aan op prestatie-indicatoren, maakt afspraken over rapportages en bewaakt de voortgang en het budget. In de praktijk wordt hiervoor een ambtelijk accounthouder verantwoordelijk. Deze zorgt voor de rapportages en de inhoudelijke uitvoering van de opdracht. De eigenaar houdt zich bezig met de continuïteit van de organisatie (verbonden partij) en het toezicht op het beleid. Primair ligt deze taak bij de commissaris van de Koning. De rollen van opdrachtgever en eigenaar kunnen bij provincie wel bij de inhoudelijk verantwoordelijk portefeuillehouder gelegd, maar omdat er sprake kan zijn van conflicterende belangen tussen deze beide rollen verdient het de voorkeur deze te scheiden en niet alleen te onderscheiden. Ook in de advisering worden beide rollen expliciet onderscheiden.

¹⁰ Nota Rijksdeelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022, <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-3b431afa41e0773c014a016ef77b2b51bea67bf0/pdf>

4.4 Publiekrechtelijke - Gemeenschappelijke regelingen

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) biedt duidelijke wetgeving. De Wgr bepaalt dat een GR onderdeel is van het openbaar bestuur. Degene die de GR opricht, is vertegenwoordigd in het bestuur. Het algemeen bestuur wijst vervolgens het dagelijks bestuur aan. Als GS de GR opricht, moeten zij zitting hebben in het bestuur. In een Gemeenschappelijk Orgaan met eigen bestuur en rechtspersoonlijkheid is dit niet aan de orde.¹¹

In een Gemeenschappelijke regeling (GR), opgericht of met toetreding door GS, nemen GS zitting in het (algemeen) bestuur.

4.5 Privaatrechtelijk – Vennootschappen, Stichtingen en Verenigingen

Privaatrechtelijke rechtspersonen zijn zelfstandige entiteiten die op grotere afstand van de provincie opereren. Ze dienen het doel zoals in de statuten is opgenomen. Provinciale vertegenwoordiging in het bestuur van een private rechtspersoon kan leiden tot een belangenconflict. Het bedrijfsbelang kan afwijken van het algemeen belang van de provincie. Daarom zijn de functies van bestuurder van de private rechtspersoon en provinciaal bestuurder niet verenigbaar, behalve bij rechtspersonen die het openbaar bestuur versterken, zoals het IPO. Ook een Raad van Commissarissen of Raad van Toezicht dient te handelen in het belang van de rechtspersoon en niet per se in het belang van de provincie. Dit kan ook tot een belangenconflict leiden. Daarom is de rol van Commissaris niet verenigbaar met die van provinciaal bestuurder. Wel kan inbreng worden geleverd in de selectie van deze functies.

- Bij privaatrechtelijke verbonden partijen participeert de provincie uitsluitend in de rol van aandeelhouder.
- De provincie neemt geen zitting in een Raad van Commissarissen of Raad van Toezicht omdat de provincie dan toezicht zou moeten houden op zichzelf.
- Voormalig gedeputeerden kunnen ten minste de eerste vijf jaren na vertrek geen zitting nemen in een RvC. Hetzelfde geldt voor (oud)statenleden en (oud) ambtenaren van de provincie Flevoland

De rol die overblijft, is die van aandeelhouder (indien er sprake is van een aandelenbelang). De provincie oefent invloed uit als aandeelhouder bij een aandelenbelang. Ook voor voormalige provinciebestuurders geldt het risico van belangenverstrengeling. Onafhankelijkheid wordt geacht aanwezig te zijn als een jaar is verstreken na beëindiging van het lidmaatschap van GS of PS¹². Ambtelijke deelname heeft ook nadelen vanwege mogelijke belangenconflicten. Daarom wordt als beleid geformuleerd dat alleen bestuurders zitting nemen in een AVA of bestuur van een GR.

Aan een privaatrechtelijke verbonden partij neemt de provincie deel op bestuurlijk niveau.

¹¹ De Randstedelijke Rekenkamer is een Gemeenschappelijk Orgaan, met een eigen bestuurder.

¹² GS-besluit 2011, Vertegenwoordiging in verbonden partijen door voormalig provinciaal bestuurders

4.6 Verantwoording

Het Besluit Begroting en Verantwoording regelt dat GS de ontwikkelingen rond verbonden partijen verantwoorden in de reguliere P&C-cyclus, zoals in de programmabegroting, het jaarverslag en tussentijdse bestuursrapportages. Er is een aparte paragraaf Verbonden Partijen waarin specifieke verantwoording per organisatie wordt gegeven. Voorgenomen beleid ten aanzien van verbonden partijen komt ook aan bod in de beleidsbegroting. Zo kan de provincie bijvoorbeeld aangeven hoe zij met de Wet Normering Topinkomens wil omgaan richting de verbonden partijen. Daarnaast kan in de programmabegrotingen worden verantwoord welke bijdrage de verbonden partij levert of heeft geleverd aan beleidsdoelen.

- In het programmadeel van de Programmabegroting wordt waar mogelijk aangegeven aan welke doelen c.q. resultaten de inzet van een verbonden partij bijdraagt. Dit geldt in ieder geval voor de verbonden partijen die door de provincie zijn opgericht en waarbij de provincie een aanzienlijke mate van zeggenschap heeft. Op deze manier kan een verband worden gelegd tussen een verwacht resultaat en het beschikbaar te stellen budget.
- PS stellen de te behalen doelen vast van de verschillende beleidsprogramma's en de daarbij beschikbaar gestelde middelen.
- Na afloop van het jaar leggen GS in de reguliere P&C cyclus verantwoording af over de realisatie van de beleidsinhoudelijke doelstellingen, de besteding van de middelen en de risico's (en kansen) die zich hebben voorgedaan.
- Naar analogie van het Rijk wordt periodiek, bijvoorbeeld jaarlijks, een rapportage over de ontwikkelingen in de diverse deelnemingen opgesteld.

