

## **Besluit van Provinciale Staten van de provincie Zuid-Holland van 14 oktober 2020, PZH-2020-746615605, DOS-2020-0005798, houdende regels omtrent verbonden partijen en overige deelnemingen 2020-2021**

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

Gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van 8 september 2020, met het besluitnummer PZH-2020-746615605;

Gelet op artikel 190, eerste lid, van de Provinciewet;

Besluiten:

1. Vast te stellen de Beleidsnota verbonden partijen en overige deelnemingen 2020-2021 met ingang van 14 september 2020 tot en met 31 december 2021;
2. Te bepalen dat dit besluit in het Provinciaal Blad wordt gepubliceerd.

Den Haag, 14 oktober 2020

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

griffier,

voorzitter,

### **Beleidsnota verbonden partijen en overige deelnemingen 2020-2021**

in werking getreden 14 september 2020

#### **Inhoudsopgave beleidsnota**

Hoofdstuk 1:

1. Inleiding;
  - 1.1 Wat zijn verbonden partijen?
  - 1.2 Wat is de grondslag bij verbonden partijen?

Hoofdstuk 2:

2. Provinciale verbonden partijen
  - 2.1 Besliskader
  - 2.2 Toelichting besliskader en stappenplan

Hoofdstuk 3:

- 3 Provinciale vertegenwoordiging
  - 3.1 Provinciale vertegenwoordiging in publiekrechtelijke organisaties
  - 3.2 Provinciale vertegenwoordiging in privaatrechtelijke rechtspersonen
  - 3.3 Samenvatting besluitvormingskader privaatrechtelijke rechtspersonen
  - 3.4 Overige deelnemingen

Hoofdstuk 4:

- 4 Verantwoording
  - 4.1 Sturen en beheersen
  - 4.2 Sturingsmodellen
  - 4.3 Exit-strategie

Bijlage: 1. Invulling bestuurlijke vertegenwoordiging door GS

## Hoofdstuk 1. Inleiding

Uit de Provinciewet en de daarop gebaseerde Financiële Verordening volgt dat Gedeputeerde Staten (GS) tenminste eenmaal per vier jaar een Beleidsnota verbonden partijen ter vaststelling aanbieden aan Provinciale Staten (PS). Deze nota geeft hier uitvoering aan en behandelt de beleidsuitgangspunten en de controlekaders aangaande (het aangaan van nieuwe) participaties en de condities waaronder het publiek belang is gediend met behartiging door verbonden partijen. Tevens bevat de nota de provinciale vertegenwoordiging in verbonden partijen.

Inhoudelijk bestaat het beleidskader uit wettelijke randvoorwaarden en aanvullende kaders die PS aan GS opleggen. Daarbij staan de beleidsuitgangspunten(keuzes) in een besliskader weergegeven dat via stappen moet worden doorlopen en waaruit de te kiezen rechtsvorm volgt.

Bij het opstellen van de beleidsnota is rekening gehouden met wijziging van de Wet gemeenschappelijke regeling en de aanbeveling van de Randstedelijke Rekenkamer over een te ontwikkelen exit-strategie. Tevens is het kader opgenomen voor het opzetten van een Energiefonds uit het Hoofdlijnenakkoord "Zuid-Holland slimmer, schoner en sterker". De wijziging van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) heeft geen directe gevolgen voor het beleid aangaande verbonden partijen en overige deelnemingen.

### 1.1 Wat zijn verbonden partijen?

Verbonden partijen zijn privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisaties waarin de provincie een bestuurlijk en financieel belang heeft (artikel 1 BBV). Een bestuurlijk belang houdt in dat de provincie op enigerlei wijze zeggenschap heeft over de rechtspersoon (als bestuurder of aandeelhouder). Een financieel belang houdt in dat de provincie financiële middelen ter beschikking stelt of heeft gesteld, die ze kwijt is in geval van faillissement. In de praktijk houdt dit in dat aan een (publiekrechtelijke) gemeenschappelijke regeling een deelnemersbijdrage wordt betaald en bij een deelname in (privaatrechtelijke) vennootschap aandelen worden verworven met een bepaalde tegenwaarde.

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) maakt het oprichten of deelnemen in een publiekrechtelijke rechtspersoon door de provincie mogelijk. Artikel 158 van de Provinciewet is de basis voor het oprichten of deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon. Hierna wordt onder 'deelneming' ook verstaan een privaatrechtelijke rechtspersoon waarmee de provincie een structurele financiële, bestuurlijke en/of beleidsmatige band heeft.

Een verbonden partij kan een deelneming in een gemeenschappelijke regeling zijn, maar ook in een kapitaalvennootschap, vereniging, maatschap, coöperaties of onderlinge waarborgmaatschappij.

- Stichtingen  
Een deelneming is pas een verbonden partij als aan de voorwaarden van bestuurlijk belang én financieel belang wordt voldaan. Aan beide criteria voldoet de stichting niet. Een stichting is dus geen verbonden partij, maar wel een deelneming in de zin van artikel 158 Provinciewet.

Omdat een gedeputeerde wordt gevraagd zitting te nemen in het bestuur van een stichting vanuit een inhoudelijke relatie met het werkveld, het netwerk of anderszins, is ervoor gekozen de beleidsnota te verbreden met "en overige deelnemingen". Daarmee worden de risico's in verband met het belang in stichtingen geborgd. In paragraaf 3.4 wordt hier verder op ingegaan. De beleidsnota krijgt hiermee een bredere basis dan alleen verbonden partijen.

### 1.2 Wat is de grondslag bij verbonden partijen?

De grondslag van een verbonden partij is de wettelijke basis waarop en hoe een verbonden partij ontstaat. Bij verbonden partijen is daarbij van belang hoe de bestuurlijke en de financiële band ontstaat, die noodzakelijk is om een verbonden partij te zijn.

- Publieke verbonden partijen  
Een publiekrechtelijke rechtspersoon wordt in het leven geroepen door twee of meer bestuursorganen door middel van een gemeenschappelijke regeling. De deelnemers vaardigen bestuurders af als lid van het algemeen en dagelijks bestuur en dragen ieder voor een deel bij aan de kosten. De grondslag voor deelneming door de provincie is de Wgr, waar zowel PS, GS als de commissaris



van de Koning in kunnen deelnemen. GS en de commissaris van de Koning hebben daartoe toestemming nodig van PS (artikel 51, tweede lid, Wgr).

- Private verbonden partijen  
Een privaatrechtelijke rechtspersoon wordt opgericht bij notariële akte door minimaal één natuurlijke persoon of rechtspersoon. Natuurlijke personen en rechtspersonen kunnen deelnemen door middel van aandelen (in een vennootschap) of lidmaatschap (van een vereniging, onderlinge waarborgmaatschappij of coöperatie).

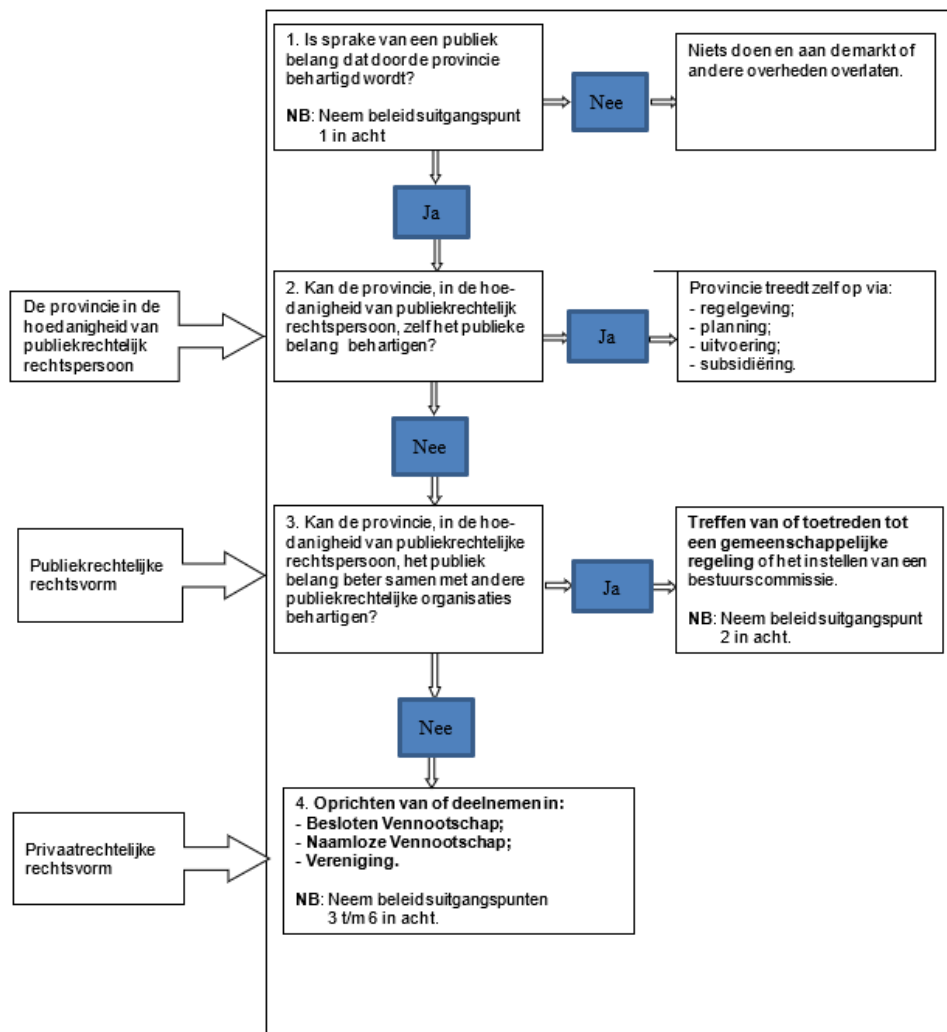
De bestuurlijke band ontstaat door provinciale deelname in de algemene aandeelhoudersvergadering (algemene bestuur) van een vennootschap of via het lidmaatschap in een vereniging. De financiële band ontstaat door de prijs die voor de aandelen wordt betaald of de contributie voor het lidmaatschap. De grondslag staat in artikel 158, tweede lid, Provinciewet. GS besluiten daartoe, nadat PS in de gelegenheid zijn gesteld hun wensen en bedenkingen kenbaar te maken. In de voorliggende beleidsnota is deze voorwaarde aangescherpt met een instemmingsvereiste van PS dat in beleidsuitgangspunt 1 is vastgelegd. Voor de reden hiervan, wordt verwezen naar de toelichtende tekst bij beleidsuitgangspunt 1.

## Hoofdstuk 2. Provinciale verbonden partijen

### 2.1 Besliskader

Het besliskader geeft inzicht in de wijze en vorm waarop een activiteit ter behartiging van een provinciaal publiek belang kan worden uitgevoerd. Het kader bevat stappen met vragen aan de hand waarvan bepaald kan worden welke weg tot het gewenste resultaat leidt. De stappen zijn gekoppeld aan beleidsuitgangspunten en worden gehanteerd om tot een goed onderbouwde beslissing te komen.

#### Schematische weergave besliskader:



## 2.2 Toelichting besliskader en stappenplan

Het besliskader vormt het kader en de leidraad bij het aangaan van een (nieuwe) verbonden partij door GS.

Hieronder volgen de stappen om door het besliskader te komen.

### Stap 1: is sprake van een publiek belang dat door de provincie behartigd wordt (of moet worden)?

De provincie heeft via (medebewind) wetgeving bepaalde taken direct of indirect opgedragen gekregen. Met deze wettelijke taakuitvoering wordt het publiek belang gediend dat in de betreffende wet of regelgeving is vastgelegd. Voor de overige taken laat de wetgever het aan de provincie zelf over om aan het publiek belang invulling te geven. Dit kan door beleid hierop te maken en bepaalde publieke belangen daarmee te behartigen. Daarmee neemt de provincie de verantwoordelijkheid op zich en maakt dit tot haar publieke provinciaal belang.

#### Antwoord:

- » **Nee: de provincie heeft hier geen belang**
- » **Ja: ga door naar stap 2**

### Stap 2: kan de provincie als publiekrechtelijk rechtspersoon zelf het publieke belang behartigen?

De provincie behartigt het publiek belang in de hoedanigheid van publiekrechtelijke rechtspersoon. De provincie beschikt over een scala van publiekrechtelijke instrumenten om de wettelijke en andere taken uit te voeren, zoals vaststellen van regelgeving, verlenen van vergunningen, toestemmingen, onthefingen, verstrekken van subsidie, sluiten van bestuursovereenkomsten en onteigening.