4.7 Sturingselementen verbonden partijen

De sturing op een verbonden partij bestaat uit vier samenhangende elementen: sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden. Voor een goede sturing moeten deze vier elementen van sturing zijn ingevuld.

Sturen

Bij de oprichting van een verbonden partij wordt een uitvoerig voortraject doorlopen. Er wordt getoetst aan het afwegingskader en overlegd met PS. Bij de start wordt in statuten vastgelegd wat de bedoeling is, wat er wordt verwacht en waarop wordt gestuurd. Bij deelname aan een bestaande verbonden partij is de ruimte beperkter om aanvullende afspraken te maken. Afspraken over de inrichting van de organisatie, governance, besluitvorming en informatievoorziening zijn belangrijk. Voorbeelden zijn beleidsdoelen, strategische nota's, ontwikkelingsprogramma's, beleidsbegroting, prestatieafspraken, kaderbrieven en informeel overleg. Bijzondere aandacht is nodig voor de organisatievorm 'stichting'. Deze kunnen op veel manieren worden vormgegeven. Deze vrije invulling leidt er toe dat de provincie de statuten moet beoordelen op haar bijdrage aan de doelen van de provincie en aan de wijze waarop het bestuur wordt vormgegeven.

- GS bevorderen dat de doelen van de verbonden partij in oprichting worden vastgelegd in de statuten. Daaraan wordt een instrumentarium voor het sturen op en volgen van de (inhoudelijke) prestaties verbonden. Bij deelname aan een bestaande verbonden partij worden zo mogelijk sturingsafspraken in statuten aangepast.
- In de statuten is of wordt vastgelegd dat de WNT normen worden gehanteerd.
- Ontwikkelingen in de beleidsuitvoering rondom verbonden partijen worden vastgelegd in de paragraaf verbonden partijen.

Beheersen

GS moeten ervoor zorgen dat de verbonden partij de juiste richting opgaat en de beleidsdoelstellingen efficiënt realiseert. In (in)formele overleggen en periodieke rapportages wordt beoordeeld of er voldoende doelbereik is. GS zijn vertegenwoordigd in het bestuur of de AVA. Actieve sturing en bijsturing zijn belangrijk. Voorbeelden zijn voortgangsoverleggen, voortgangsrapportages, onderzoeken en evaluaties.

- GS zorgen ervoor dat zij, in die gevallen dat zij aandeelhouder zijn, periodiek geïnformeerd worden over de realisatie van de doelstellingen, de besteding van de middelen en de risico's (kansen) die zich daarbij voordoen.
- PS worden 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.
- Daar waar dit vereist is zullen Gedeputeerde Staten bij hun standpuntbepaling Provinciale Staten consulteren of om instemming vragen.

Toezicht houden

De provincie moet kunnen toezien en beoordelen of een verbonden partij voortgezet wordt. GS houden toezicht via de AVA op het handelen van de verbonden partij en zijn verantwoording. PS moeten nagaan of GS alles in het werk stelt om de provinciale doelen te bereiken. Dit kan via de reguliere documenten van de P&C-cyclus van de provincie, in jaarverslagen van publiekrechtelijke gemeenschappelijke regelingen of via informatie die GS over de voortgang mondeling of schriftelijk delen. Een mogelijke aanvulling om toezicht te houden is om, zoals bij het Rijk gebruikelijk is, jaarlijks een rapportage op hoofdlijnen over de verbonden partijen te publiceren.

- GS zorgen, in die gevallen dat zij aandeelhouder zijn, dat zij een oordeel kunnen geven over de mate van realisatie van de beleidsinhoudelijke doelstellingen van het publiek belang.
- Het instrument aandeelhoudersinstructie wordt aanvullend ingezet om prestaties af te spreken en te kunnen monitoren. Ook aan de hand van Jaarverslaglegging kan toezicht plaatsvinden.
- PS geven invulling aan haar toezichthoudende en controlerende rol via de reguliere P&C cyclus; aanvullend hebben PS de mogelijkheid tot toezicht en bijsturing bij publiekrechtelijke verbonden partijen in de zienswijzeprocedure bij de P&C-producten van de gemeenschappelijke regeling.

Verantwoorden

Over alle opgedragen taken en bevoegdheden wordt verantwoordingsinformatie opgeleverd. De meest bekende vorm is de jaarverslaglegging en de jaarrekening. Omdat dergelijke verantwoording openbaar wordt gemaakt en toegankelijk is voor alle externe belanghebbenden, kan bij privaatrechtelijke verbonden partijen een publieksversie van een jaarverslag worden overwogen, zodat vertrouwelijke of herleidbare informatie niet naar buiten wordt gebracht. De verantwoording vindt plaats volgens de relevante regels van externe verantwoording (bijvoorbeeld BBV, Wgr voor publiekrechtelijke - en het burgerlijk recht voor privaatrechtelijke verbonden partijen). Voorbeelden zijn jaarverslag, jaarrekening, accountantscontrole en rapportages.

- Het bestuur van de verbonden partij verantwoordt zich richting de aandeelhouders, toezichthouders en andere belanghebbenden. Dit vindt schriftelijk plaats bijvoorbeeld door een publiceerbaar (eventueel aangepast) jaarverslag inclusief jaarrekening.
- GS verantwoorden 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 in het jaarverslag in de P&C-cyclus.

5. Informatievoorziening

GS zijn verantwoordelijk voor de dagelijkse sturing. Om kaderstellend te kunnen sturen en bijsturen op verbonden partijen, moeten PS tijdige, juiste en volledige informatie hebben. GS, de verbonden partij en PS hebben hierin eigen verantwoordelijkheden. Het uitgangspunt is de actieve informatieplicht van GS richting PS. PS hebben informatie nodig om te kunnen sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden. Dit betekent dat bij het aangaan, ontwikkelen, evalueren en beëindigen van een verbonden partij afgestemde informatie beschikbaar moet zijn.

De informatievoorziening voor PS kan op verschillende manieren worden ingericht. Gebruikelijke informatie wordt opgenomen in bestaande P&C-documenten of in voorstellen waarbij PS een formele positie heeft. Aanvullend zorgt het Handvest Actieve informatieplicht voor adequate informatie. PS kunnen hun besluiten baseren op de informatie die zij krijgen. Bij de totstandkoming van een samenwerking worden vaak 'vaste' informatieproducten gemaakt, zoals overeenkomsten, regelingen en statuten. Deze moeten ter beschikking worden gesteld.

Verbonden partijen verschillen van elkaar. Zoals eerder is aangegeven wordt bij het maken van afspraken over de informatievoorziening onderscheid gemaakt tussen VP met een hoge (A) en lage (B) mate van zeggenschap. PS kunnen aangeven welke verbonden partij meer aandacht moet krijgen. Dit hangt af van het aandeel in de verbonden partij, de relevantie van de bijdrage aan de doelen van de VP en het risico voor de provincie. Lage zeggenschap betekent:

- De provincie is aandeelhouder met een beperkt aandelenpercentage of financieel belang;
- De provincie is een van de vele aandeelhouders;
- Er is sprake van gering politiek, maatschappelijk of financieel risico of betrokkenheid.

5.1 Archivering en de toepassing van de Woo

De afgelopen jaren hebben zich ontwikkelingen voorgedaan in de regelgeving rond informatie. Wettelijke bepalingen die voor de overheden gelden zijn vaak ook van toepassing op de deelnemingen van deze overheden. Dit geldt voor bepalingen voor openbaarheid, maar ook voor archiefregels over informatie. Dat is logisch omdat deze partners een publiek belang uitvoeren. Voor publiekrechtelijke partijen zijn deze regels vergelijkbaar met die van de provincie. Private organisaties moeten voldoen aan regels van openbaarheid en transparantie volgens het burgerlijk recht.

5.2 Algemene informatievoorziening:

In hoofdstuk 1 is een overzicht opgenomen over de basisinformatievoorziening die voor PS beschikbaar moet zijn. In aanvulling daarop zijn de volgende mogelijke elementen te noemen:

- a. Belangrijke afwijkingen en veranderingen worden gemeld in bestuurlijke voortgangs-rapportages in de P&C-cyclus.
- b. GS leveren gevraagd en ongevraagd actief informatie aan PS over een verbonden partij. Hierbij wordt het Handvest Actieve informatievoorziening gebruikt.¹³

¹³ Hierbij kan worden verwezen naar de meest recente vastlegging van afspraken in het Handvest actieve informatievoorziening; deze wordt in 2025 verwacht.

6. Ten slotte

In dit hoofdstuk volgen een aantal praktische aandachtspunten met enkele beleidsuitspraken.

6.1 Zorg voor actualisatie van het beleid eens per vijf jaren

Al eerder in de nota wordt aangegeven dat eenmaal per vijf jaren de nota opnieuw moet worden voorgelegd. Regelmatige evaluatie van het instrument verbonden partijen is belangrijk, vooral voor governance, rolverdeling en informatievoorziening. Ook de provinciale inzet in verbonden partijen en langdurige subsidierelaties moeten regelmatig worden geëvalueerd. Het afwegingskader, zoals verbeeld in de handreiking verbonden partijen, kan hierbij steeds als toetsingskader worden gebruikt.

6.2 De rol van Provinciale Staten bij private verbonden partijen is beperkt tot toezien op GS

Provinciale Staten (PS) hebben de taak om toe te zien hoe Gedeputeerde Staten (GS) hun rol in verbonden partijen spelen. PS bepalen de kaders en doelen en stellen budgetten beschikbaar. GS voeren uit, sturen bij, zien toe op doelmatigheid en leggen verantwoording af. Zelfs als de provincie 100% aandeelhouder is, blijft de directe invloed beperkt.

6.3 Governance

Er is een verschil in sturingsmogelijkheden tussen publiekrechtelijke (GR) en privaatrechtelijke vormen. Bij GR vindt directe sturing plaats omdat GS deel uitmaken van het bestuur. Bij private partijen heeft de provincie slechts de rol van aandeelhouder en kan niet direct invloed uitoefenen op de dagelijkse gang van zaken. De aandeelhouder richt zich op de hoofdlijnen van beleid van een verbonden partij. GS kunnen aanvullende overeenkomsten of prestatieafspraken maken om inhoudelijk sturing te geven. Als er niet langer sprake is van een publiek belang, kan besloten worden tot beëindiging van de verbonden partij.

Als GS niet actief invulling kunnen geven aan het realiseren van een beleidsinhoudelijke doelstelling in het kader van een publiek belang, dan is dit een argument om de verbonden partij te beëindigen.