#### Antwoord:

- » **Ja: de provincie zelf behartigt het publiek belang**
- » **Nee: ga door naar stap 3**

### Stap 3: Kan de provincie als publiekrechtelijke rechtspersoon, het publiek belang beter samen met andere publiekrechtelijke organisaties behartigen?

Zelf uitvoeren is uitgangspunt, maar niet altijd de meest geschikte manier om het publiek belang te behartigen. Vanuit efficiëntie, risicospreiding en/of samenwerking als katalysator kan een activiteit samen met anderen worden opgepakt of aan een ander worden opgedragen. Denk bijvoorbeeld aan de bundeling van (uitvoerings) taken bij de Omgevingsdiensten.

De Provinciewet bepaalt dat GS kunnen besluiten om deel te nemen in een andere rechtspersoon, nadat PS hebben ingestemd (gemeenschappelijke regeling) of hun zienswijze kenbaar hebben gemaakt (privaatrechtelijke rechtspersoon). Ook ten aanzien van wijziging van of uittreding uit een gemeenschappelijke regeling geldt dat PS daarmee dienen in te stemmen, terwijl voor wijziging of beëindiging van een deelneming in een privaatrechtelijke rechtspersoon geen wettelijke verplichting geldt om PS daarbij te betrekken.

In de beleidsnota zijn de voorwaarden van de instemmingsvereiste van PS tussen publiekrechtelijke verbonden partijen en privaatrechtelijke verbonden partijen gelijkgetrokken. De reden hiervoor is dat steeds meer publieke provinciale belangen via privaatrechtelijke verbonden partijen worden verwezenlijkt. Het gaat daarbij veelal om een grote financiële inbreng vanuit de provincie. Daarom is mede gelet op de financiële consequenties en de taakverdeling tussen GS en PS, de instemming vooraf van PS is opgenomen.

#### Beleidsuitgangspunt 1: de voorhangprocedure (grondslag: wettelijk en aanvullend PS)

GS besluiten alleen om deel te nemen in een andere rechtspersoon, dan wel de deelname te wijzigen of te beëindigen nadat PS daarmee hebben ingestemd.

Het besluit tot oprichting van of deelneming in een verbonden partij bevat in ieder geval de volgende aspecten:



|                      |   |
|----------------------|---|
| Doel/prestatie       | - Wat zijn de provinciale doelen (SMART geformuleerd)?<br>- Welke activiteiten gaat de verbonden partij voor de provincie verrichten?                           |
| Financiële aspecten  | - Aard en omvang van de risico's?<br>- Hoe worden de risico's beheerst?<br>- Fiscale aspecten (BTW, Vpb)  |
| Corporate governance | - Wat is de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de rechtspersoon?<br>- Wat is de rolverdeling tussen de rechtspersoon en GS / PS? |
| Rapportage           | - Hoe en wanneer krijgen de deelnemers informatie?<br>- Hoe wordt PS geïnformeerd?  |
| Einddatum/looptijd   | - Wanneer is het doel naar verwachting bereikt?<br>- Wat is de looptijd?  |
| Beëindigen           | - Onder welke voorwaarden kan de provincie de deelneming (tussentijds) beëindigen?  |
| Evaluatie            | - Welke evaluatiemomenten zijn voorzien gedurende de looptijd?  |

**Antwoord:**

- » **Ja: Treffen van / toetreden tot een gemeenschappelijke regeling of instellen van een bestuurscommissie**
- » **Nee: Oprichten van / deelnemen in en BV, NV of vereniging, ga door met stap 4**

**Stap 4: Is oprichting van of deelneming in een privaatrechtelijke rechtspersoon de meest adequate manier om het publiek belang te behartigen?**

Alleen als de publiekrechtelijke weg geen adequate oplossing biedt, mag worden gekozen voor de private weg. Dit uitgangspunt staat in artikel 158, lid 2 van de Provinciewet als volgt omschreven: *GS besluiten slechts tot de oprichting van en de deelneming in private verbonden partijen, 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 PS een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid zijn gesteld hun wensen en bedenkingen ter kennis van GS te brengen.*

De reden voor het publiekrechtelijke primaat is dat het publiekrecht bescherming biedt die is vastgelegd in de desbetreffende wet. Bij publiekrechtelijke rechtsvormen is het gebruik van de bevoegdheden en het proces van besluitvorming geborgd via democratische controle en verantwoording. Het overheids-handelen is hierdoor transparant. Daarnaast kunnen er bij de vervulling van bepaalde functies minder snel conflictsituaties ontstaan, omdat de wet bepaalde combinaties van functies uitsluit. Dit leidt tot het formuleren van beleidsuitgangspunt en keuze 2: het "Nee, tenzij...principe". Hiermee wordt invulling gegeven aan het wettelijke criterium "bijzonder aangewezen". Hiermee wordt de ruimte die de wet biedt aangevuld.

**Beleidsuitgangspunt/keuze 2: "Nee, tenzij .....principe" (grondslag: wettelijk en aanvullend PS)**

De provincie gaat niet over tot de oprichting van of de deelneming in een privaatrechtelijke rechtspersoon, tenzij het beoogd resultaat niet op een andere (publiekrechtelijke) wijze tot stand kan worden gebracht.

De publiekrechtelijke alternatieven (taak niet meer uitvoeren, taak zelf uitvoeren, opdracht geven aan een marktpartij) dienen afgewogen te worden tegen verzelfstandigen via deelname aan privaatrechtelijke rechtspersoon. Alleen indien het beoogde doel of resultaat niet of niet voldoende met publiekrechtelijke instrumenten kan worden bereikt, mag voor het privaatrechtelijke instrument worden gekozen. Er moeten dus zwaarwegende redenen zijn om de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid geheel of gedeeltelijk over te dragen aan een privaatrechtelijke organisatie.