6.4 Weeg andere vormen van samenwerking af

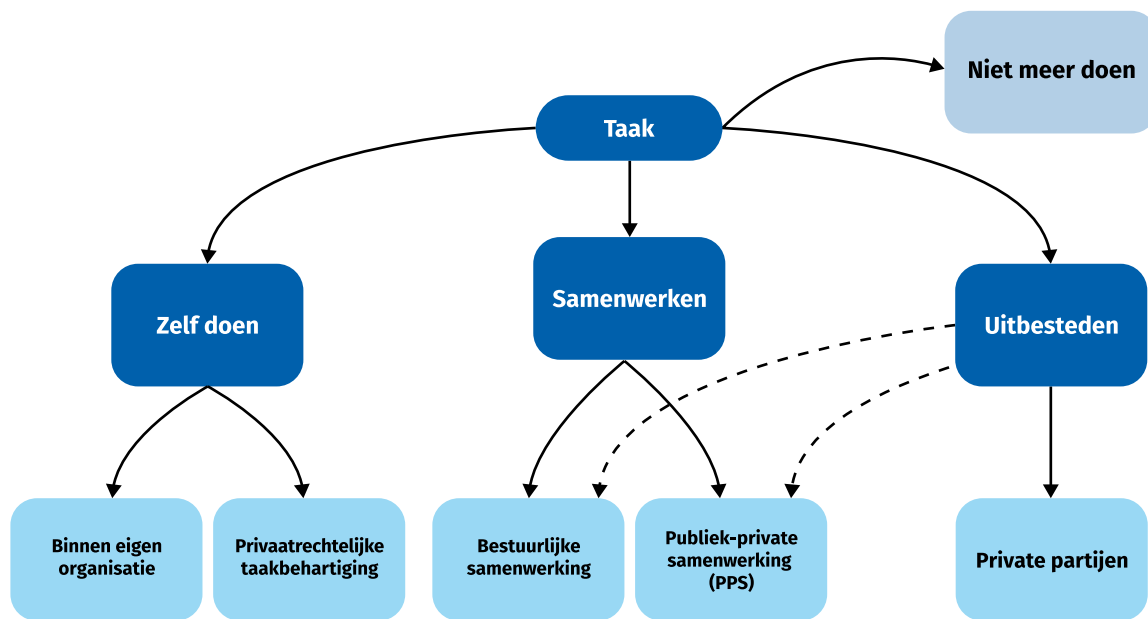
De provincie werkt ook via andere wegen samen met partners, zoals samenwerkingsverbanden of subsidierelaties. Deze vormen voldoen niet aan de criteria van een verbonden partij. Bij de afweging om deel te nemen aan een verbonden partij moeten alternatieven worden overwogen. GS zorgen voor de bijdrage van deze partners aan provinciale doelen en adequate informatievoorziening richting PS. PS sturen op hoofdlijnen, stellen budgetten beschikbaar en beoordelen of GS de doelen realiseren.

In de pre-ambule is op dergelijke vormen ingegaan. Dit is om twee redenen van belang:

- Bij de afweging of de provincie deelneemt aan een verbonden partij of een nieuwe partij opricht, moeten alternatieven worden afgewogen. In een verkennende notitie die Gedeputeerde Staten voorbereiden en in het voortraject met Provinciale Staten bespreken geven GS aan hoe zij oordelen over het deelnemen aan die verbonden partij. Daarbij moet de vraag worden beantwoord welk instrumentarium het meest effectief is voor het beoogde doel.
- In het geval van bijvoorbeeld samenwerkingsverbanden of subsidies is de rol van Gedeputeerde Staten

vergelijkbaar met het onderhouden van de relatie met een verbonden partij. Ook in die gevallen zorgen Gedeputeerde Staten voor de wijze waarop deze partners bijdragen aan de provinciale doelen en voor een adequate informatievoorziening richting Provinciale Staten.

- Provinciale Staten zien er op toe hoe Gedeputeerde Staten hun rol spelen. Provinciale Staten sturen daarbij op de hoofdlijnen, stellen budgetten beschikbaar, bepalen de kaders van de samenwerking of van de subsidie en beoordelen of het college met deze instrumenten erin slaagt de doelen te realiseren.
- Gedeputeerde Staten voeren uit, nemen deel, verlenen de subsidie onder voorwaarden, zien toe op doelmatigheid en doeltreffendheid. Vanuit een dergelijk perspectief van de soorten samenwerking is eenduidigheid en uniformering van informatie gewenst.



Bron: rekenkamer o.b.v. Vereniging van Griffiers, Grip op regionale samenwerking.

Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers, Sdu, 2015, p.14.

6.5 Overige aandachtspunten

1. **Governance vastleggen bij oprichting:** bij de oprichting van een verbonden partij moeten governance-aspecten vroegtijdig in kaderdocumenten (zoals statuten en aandeelhoudersinstructies) worden vastgelegd. Deze documenten bieden houvast aan de bestuurder en de AVA en helpen de accounthouder bij de adviesrol richting GS/Commissaris van de Koning. Zoals eerder vermeld vraagt de inrichting van governance bij stichtingen extra aandacht.
2. **Aandeelhoudersinstructie aanpassen:** het gebruik van een aandeelhoudersinstructie om invloed uit te oefenen op de werking van een (private) verbonden partij geeft GS meer grip op een verbonden partij. Naast de uitwerking van strategische doelen in meer concrete resultaten, indicatoren, rapportages en dergelijke kunnen hierin ook de afspraken over informatievoorziening aan de aandeelhouder worden vastgelegd.
3. **Aandeelhoudersinstructie als sturingsinstrument:** aandeelhoudersinstructies kunnen als sturingsinstrument worden gebruikt, maar te veel detailsturing moet worden voorkomen. De AVA moet zich bewust zijn dat zij niet de bestuurder zijn van de verbonden partij. Daarom wordt geadviseerd een nieuwe aandeelhoudersinstructie in concept eerst voor te leggen aan het bestuur of de bestuurder van de vennootschap voor zienswijze.

4. **Toezichthouder ontbreekt:** wanneer een toezichthouder (RvC) bij een verbonden partij ontbreekt, zoals bij Visit Flevoland en Sport Service Flevoland, treedt de provincie op als werkgever. Deze rol wordt door de CdK opgepakt.
5. **Ambtelijk coördinatiepunt:** de inrichting van een ambtelijk coördinatiepunt voor verbonden partijen verbetert de ondersteuning en informatievoorziening van GS en PS. En betekent daarmee een investering in de professionalisering van de sturing en beheersing van verbonden partijen. Een relatie met samenwerkingsverbanden en subsidierelaties ligt voor de hand. Diverse provincies kennen een team verbonden partijen dan wel een coördinatiepunt, waar de continuïteit en de kwaliteit van de informatievoorziening wordt geborgd. Een dergelijke ambtelijk coördinator zorgt voor
- periodieke actualisatie en evaluatie van het beleid
 - voortgangsrapportages
 - juiste informatievoorziening
 - kennisontwikkeling, uniformering en structurering binnen de provinciale organisatie
 - toezicht op de scheiding van rollen en verantwoordelijkheden.
 - toepassing van regelgeving.