Hierbij zijn in ieder geval de volgende aspecten van belang:

|   |   |
|---|---|
| Provinciaal doel                              | <ul style="list-style-type: none"><li>- De aard van het publiek belang</li><li>- Het te bereiken provinciale doel en eventuele subdoelen (Hoe?)</li><li>- Waarom willen we dit doel bereiken?</li><li>- Wat is de nul situatie?</li></ul>   |
| Activiteit en prestaties                      | <ul style="list-style-type: none"><li>- Aard en omvang van de activiteit</li><li>- Wettelijke of niet-wettelijke taak</li><li>- Welke prestaties moet de verbonden partij voor de provincie leveren?</li><li>- Wat moet de kwaliteit of het rendement zijn van de te leveren prestatie?</li></ul> |
| Rapportage                                    | <ul style="list-style-type: none"><li>- Hoe worden de deelnemers geïnformeerd, welk moment en hoe vaak?</li><li>- Hoe worden Provinciale Staten geïnformeerd?</li></ul>   |
| Zeggenschap                                   | <ul style="list-style-type: none"><li>- Hoe is de bestuurlijke zeggenschap geregeld</li><li>- Is deze gekoppeld aan de financiële inbreng of anderszins</li><li>- Hoe wordt deze periodiek bijgesteld en vastgesteld</li></ul>  |
| Samenwerking                                  | <ul style="list-style-type: none"><li>- Wie zijn de andere samenwerkingspartners en partijen</li><li>- Hoe zijn de verhoudingen met andere deelnemers: % en/of Euro's</li></ul>   |
| Sturing                                       | <ul style="list-style-type: none"><li>- Welk sturingsmodel en rol wordt gekozen?</li><li>- Wie kan (bij)sturen en wanneer?</li><li>- Welke andere sturing en beïnvloeding is mogelijk?</li></ul>  |
| Slagvaardigheid                               | <ul style="list-style-type: none"><li>- Is het van belang van snel besluiten kunnen worden genomen</li></ul>  |
| Financieel belang                             | <ul style="list-style-type: none"><li>- De aard en omvang van het financieel belang</li><li>- Welke risico's worden gelopen en welke maatregelen worden genomen om deze te beheersen?</li></ul>   |
| Kosten  | <ul style="list-style-type: none"><li>- Uitvoeringskosten activiteit</li><li>- Hoe vindt afrekening plaats?</li></ul>   |
| Fiscale aspecten                              | <ul style="list-style-type: none"><li>- Welke fiscaal regiem is van toepassing</li><li>- Heeft dit nog consequenties voor de provincie</li></ul>  |
| Deskundigheid                                 | <ul style="list-style-type: none"><li>- Welke mate van kennis en deskundigheid is binnen de provincie en/of bij andere betrokken partijen aanwezig</li><li>- Welke specifieke kennis en kunde is eventueel nodig?</li></ul>   |
| Regelgeving                                   | <ul style="list-style-type: none"><li>- Zijn er Europese regels en eisen m.b.t. de activiteit</li></ul>   |
| Evaluatie                                     | <ul style="list-style-type: none"><li>- Is er een evaluatiemoment gedurende de looptijd?</li><li>- In de evaluatie wordt tenminste ingegaan op in hoeverre de gestelde doelen zijn bereikt en of provinciale deelname nog langer noodzakelijk is.</li></ul>                                       |
| Einddatum/looptijd/<br>Uittreding/beëindiging | <ul style="list-style-type: none"><li>- Wanneer beginnen de activiteiten?</li><li>- Wanneer is het (sub)doel bereikt?</li><li>- Wat is de looptijd van de regeling?</li><li>- Onder welke condities kan de provincie tussentijds uitstappen?</li></ul>  |

Vervolgens moet worden bepaald welke privaatrechtelijke rechtsvorm en instrumenten de voorkeur genieten, mede gelet op het te bereiken doel. Daarbij wordt opgemerkt dat ook als gekozen wordt voor het oprichten of deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon, de provincie altijd opereert binnen het publieke kader.

Dit kan inhouden dat bepaalde regels van publiekrecht doorwerking krijgen naar de private rechtspersoon en

deze als bestuursorgaan worden aangemerkt. Dit is het geval als de private rechtspersoon:



- het publieke belang behartigt met publiekrechtelijke instrumenten;
- daarvoor financiële middelen gebruikt die afkomstig zijn van een bestuursorgaan (twee derde of meer);
- het bestuursorgaan zeggenschap heeft over de wijze waarop de financiële middelen worden ingezet.

De toepassing, afweging en keuze van het “Nee, tenzij”-principe loopt via het besliskader verbonden partijen, dat doorlopen dient te worden via de verschillende stappen en vragen die beantwoord moeten worden. In het besluit tot oprichting van of deelneming in een nieuwe verbonden partij dienen de stappen en antwoorden aangegeven te worden. Dit betekent dat de keuze voor oprichting van of deelneming in een privaatrechtelijke rechtspersoon gemotiveerd dient te worden, dat wil zeggen dat gelet op alle hiervoor genoemde aspecten behartiging van het publiek belang door middel van een privaatrechtelijke rechtspersoon tot het beste resultaat leidt en voldoende zwaarwegend zijn. Leidend is hier “nee, tenzij”

Uiteindelijk wordt de motivering en het doel van de keuze voor een privaatrechtelijke partij in de statuten vastgelegd. Als publiekrechtelijke regels van toepassing zijn op deze partij, is de borging en de doorwerking van de toepassing van deze regels hierbij van belang.

**Antwoord:**

- » **Nee: kies een andere rechtsvorm**
- » **Ja: deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon**

Als het besliskader en de stappen zijn doorlopen en gemotiveerd kan worden aangegeven dat de privaatrechtelijke rechtsvorm - mede gelet op het te bereiken doel - de voorkeur geniet, dan komt beleidsuitgangspunt 3 in beeld dat gaat over de bestuurlijke transparantie en integriteit, alsmede het vastleggen en periodiek toetsen van het provinciaal publiek belang in deze privaatrechtelijke verbonden partij.

**Beleidsuitgangspunt 3: Integriteit en publiek belang (grondslag: aanvullend PS)**  
 GS beoordelen per geval of deelname in (het bestuur van) een privaatrechtelijke rechtspersoon voldoet aan de eisen van bestuurlijke integriteit. GS zien erop toe dat het publiek belang in de statuten wordt opgenomen en toetsen periodiek of het publiek belang nog steeds een deelneming in de rechtspersoon rechtvaardigt.

*Integriteit*

De reden om de integriteit van een organisatie waaraan GS wil gaan deelnemen te toetsen, is gelegen in de noodzaak om concreet vast te leggen dat de bewuste rechtspersoon een publiek belang dient en dat daarbij wordt gehandeld overeenkomstig de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Integriteit wordt als begrip mede ingevuld door objectiviteit en transparantie in gedrag en besluitvorming.

Om integriteit hanteerbaar te maken is een verdere invulling van dit begrip en van de noodzakelijke objectiviteit en transparantie nodig. In dit kader zijn in ieder geval de volgende aspecten van belang:

|               |  |
|---------------|--|
| Integriteit   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rechtmatig handelen is uitgangspunt.</li> <li>- Wet normering topinkomens is van overeenkomstige toepassing, afwijking hiervan wordt gemotiveerd.</li> </ul>  |
| Objectiviteit | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Wet – en regelgeving wordt in acht genomen</li> <li>- Scheiding van belangen en functies is uitgangspunt</li> <li>- De algemene beginselen van behoorlijk bestuur worden in acht genomen</li> </ul>   |
| Transparantie | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Verantwoording aan PS vindt plaats</li> <li>- Er wordt maximale transparantie betracht en zoveel mogelijk gehandeld overeenkomstig de Wet openbaarheid van bestuur. Dit betekent dat informatie in principe openbaar toegankelijk is, tenzij het bedrijfsbelang zich daartegen verzet.</li> </ul> |

*Publiek belang*

Het publiek belang dat de provincie voor ogen heeft, dient zoveel mogelijk in de statuten van de privaatrechtelijke organisatie te worden vastgelegd. Indien het doel is bereikt of beter op andere wijze kan

worden bereikt, dient de deelneming te worden beëindigd (ontbinding rechtspersoon, overdragen aandelen of beëindigen lidmaatschap). Deelneming is tenslotte een instrument om een doel te bereiken.

GS monitoren periodiek het doel en het publiek belang zoals omschreven in de statuten en kijken daarbij naar de eventueel voorziene einddatum of looptijd. Tevens leggen GS verantwoording af aan PS over hun beleid ten aanzien van hun verbonden partijen. Hoe dit gebeurt staat in hoofdstuk 4 "Verantwoording" beschreven.

### Hoofdstuk 3. Provinciale vertegenwoordiging

#### 3.1 Provinciale vertegenwoordiging in publiekrechtelijke organisaties

De meest gebruikte publiekrechtelijke rechtsvorm is de gemeenschappelijke regeling. Alle gemeenschappelijke regelingen waarin de provincie deelneemt hebben een geleed bestuur en zijn openbare lichamen met rechtspersoonlijkheid. Dit betekent dat er twee bestuurlijke organen, te weten een dagelijks bestuur en een algemeen bestuur, aanwezig zijn en de gemeenschappelijke regeling zelfstandig kan deelnemen aan het rechtsverkeer. Het dagelijks bestuur richt zich met name op de dagelijkse gang van zaken voor wat betreft de uitvoering van de taken. Het algemeen bestuur houdt zich bezig met de controle daarop, strategiebepaling en continuïteit van de gemeenschappelijke regeling.

De bestuurlijke vertegenwoordiging van de provincie in de besturen van een gemeenschappelijke regeling is opgenomen in het volgende beleidsuitgangspunt.

**Beleidsuitgangspunt 4: Vertegenwoordiging in gemeenschappelijke regelingen (grondslag: wettelijk en aanvullend PS)**

De vertegenwoordiging in de besturen van gemeenschappelijke regelingen geschiedt door uitsluitend GS leden. Deze kunnen elkaar onderling vervangen.

Met het opnemen van de onderlinge vervangbaarheid van GS leden, wordt invulling gegeven aan de wettelijke leemte op dit punt.

Statenleden hebben geen zitting in gemeenschappelijke regelingen. PS en GS hebben ieder hun eigen rollen, taken en verantwoordelijkheden. Daarbij houden PS zich bezig met kaderstelling en controle en GS met de uitvoering. Vertegenwoordiging van de provincie in het bestuur van een andere rechtspersoon is dus een taak voor GS; over de uitvoering daarvan leggen zij verantwoording af aan PS.

De invulling van de zwaarte van de bestuurlijke vertegenwoordiging wordt bepaald aan de hand van de mate van sturing die vereist is en de mogelijkheden die de gemeenschappelijke regeling biedt. Daarbij spelen de zwaarte en het belang in de GR een rol, de mate van complexiteit, de bestuurlijke relevantie en de aard van de vraagstukken een rol. Bij enkelvoudige vertegenwoordiging zit de gedeputeerde zowel in het algemeen bestuur als in het dagelijks bestuur. Bij meervoudige vertegenwoordiging zit één gedeputeerde in het dagelijks bestuur en meerdere gedeputeerden in het algemeen bestuur (waaronder het DB-lid). Dit laatste geldt ook bij de vertegenwoordiging in de algemene aandeelhoudersvergadering bij een vennootschap.

Meervoudige vertegenwoordiging wordt voorgestaan voor een beleidsveld waarin zich veel ontwikkelingen voordoen en/of grote financiële belangen en risico's spelen. In situaties waarin sprake is van een beheerstand of het op korte termijn uitreden door de provincie, ligt enkelvoudige vertegenwoordiging voor de hand. Daarbij is de vakinhoudelijk gedeputeerde veelal de aangewezen persoon om de verschillende provinciale belangen te behartigen. Voor een beheerstand gelden de volgende criteria.

|                    |  |
|--------------------|--|
| Deelnemersbijdrage | Deze is gedurende 3 jaar niet of nauwelijks gewijzigd.   |
| Risico's           | Geen grote (financiële) risico's of andere bestuurlijk gevoelige zaken.                          |
| Weerstandsvermogen | Voldoende weerstandsvermogen beschikbaar (minimaal factor 1) om bestaande risico's af te dekken. |

In bijlage 2 zijn alle verbonden partijen opgenomen met daarbij aangegeven of de vertegenwoordiging enkelvoudig of meervoudig is belegd. De geactualiseerde versie hiervan wordt jaarlijks in de paragraaf verbonden partijen van de begroting van de provincie opgenomen.

#### 3.2 Provinciale vertegenwoordiging in privaatrechtelijke rechtspersonen

De provincie kan op drie manieren betrokken zijn bij privaatrechtelijke rechtspersonen:





1. De provincie als aandeelhouder in een NV of BV;
2. Vertegenwoordiging van de provincie in het bestuur van een privaatrechtelijk rechtspersoon;
3. Vertegenwoordiging van de provincie in de raad van commissarissen of een ander (toezicht / advies) orgaan van een privaatrechtelijk rechtspersoon.