Gedeputeerde Staten kunnen in het kader van de uitvoering door een verbonden partij aanvullend en actief gebruik maken van het sturingsinstrument 'aandeelhoudersinstructie' om ambtelijk en bestuurlijk afspraken te maken over de operationele aspecten van samenwerking, de afstemming en de informatievoorziening van de verbonden partij aan de provincie.

Bijlage 1: Rollen Provinciale Staten

Publiekrechtelijk

Fase van een verbonden partij	Provinciale Staten (PS)	Gedeputeerde Staten (GS)
Initiatief tot oprichting c.q. deelname aan een verbonden partij (VP)	Op basis van een statenvoorstel met het voornemen van GS tot oprichting of deelname kunnen PS een zienswijze (wensen of bedenkingen) indienen.	Een voornemen van GS tot oprichting van of toetreding in een verbonden partij wordt met een verkennende notitie voorgelegd met toepassing van het afwegingskader (handreiking) en confrontatie van alternatieven
Besluitvorming over oprichting van of deelname aan een verbonden partij (VP)	PS moet toestemming verlenen aan GS toestemming Provinciale Staten art. 1 lid 4 Wgr besluitvorming cf art. 1 lid 2 Wgr	GS leggen uitwerking voor aan PS Ontwerp-besluit met statuten/ reglement/bedrijfsplan, aangevuld met de inrichting van de governance, evaluatie en exit
	N.v.t.	- Na toestemming besluiten GS tot formele oprichting - Benoeming leden AB
Beheer, sturing en toezicht op een verbonden partij	Statenvoorstel wensen en bedenkingen bij P&C-documenten gemeenschappelijke regelingen	- Vertegenwoordiging AB / eigenaarsrol - Opdrachtgeversrol (inhoudelijk) - Beheer en (bij)sturing / evaluatie / toets publiek belang - Beoordeling risicomanagement en risicoprofiel VP - Actieve informatievoorziening PS - Opdrachten via subsidiebeschikkingen
	N.v.t.	Kaderbrief van GR: Het college informeert Provinciale Staten over de gegeven reactie aan de GR
	Ontwerpbegroting De ontwerpbegroting van een GR wordt uiterlijk 15 april ingediend bij PS; Besluitvorming PS besluiten over wensen of bedenkingen; sommige PS delegeren dit via Reglement van Orde (RvO). Verbinding De Provinciale Staten kunnen in gesprek gaan met de GR-en, waarbij de leden PS rechtstreeks contact hebben met de gemeenschappelijke regelingen om te spreken over de ontwerpbegrotingen. Termijn Acht weken	Het college bereidt een zienswijze voor en legt dit voor aan de Statencommissie, dan wel PS. Het college verzorgt voorafgaand aan de behandeling van de ontwerpbegrotingen in de Provinciale Statenscommissie, een technische vragenbijeenkomst voor Provinciale Statensleden.
	Programmabegroting provincie Bespreking paragraaf Verbonden Partijen, in Statencommissie en PS	GS beschrijven in de paragraaf Verbonden Partijen de (financieel-) technische en zakelijke ontwikkelingen van de verbonden partijen

Fase van een verbonden partij	Provinciale Staten (PS)	Gedeputeerde Staten (GS)
Beheer, sturing en toezicht op een verbonden partij	Programmabegroting provincie Bespreking van het inhoudelijke programmaplan en de programmaonderdelen in Statencommissie en PS	GS beschrijven de verwachte dan wel afgesproken inhoudelijke resultaten door de verbonden partijen bij de desbetreffende Programmaonderdelen in de begroting
	Jaarverslag Bespreking bijlage over de voortgang van de verbonden partijen bij het provinciale Jaarverslag in Statencommissie en PS	Jaarverslag Opstelling jaarlijkse voortgangsrapportage verbonden partijen als bijlage bij Jaarverslag provincie
	Subsidie – exploitatie of boekjaar PS stellen begroting vast, inclusief de bijdragen voor de instandhouding van de verbonden partijen	Subsidie – exploitatie of boekjaar Reguliere verwerking in begroting
	Subsidie – met opdracht PS bespreken en besluiten over de beschikbaarstelling van budget en beoordelen daarbij of hiermee wordt bijgedragen aan provinciale doel	Subsidie – met opdracht GS doen voorstellen om aanvullende subsidies te verstrekken, gericht op een specifiek doel. Subsidie-voorwaarden over de te leveren prestaties gekoppeld aan dit doel
Beëindigen dan wel wijzigen van een verbonden partij	Provinciale Staten kunnen het college opdracht geven om een specifieke verbonden partij te evalueren	Periodieke evaluatie, van a. de nota verbonden partijen en b. de provinciale inbreng op de verbonden partijen
	• Statenbesluit wensen en bedenkingen bij voorgenomen beëindiging / wijziging • Toestemming (gemeenschappelijke regeling)	• Beargumenteerd voorstel besluitvorming tot formele beëindiging • toestemming PS vereist • GS nemen besluit