De bestuurlijke vertegenwoordiging in privaatrechtelijke verbonden partijen kan binnen de mogelijkheden die de statuten bieden enkelvoudig of meervoudig zijn. Voor de enkelvoudige vertegenwoordiging geldt dat de private partij in een beheerstand moet staan. Voor een beheerstand gelden de volgende criteria:

|                             |   |
|-----------------------------|---|
| Intrinsieke waarde aandelen | Deze waarde ligt gedurende 3 jaar hoger dan de nominale waarde.           |
| Aantal aandelen             | Het aantal aandelen van de provincie is < 10% van de totale aandelen.     |
| Risico's                    | Geen grote (financiële) risico's of andere bestuurlijk gevoelige zaken.   |
| Weerstandsvermogen          | Voldoende weerstandsvermogen (factor $\geq 1$ ) om risico's af te dekken. |

Een meervoudige vertegenwoordiging is de staande praktijk bij 100% aandeelhouderschap.

#### **Algemene vergadering van aandeelhouders ( AvA )**

Ten aanzien van de provinciale vertegenwoordiging in privaatrechtelijke organen geldt:

#### **Beleidsuitgangspunt 5: Wie en in welke privaatrechtelijke organen vertegenwoordigd (grondslag: aanvullend PS)**

De provincie is alleen vertegenwoordigd in de algemene vergadering van aandeelhouders of de algemene ledenvergadering. Deze vertegenwoordiger verwoordt het standpunt van GS in deze vergadering. GS leggen verantwoording af over het door hen gevoerde beleid aan PS.

Een deelnemer in een privaatrechtelijke rechtspersoon is lid van het algemeen bestuur. Dit is bij een naamloze of besloten vennootschap de algemene vergadering van aandeelhouders (AvA). Bij een vereniging, coöperatie of onderlinge waarborgmaatschappij is dit de algemene ledenvergadering. Waar hierna wordt gesproken over "AvA" wordt daarmee ook de algemene ledenvergadering bedoeld. De verantwoording van GS richting PS gebeurt via de jaarrekening of tussentijds door bijvoorbeeld het beantwoorden van Statenvragen of het verstrekken van informatie. Wie het standpunt van GS in de AvA overbrengt, wordt vrijgelaten. Dit kan een gedeputeerde, provinciaal ambtenaar of aan te wijzen derde zijn.

#### **Raad van Bestuur**

Een vennootschap heeft een raad van bestuur (RvB) die wordt benoemd, geschorst en ontslagen door de algemene vergadering van aandeelhouders (AvA) of door de raad van commissarissen (RvC) bij een structuurvennootschap. De RvB vertegenwoordigt de vennootschap in en buiten rechte. GS kunnen in de algemene aandeelhoudersvergadering een gedeputeerde, provinciaal ambtenaar of een derde voordragen om zitting te nemen in het bestuur van een privaatrechtelijke rechtspersoon. Dat kan niet een lid van PS zijn. In verband met mogelijke belangenverstremming geldt een instemmingsvereiste van PS zoals vastgelegd in beleidsuitgangspunt 6.

#### **Beleidsuitgangspunt 6: Voordracht lid raad van bestuur (grondslag: aanvullend PS)**

Een gedeputeerde, provinciaal ambtenaar of aan te wijzen derde neemt uitsluitend zitting in de raad van bestuur van een privaatrechtelijke rechtspersoon indien dat bijzonder aangewezen moet worden geacht. GS besluiten daarover, na instemming van PS.

#### **De raad van commissarissen (RvC)**

De RvC houdt toezicht op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de onderneming. De RvC richt zich bij de vervulling van zijn taak naar het belang van de vennootschap. Commissarissen worden benoemd, geschorst en ontslagen door de AvA. Bij de structuurvennootschap worden de commissarissen door de RvC zelf benoemd, geschorst en ontslagen. Met dit laatste wordt de invloed en afstand vergroot tot de aandeelhouders en zal minder snel sprake zijn van doorwerking van publiekrechtelijk regels (zie voor verdere toelichting beleidsuitgangspunt 2).



In de statuten van de privaatrechtelijke rechtspersoon kan worden bepaald dat er een RvC is en wie commissarissen mag voordragen. Indien de statuten bepalen dat de provincie het recht heeft een commissaris voor te dragen gelden daarbij de volgende criteria:

|                        |   |
|------------------------|---|
| Onafhankelijkheid      | - Onafhankelijk van de provincie.   |
| Deskundigheid          | - Deskundig op het vakgebied waarin de rechtspersoon werkzaam is.   |
| Onverenigbare functies | - Niet tevens bestuurder zijn bij de betreffende rechtspersoon;<br>- Geen lid GS of PS;<br>- Geen dienstverband bij de provincie. |

Deze criteria dienen te worden gehanteerd om (de schijn van) belangenverstremgeling te voorkomen. Een door de provincie voorgedragen commissaris is geen verantwoording verschuldigd aan GS of PS. Bovenstaande criteria zijn opgenomen in beleidsuitgangspunt 7.

**Beleidsuitgangspunt 7: Voordracht commissaris (grondslag: aanvullend PS)**

GS dragen uitsluitend personen voor als commissaris, die geen functie hebben binnen de provincie of anderszins een structurele band hebben met de provincie. Daarbij geldt als uitgangspunt dat deze externe persoon onafhankelijk en deskundig is op het gebied waarin de verbonden partij werkzaam is.

Indien de provincie een bestuurder of commissaris aanwijst of voordraagt, treft zij een voorziening tegen die risico's die de bestuurder of commissaris hierbij loopt, bijvoorbeeld door middel van een bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering.

**Raad van Toezicht (RvT) of Advies (RvA)**

Verder kunnen de statuten bepalen dat er een raad van toezicht (RvT) en/of een raad van advies (RvA) is.

Dit zijn organen met niet wettelijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, die via de statuten worden toegekend en vastgelegd. Voor het lidmaatschap van deze raden gelden de beleidsuitgangspunten 7, inclusief het treffen van een voorziening tegen de risico's die het lidmaatschap met zich meebrengt.

**Beleidsuitgangspunt 8: Lidmaatschap raad van toezicht en/of advies (grondslag: aanvullend PS)**

Voor het lidmaatschap van een raad van toezicht en raad van advies geldt het beleidsuitgangspunt 7.

Voor de goede orde, iedere bestuurder of toezichthouder neemt zitting in het bestuur of een toezicht-houdend orgaan van een privaatrechtelijke rechtspersoon, op persoonlijke titel. Dit is geen vertegenwoordiging van de provincie en de betrokkenen hoeven daarover ook geen verantwoording af te leggen aan GS of PS. Ook kan dit leiden tot conflictsituaties, omdat het publiek belang en het particuliere belang van de rechtspersoon strijdig kunnen zijn. Het verdient daarom aanbeveling dat de provincie uitsluitend de rol van aandeelhouder vervult. Ook hier geldt uitdrukkelijk het "nee, tenzij-principe". Gelet op de mogelijkheid van belangenverstremgeling, dienen zowel de provincie als de rechtspersoon de nodige maatregelen te treffen om (de schijn van) belangenverstremgeling tegen te gaan.

**3.4 Overige deelnemingen**

Onder de overige deelnemingen vallen de stichtingen en de commanditaire vennootschappen. Dit zijn geen verbonden partijen.

- Stichtingen  
Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven is een stichting wel een deelneming in de zin van artikel 158 van de Provinciewet, maar geen verbonden partij. Een gedeputeerde wordt vaak gevraagd zitting te nemen in een bestuur van een stichting vanuit een inhoudelijke relatie met het werkveld, het netwerk of anderszins.  
Het zitting hebben in een bestuur creëert geen bestuurlijke band met de provincie, omdat deze alleen ontstaat via de bestuurlijke afvaardiging door de provincie als deelnemer.

De gedeputeerde is dus zelf verantwoordelijk voor hetgeen hij of zij in die hoedanigheid doet. Dat betekent ook dat de gedeputeerde aansprakelijk kan worden gesteld voor niet behoorlijk bestuur of voor ander onrechtmatig handelen. De provincie is hier formeel niet bij betrokken.

Het is evenwel in het belang van de provincie dat er toezicht wordt gehouden op de mogelijke risico's voor de gedeputeerde en de provincie. Daarom zal er minimaal één keer per jaar worden gekeken in welke stichtingen gedeputeerden zitting hebben en welke (financiële) relaties deze stichtingen hebben met de provincie. Deze analyse zal ter kennisneming aan GS worden gestuurd inclusief de eventuele bijzondere bestuurlijke aandachtspunten.

- **Commanditaire vennootschappen (CV)**  
De CV is een samenwerkingsverband in een maatschapsvorm die geen rechtspersoonlijkheid bezit en derhalve niet zelfstandig kan handelen en aan het rechtsverkeer deelnemen. Een CV kan alleen in combinatie met een BV of NV worden gebruikt. Daarom zullen de CV gegevens worden vermeld in de paragraaf verbonden partijen bij de desbetreffende BV of NV om zo het totaaloverzicht te behouden.

## **Hoofdstuk 4. Verantwoording**

GS leggen periodiek verantwoording af aan PS over hun beleid ten aanzien van haar verbonden partijen. Dit geschiedt via de reguliere P. & C. producten en jaarlijks via een analyse die wordt opgesteld aan de hand van de begroting en de jaarrekening van de verbonden partijen.

### **4.1 Sturen en beheersen**

GS monitoren periodiek het doel en het publiek belang zoals omschreven in de gemeenschappelijke regeling of de statuten en kijken daarbij naar de punten zoals deze onder beleidsuitgangspunt 2 staan opgesomd en toegelicht.

### **4.2 Sturingsmodellen**

De vorm waarin wordt deelgenomen door de provincie, de accenten en de samenwerkingsrelatie met de overige deelnemers kan verschillen per verbonden partij. De rol van de provincie kan variëren van responsief tot functionerend in een gezamenlijk netwerk van overheden. De keuze voor de rol is dus afhankelijk van de rol die de provincie zichzelf wil aanmeten en de taak en activiteit die verricht dient te worden.

### **4.3 Exit-strategie**

Vanzelfsprekend dient de provincie de verbonden partij te beëindigen (uittreden uit of ontbinding van de rechtspersoon, overdragen aandelen of beëindigen lidmaatschap), als het doel is bereikt of beter op andere wijze kan worden behartigd. De deelneming is tenslotte een instrument om een doel te bereiken.

Over een exit moeten afspraken worden gemaakt. Het is daarom van belang bij het voornemen tot deelneming in een verbonden partij al over een eventuele exit-strategie na te denken. Afspraken hierover kunnen worden vastgelegd in bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling of statuten. Een uittreding of exit verschilt per rechtsvorm, waarbij soms de wetgever het proces om te komen tot uittreding heeft vastgelegd.

#### **Exit gemeenschappelijke regeling**

Bij een publiekrechtelijke verbonden partij wordt de samenwerkingsrelatie vastgelegd in een gemeenschappelijke regeling. In de gemeenschappelijke regeling kunnen de deelnemers een artikel opnemen waarin een einddatum van de regeling staat, eventueel met een mogelijkheid om te verlengen.

Op de opgenomen einddatum houdt de samenwerkingsrelatie van rechtswege op. Hiervoor hoeven de deelnemers niets te doen. Ook kan een einddatum gekoppeld zijn aan een evaluatiemoment waarop alle deelnemers kijken of zij met de opgezette samenwerkingsvorm willen doorgaan en hoe.

Als alle deelnemers besluiten de gemeenschappelijke regeling te beëindigen, vindt liquidatie plaats naar de regels zoals opgenomen in de regeling. Mocht echter één of enkele deelnemers niet verder willen gaan met deze vorm van samenwerking, dan dienen de overblijvende deelnemers gecompenseerd te worden. Uit recente jurisprudentie blijkt dat de schadeloosstelling richting andere deelnemers maximaal vijf keer de jaarlijkse deelnemersbijdrage bedraagt, waarbij eventuele positieve baten binnen de verbonden partij in mindering mogen worden gebracht.

Gelet op hetgeen hierboven is verwoord, dient in het voorstel tot het aangaan van een verbonden partij bij de looptijd van een samenwerking ingegaan te worden op de uittreding en beëindiging. Daarbij zal het duidelijk zijn dat als de provincie alleen een bepaalde activiteit of ontwikkeling in gang wil zetten, sprake moet zijn van een tijdelijke regeling en samenwerkingsvorm, waar van te voren de exit-strategie wordt vastgelegd.

#### **Exit NV of BV's**

Bij privaatrechtelijke verbonden partijen dienen de bestuurlijke afspraken over een eventuele exit-strategie te worden vastgelegd in statuten of andere documenten met een juridisch gelijkwaardige status. Voor een exit en het zich terugtrekken uit een privaatrechtelijke partij staat veelal de volgende procedure in de statuten aangegeven.