Privaatrechtelijk

Fase van een verbonden partij	Provinciale Staten (PS)	Gedeputeerde Staten (GS)
Initiatief tot oprichting c.q. deelname aan een verbonden partij (VP)	Op basis van een statenvoorstel met het voornemen van GS tot oprichting of deelname kunnen PS wensen of bedenkingen indienen.	Voornemen GS tot oprichting of deelname wordt met verkennende notitie voorgelegd met toepassing afwegingskader en confrontatie alternatieven. GS leggen aan PS het ontwerp-besluit met statuten/reglement/bedrijfsplan, aangevuld met de inrichting van de governance, evaluatie en exit
Besluitvorming over oprichting of deelname een verbonden partij (VP)	Geen instemming PS nodig	- Besluitvorming cf art. 158 Provinciewet - GS besluiten tot oprichting of deelname, gehoord PS - Provinciewet: vertegenwoordiger provincie in AVA is cdK
Beheer, sturing en toezicht op een verbonden partij	Toezicht op rol GS in VP op basis van mondelinge c.q. schriftelijke verantwoording	- Inbreng GS vooraf of achteraf van standpunt in AVA - Opdrachtgeversrol (inhoudelijk) - Beheer en (bij)sturing / evaluatie / toets publiek belang - Beoordeling risicomanagement en risicoprofiel VP - Actieve informatievoorziening PS
	GS informeren PS waar nodig over het ingenomen standpunt voor de AVA.	Het college bereidt de vergaderingen van de AVA's voor op basis van de aangeleverde begrotingsstukken. Op grond van het Burgerlijk Wetboek kan een deel van de informatie vertrouwelijk zijn en niet worden gedeeld met GS en PS.
	Programmabegroting provincie Bespreking paragraaf Verbonden Partijen, in Statencommissie en PS	GS beschrijven in de paragraaf Verbonden Partijen de (financieel-) technische en zakelijke ontwikkelingen van de verbonden partijen
	Programmabegroting provincie Bespreking van het inhoudelijke programmaplan en de programmaonderdelen in Statencommissie en PS	GS beschrijven de verwachte dan wel afgesproken inhoudelijke resultaten door de verbonden partijen bij de desbetreffende Programmaonderdelen in de begroting
	Jaarverslag Bespreking bijlage over de voortgang van de verbonden partijen bij het provinciale Jaarverslag in Statencommissie en PS	Jaarverslag Opstelling jaarlijkse voortgangs-rapportage verbonden partijen als bijlage bij Jaarverslag provincie.
	Subsidie – exploitatie of boekjaar PS stellen begroting vast, inclusief de bijdragen voor de instandhouding van de verbonden partijen.	Subsidie – exploitatie of boekjaar Reguliere verwerking in begroting.
	Subsidie – met opdracht PS bespreken en besluiten over de beschikbaarstelling van budget en beoordelen daarbij of hiermee wordt bijgedragen aan provinciale doel.	Subsidie – met opdracht GS doen voorstellen om aanvullende subsidies te verstrekken, gericht op een specifiek doel. Subsidie-voorwaarden over de te leveren prestaties gekoppeld aan dit doel.

Fase van een verbonden partij	Provinciale Staten (PS)	Gedeputeerde Staten (GS)
Beëindigen dan wel wijzigen van een verbonden partij	Provinciale Staten kunnen het college opdracht geven om een specifieke verbonden partij te evalueren	Periodieke evaluatie, van a. de nota verbonden partijen en b. de provinciale inbreng op de verbonden partijen
	Statenbesluit wensen en bedenkingen bij voorgenomen beëindiging / wijziging	• Beargumenteerd voorstel besluitvorming tot formele beëindiging • GS nemen besluit, gehoord PS

Bijlage 2: Relevante regelgeving

Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

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

Volgens het BBV is een verbonden partij zich als een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarbij de provincie een zowel bestuurlijk als financieel belang heeft. Het bestuurlijke belang houdt in dat de provincie zeggenschap heeft door middel van een bestuurszetel of stemrecht, terwijl het financiële belang inhoudt dat middelen zijn verstrekt die niet teruggevorderd kunnen worden in het geval van faillissement of als verplichtingen niet worden nagekomen. Er is een belangrijk onderscheid tussen privaat- en publiekrechtelijke verbonden partijen en, in sommige gevallen, is er sprake van een publiek-private samenwerking (PPS) waarbij overheid en marktpartijen samen projecten ontwikkelen.

Belangrijke wetten

Wet FIDO

Regelt de financiële afhandeling van decentrale overheden en legt beperkingen op aan het beleggen van publieke middelen. 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 regelt de voorwaarden voor samenwerkingsverbanden tussen overheden en beïnvloedt hun bestuursstructuren. De wet 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

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 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.

Wettelijke afspraken over informatiehuishouding, -beveiliging en gegevensbescherming

De verwachting is dat binnenkort de Archiefwet wordt vernieuwd (2026 wordt als jaar genoemd). De huidige Archiefwet bepaalt dat een overheid zoals de provincie afspraken maakt over de informatievoorziening, op het moment dat zij de uitvoering van taken bij een andere partij belegt of samenwerkingsverbanden met andere partijen aangaat. In de Archiefwet 1995 staan de spelregels hiervoor in artikel 4 voor partijen (publiek en privaat) die taken voor de provincie uitvoeren, en in artikel 40 voor partijen die onder de Wgr vallen. In de nieuwe Archiefwet zullen deze spelregels in andere artikelen staan. De toepassing van deze spelregels is afhankelijk van de juridische vorm van de verbonden partij of samenwerkingsverband is gekozen.

- Een gemeenschappelijke regeling of bedrijfsvoeringsorganisatie heeft een eigen regeling voor de informatiehuishouding. De provincie zal moeten afstemmen wat er in deze regeling is bepaald.
- De provincie zal in alle gevallen afspraken moeten vastleggen over de informatie die een andere partij namens de provincie beheert, of over de uitwisseling en beschikbaarstelling van informatie binnen de procesketens waarin wij participeren. Dergelijke afspraken zijn bijvoorbeeld uitgewerkt met de Omgevingsdienst (OFGV). Zo zijn de digitale beschikbaarstelling van provinciale bodeminformatie, vereiste metagegevens voor dossiers en documenten, vernietiging en permanente bewaring onder de Archiefwet vastgelegd.
- Het Landelijk overleg van provinciaal archiefinspecteurs (LOPAI) heeft een handreiking uitgebracht voor de afspraken die gemaakt moeten worden met verbonden partijen en binnen samenwerkingsverbanden.
- De provinciearchivaris is toezichthouder volgens de Archiefwet.
- Bij de provincie moet zijn geregeld dat de informatieveiligheid op orde is, dat er een verwerkersovereenkomst is opgesteld, dat er wordt getoetst aan de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de Baseline informatiebeveiliging overheid (BIO). De chief security officer (CISO) moet toezicht kunnen houden.