#### **Gebruikelijke bepalingen statuten**

|              |  |
|--------------|--|
| Verzoek PZH  | Het voornemen tot uittreden van de provincie moet aan de raad van commissarissen (RvC) kenbaar worden gemaakt.   |
| Uitvraag RvC | RvC zendt het verzoek door aan de overige deelnemers met de vraag of deze belangstelling hebben voor de aangeboden aandelen.   |
| Voorstel RvC | Daarna doet de RvC een voorstel aan de algemene aandeelhoudersvergadering (AvA).<br>Het voorstel kan zijn de inname van de aandelen door de betreffende N.V. of B.V. zelf.<br>Bij geen gegadigden, moet de RvC komen met een alternatief voorstel. |

Bovenstaande procedure betekent nog niet dat de verkoop van aandelen direct slaagt. Bij belangstelling van de overige aandeelhouders vindt onderhandeling over de verkoopprijs plaats. Omdat het geen 'gewone' verkoop is van aandelen, maar het aanbod beperkt blijft tot de overige aandeelhouders, geldt hier niet de marktwerking en prijsvorming. Een andere aandeelhouder is dan ook vaak niet geneigd de intrinsieke marktwaarde van de aangeboden aandelen te betalen of wil de aandelen slechts overnemen om niet. Als de provincie op dit laatste aanbod zou ingaan, betekent dit dat de waarde van de aandelen afgeboekt dienen te worden binnen de provinciale begroting. Dit is een politiek-bestuurlijke afweging, waarover GS als aandeelhouder bevraagd kan worden door PS.

#### **Afschrijven**

Een mogelijk alternatief tot verkoop van aandelen zou kunnen zijn, dat bij het aantreden van het college de lijst met verbonden partijen wordt doorgenomen en daarbij bepaald wordt welke partij geen provinciaal belang meer dient. Vervolgens kunnen de aandelen te koop worden aangeboden. Lukt het niet om deze te verkopen, dan zullen deze in 4 jaar worden afgeschreven waarbij ze jaarlijks worden aangeboden tegen de lagere prijs (- 25%). Mocht er binnen de periode geen belangstelling bestaan voor deze aandelen, dan zouden de aandelen na 4 jaar om niet kunnen worden weggedaan aan de N.V./B.V. of andere gegadigden.

#### **Beheerstand**

Een derde mogelijkheid is de aandelen in een N.V./B.V. in portefeuille houden. Er bestaat dan geen actieve rol vanuit de provinciale organisatie om de aandeelhoudersvergadering voor te bereiden en er wordt geen advies gegeven aan de GS-leden of anderen. Jaarlijks wordt uitsluitend de intrinsieke waarde bepaald in het kader van de jaarrekening en de begroting.

Per situatie dient beoordeeld te worden welk van de bovenstaande drie opties tot verkoop van de aandelen het meest wenselijk is. Dit is een politiek-bestuurlijke afweging die GS als aandeelhouder maken en die verantwoordt dient te worden richting PS. Daarbij geldt de voorwaarde van instemming van PS zoals opgenomen in beleidsuitgangspunt 1., omdat deze feitelijk neerkomt op wijzigen of beëindigen van de deelname door GS. Hiervoor geldt dat PS daarmee moeten instemmen.



### Bijlage 1: Invulling bestuurlijke vertegenwoordiging bij verbonden partijen door GS

Voor de bestaande deelnemingen wordt een meervoudige bestuurlijke vertegenwoordiging binnen de grenzen van de GR in het DB en AB voorgesteld bij:

- de 5 omgevingsdiensten, omdat het hier een relatief nieuw beleidsveld betreft, waarbij veel ontwikkelingen (ook op landelijk niveau) zich voordoen. Een actieve sturing aan de voorkant is daarbij, zowel vanuit een beleidsmatig oogpunt als vanuit uitvoeringstechnische zaken, gewenst.
- Grondbank Zuidplas omdat hier grote financiële belangen spelen die een actieve sturing aan de voorkant vereisen.
- Proav NV omdat de provincie hier 100% aandeelhouder is.
- 

|  | Enkelvoudig | Meervoudig |
|--|-------------|------------|
| <b>Gemeenschappelijke regelingen</b>                         |             |            |
| Koepelschap Buitenstedelijk Groen                            | X           |            |
| Recreatieschap Voorne-Putten-Rozenburg                       | X           |            |
| Recreatieschap IJsselmonde                                   | X           |            |
| Recreatieschap Rottemeren                                    | X           |            |
| Recreatieschap Midden-Delfland                               | X           |            |
| Natuur- en Recreatieschap Zuidwestelijke Delta               | X           |            |
| Natuur- en Recreatieschap Groenalliantie Midden Holland e.o. | X           |            |
| Parkschap Nationaal Park De Biesbosch                        | X           |            |
| RUD DCMR Milieudienst Rijnmond                               |             | X          |
| RUD Haaglanden   |             | X          |
| RUD Midden-Holland   |             | X          |
| RUD West-Holland   |             | X          |
| RUD Zuid-Holland-Zuid  |             | X          |
| Grondbank RZG Zuidplas                                       |             | X          |
| Wegschap Dordtse Kil   | X           |            |
| <b>Vennootschappen en coöperaties</b>                        |             |            |
| Proav NV   |             | X          |
| Warmtebedrijf Infra NV                                       | X           |            |
| ROM Drechtsteden Holding NV                                  | X           |            |
| ROM Drechtsteden Capital BV                                  | X           |            |
| Participatiemaatschappij InnovationQuater B.V.               | X           |            |
| Delta NV   | X           |            |
| NV Bank Nederlandse Gemeenten (BNG)                          | X           |            |
| Nederlandse Waterschapsbank N.V. (NBW)                       | X           |            |
| <b>Stichtingen en verenigingen</b>                           |             |            |
| Vereniging Interprovinciaal overleg (IPO)                    | X           |            |
| Regio Randstad in Brussel (P4)                               | X           |            |
| Huis van de Nederlandse Provincies                           | X           |            |
| <b>Overige verbonden partijen</b>                            |             |            |
| Ontwikkelingsmaatschappij Het Nieuwe Westland CV (ONW)       | X           |            |
| ROM-Drechtsteden CV  |             |            |