Governance

De governance rondom verbonden partijen is van essentieel belang, vooral omdat het vraagstuk van goed bestuur relevant is. De 'Code Tabaksblad', oorspronkelijk gericht op beursgenoteerde ondernemingen, heeft geleid tot een groeiende aandacht voor goed bestuur binnen de publieke sector. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in 2009 de 'Code van Goed Openbaar Bestuur' gepresenteerd, die richtlijnen biedt voor bestuurders in de publieke sector. Om goed te besturen zal een bestuurder zich aan deze gedragslijn hebben te houden. En zo niet dan is deze daarop aanspreekbaar.

Het governance vraagstuk rond 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 kan de provincie dan aanvullende afspraken te maken met de partijen.

Privaatrechtelijke Verbonden Partijen:

Deze zijn gebonden aan het Burgerlijk Wetboek en worden behandeld als zelfstandige rechtspersonen, met wettelijk vastgestelde verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Publiekrechtelijke Verbonden Partijen:

Vaak in de vorm van gemeenschappelijke regelingen, waarbij overheden vaak samenwerken. Hier is de Wet GR van toepassing, die eveneens voorschrijft dat de Gedeputeerde Staten (GS) vertegenwoordigd moeten zijn in het bestuur omdat dit deel uitmaakt van de publieke taakvervulling.

Privaat-Publieke Samenwerking (PPS):

Dit betreft de samenwerking tussen publieke en private partijen, waarbij eigen identiteiten behouden blijven.

Soorten verbonden partijen, rollen en verantwoordelijkheden

Privaatrechtelijke verbonden partijen

Voor de privaatrechtelijke vorm geldt de wetgeving van het 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 geoormerkt 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 GS 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.

Om een verbonden partij goed te kunnen sturen is een duidelijke structurering van rollen, verantwoordelijkheden en governance nodig. Daarmee zijn allereerst de publieke belangen gewaarborgd. En daarnaast wordt voldaan wetten en richtlijnen.

Bestuurders: Aangesteld door de algemene vergadering van aandeelhouders en verantwoordelijk voor de dagelijkse leiding.

Raad van Commissarissen: Houdt toezicht op het bestuur en de algemene gang van zaken, en is verantwoordelijk voor de strategische advisering.

Aandeelhouders: Hebben invloed op belangrijke beslissingen zoals statutenwijzigingen en goedkeuring van de jaarrekening.

Raad van Toezicht: Een publieke variant die toezicht houdt op de beleidsinhoudelijke doelstellingen zonder de traditionele middelenrol die de Raad van Commissarissen heeft. publieke sector.

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 taak.

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. Het 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.

Bijlage 3: Afwegingskader samenwerking (provincie Utrecht, 2022)

Afwegingskader rol en vorm samenwerking

Welke samenwerkingsvorm past bij de opgave?

Je kunt dit afwegingskader invullen voor het samenwerkingsverband als totaal of voor deelopgaven of deelgebieden. Kruis telkens het meest passende antwoord aan voor jouw situatie.

1 In de samenwerking:

- ☐ a. Heeft één partij een uitgesproken ambitie die zij wil realiseren in afstemming met anderen
- ☐ b. Zijn partijen gelijkwaardig aan elkaar en heeft iedereen iets te halen en te brengen rond een gezamenlijke ambitie
- ☐ c. Zijn er een of meer initiatiefnemers die vanuit een persoonlijke drive een beweging starten waar anderen op in kunnen spelen

2 De oplossingsrichting is:

- ☐ a. Al grotendeels bepaald
- ☐ b. Gezamenlijk te bedenken en uit te voeren
- ☐ c. Nog onbekend en vraagt om zoeken en experimenteren

3 De termijn waarop resultaten geboekt moeten worden:

- ☐ a. Is zo snel als mogelijk en vraagt om sturing
- ☐ b. Biedt ruimte om tot een gezamenlijke afstemming en aanpak te komen
- ☐ c. Variëren, en alles wat lukt is mooi meegenomen

4 De spelregels in het samenwerkingsproces:

- ☐ a. Worden vooraf helder gedefinieerd en gecommuniceerd door één organisatie
- ☐ b. Worden door alle partners gezamenlijk geformuleerd als basis van het onderlinge vertrouwen
- ☐ c. Zijn ongeschreven regels die werkenderweg ontstaan

Welke samenwerkingsrol past bij de opgave?

Kruis telkens het meest passende antwoord aan voor jouw situatie.

10 De aanleiding om samen te werken is of was:

- ☐ 1. Een (politieke) wens en verantwoordelijkheid van ons als provincie
- ☐ 2. Dat ons provinciale belang werd geraakt door de plannen van een andere organisatie of samenwerkingsverband
- ☐ 3. Dat een persoon, partij of samenwerkingsverband van buiten de provincie met een eigen initiatief kwam dat niet in het hart van onze kerntaak zat, maar wij wel mogelijk wilden maken
- ☐ 4. De kansen die we zagen om samen met (een) andere partij(en) meer te bereiken
- ☐ 5. Dat een of meer andere partij(en) ons benaderde(n) om samen op te trekken
- ☐ 6. Dat ik een idee had waar meer mensen op persoonlijke titel aan mee kunnen doen
- ☐ 7. Dat ik enthousiast werd en zonder verantwoordelijkheden op persoonlijke titel ben gaan meedoen met een initiatief

11 De ambitie:

- ☐ 1. Zal vooral van ons als provincie blijven
- ☐ 2. Zal vooral van de initiatiefnemende organisatie blijven, maar raakt ons belang
- ☐ 3. Kan bij anderen komen of blijven liggen
- ☐ 4. Lijkt gedeeld te kunnen worden met anderen die al in beeld zijn of kunnen komen
- ☐ 5. Is van mij persoonlijk om iets in gang te zetten
- ☐ 6. Voel ik wel, maar ik kijk naar wat ik er persoonlijk wel of niet mee wil

12 Om de ambitie te bereiken:

- ☐ 1. Komen we als organisatie zelf een heel eind
- ☐ 2. Moeten we een andere partij zien te beïnvloeden
- ☐ 3. Moeten we dat wat er al gebeurt, verder stimuleren en groter maken
- ☐ 4. Zijn we sterk afhankelijk van (een) andere partij(en) en zij van ons
- ☐ 5. Moet ik ervoor zorgen dat ik andere mensen motiveer om met mij mee te doen

5 Gaandeweg de samenwerking:

- ☐ a. Bepaalt één organisatie wie onder welke voorwaarden waar invloed op heeft
- ☐ b. Kunnen partijen toetreden of uittreden na het voldoen aan gezamenlijk bepaalde voorwaarden
- ☐ c. Kan iedereen die wil, deelnemen of uitstappen

6 Het vertrouwen tussen de personen en partijen:

- ☐ a. Is broos of moet telkens opnieuw bevestigd worden
- ☐ b. Is (in potentie) groot
- ☐ c. Is een vanzelfsprekend basisprincipe

7 Welke spannende ontwikkeling kan zich voordoen in het samenwerkingsproces:

- ☐ a. Stakeholders dachten bij aanvang meer invloed te hebben dan dat zij gedurende het proces krijgen van de organisatie die het samenwerkingsproces trekt
- ☐ b. Na verloop van tijd blijkt dat een of meer partners meer vanuit eigenbelang dan vanuit het collectieve belang handelt/handelen, wat het onderlinge vertrouwen schaadt
- ☐ c. Tijdens het samenwerkingsproces ontstaan er steeds meer voorwaarden en regels die vrijwillige deelname en bijdrage belemmeren

8 Het risico als de samenwerking mislukt is:

- ☐ a. Groot
- ☐ b. Gemiddeld
- ☐ c. Klein

9 Rond deze (overkoepelende) opgave zijn (vooral) nog weinig:

- ☐ a. Gestuurde samenwerkingen
- ☐ b. Gelijkwaardige samenwerkingen
- ☐ c. Spontane samenwerkingen

13 De rol van ons als provincie is:

- ☐ 1. Sturen op een gedragen besluitvorming rondom onze eigen ambitie
- ☐ 2. Ons belang inbrengen in een samenwerkingsproces, geleid door een andere organisatie
- ☐ 3. Op afstand betrokken om initiatieven van anderen mogelijk te maken
- ☐ 4. In een gelijkwaardige rol, naast andere partners, bijdragen aan een gezamenlijke ambitie

14 Het provinciale belang en de provinciale invloed is:

- ☐ 1. Beide groot
- ☐ 2. Groot belang, maar weinig invloed
- ☐ 3. Onduidelijk of kleiner
- ☐ 4. Beide ongeveer even groot als dat van andere partijen

15 De mogelijke investering van ons als provincie in tijd, gold, capaciteit etc. is:

- ☐ 1. Groter dan van de andere partijen en dit is ook beschikbaar
- ☐ 2. Kleiner dan de leidende partij
- ☐ 3. Kleiner dan de betrokken partijen en personen
- ☐ 4. Ongeveer gelijk aan de andere partijen en dit is ook beschikbaar

16 De verantwoordelijk bestuurder:

- ☐ 1. Is stevig genoeg om een leidende rol waar te kunnen maken
- ☐ 2. Heeft een agenda die ingebracht moet worden
- ☐ 3. Gelooft vooral in het ondersteunen van anderen
- ☐ 4. Is geschikter of meer bereid om de verantwoordelijkheid te delen

17 PS lijken vooral:

- ☐ 1. Grip te willen hebben
- ☐ 2. Te willen lobbyen
- ☐ 3. Los te willen laten
- ☐ 4. De verantwoordelijkheid te willen delen

18 De andere partij(en) verwachten van ons:

- ☐ 1. Dat wij de leiding nemen
- ☐ 2. Dat wij onze belangen behartigen
- ☐ 3. Een dienende en ondersteunende rol
- ☐ 4. Een gelijkwaardige rol

19 Wij als organisatie zijn in zijn algemeenheid vooral goed in:

- ☐ 1. Zelf de leiding nemen
- ☐ 2. Onze belangen inbrengen
- ☐ 3. Ervoor zorgen dat anderen het zelf kunnen
- ☐ 4. Het eigenaarschap gedeeld maken

Tel het aantal keer dat je A, B of C hebt aangekruist op; doe dit ook voor het aantal keer dat je 1, 2, ... of 6 hebt aangekruist.

Samenwerkingsvorm

a. Gestuurde samenwerking aantal: ☐

b. Gelijkwaardige samenwerking aantal: ☐

c. Spontane samenwerking aantal: ☐

Samenwerkingsrol

Regisseur aantal: ☐

Stakeholder aantal: ☐

Facilitator aantal: ☐

Partner aantal: ☐

Pionier aantal: ☐

Deelnemer aantal: ☐

Let op

A, B en C tellen samen op tot 9 punten en 1-6 tellen op tot 10 punten. Een spreiding van de punten kan betekenen dat de samenwerkingsvorm en rol op dit moment onduidelijk zijn. Het kan ook betekenen dat er verschillende deelopgaven besloten liggen in de samenwerking die om een andere vorm en rol vragen. Wanneer dit het geval is, zorg dan dat je hier expliciet over communiceert zodat wij een betrouwbare partner blijven. Wanneer de vorm en de rol niet overeenkomen, is dat reden tot herijking, bijvoorbeeld een partnerrol in een gestuurde samenwerking is geen effectieve combinatie.