

Sturing in Samenwerking 3.0 Het strategisch investeringsbeleid en uitvoeringskader

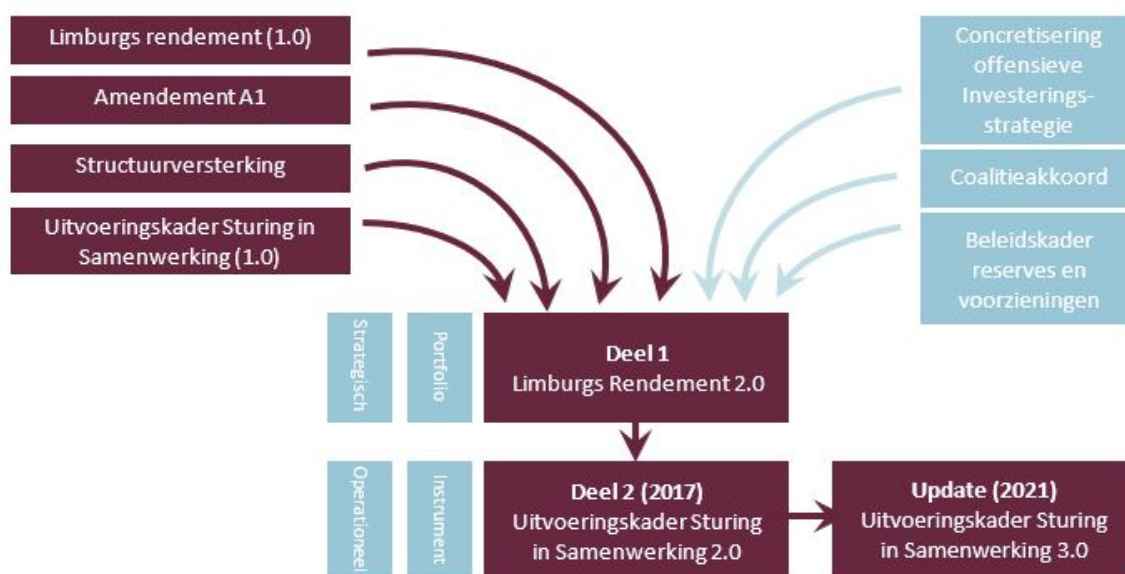
1. MANAGEMENT SAMENVATTING

Voor u ligt de nota "Sturing in Samenwerking 3.0: beschrijving strategisch investeringskader en de inzet van financiële instrumenten".

Deze nota is opgesteld met een brede beschouwing over de borging van publieke belangen, de wijze van uitvoering van provinciale doelstellingen en de afweging bij de inzet van de diverse instrumenten die daarvoor tot onze beschikking staan, in het bijzonder als het gaat om samenwerking met anderen. De instrumenten worden zowel individueel als in samenhang behandeld. Dit alles binnen de daartoe geldende wettelijke kaders.

In het voorliggend stuk zijn de kaders en richtlijnen voor de inzet van het provinciaal instrumentarium uiteengezet. Daar waar voorheen (voor 2017) sprake was van een separaat uitvoeringskader (Sturing in Samenwerking) en separate investeringsrichtlijnen (Limburgs rendement en Amendement A1), zijn beiden in 2017 geactualiseerd en geïntegreerd in Sturing in Samenwerking 2.0. In 2020 heeft een interne ambtelijke evaluatie en inventarisatie plaatsgevonden. Dit heeft geleid tot de conclusie dat het provinciaalkader Sturing in Samenwerking 2.0 een prima basis biedt bij de inzet van verschillende financiële instrumenten en de daarbij in acht te nemen governance aspecten. Uit de inventarisatie zijn wel een aantal verbeterpunten naar voren gekomen die thans verwerkt zijn in het voorliggend kader. Daarmee heeft het kader een upgrade gekregen naar Sturing in Samenwerking 3.0.

Door het kader wordt de samenhang tussen enerzijds onze portfolio brede investeringsstrategie en anderzijds de kaders op individueel instrument niveau duidelijk. De historie van de diverse bouwstenen van de uitvoeringskader zijn hieronder weergegeven.



Figuur 1

Nieuwe initiatieven kunnen aan de hand van de 6 onderstaande stappen (menukaart)¹ door de trechter geleid worden richting besluitvorming en beheer.

1) In bijlage 1 is aanvullend op de menukaart een beslisboom opgenomen, dat een verdere uitwerking is die aan de hand van een aantal vragen en het in te zetten instrument aanwijst. De beslisboom kan als een hulpmiddel worden gezien.



Figuur 2 – Menukaart

1.1. Strategisch investeringskader

Doelstelling van het investeringsbeleid van de Provincie Limburg is het behalen van een maximaal reëel lange-termijn financieel én maatschappelijk rendement ten behoeve van de inwoners in Limburg met als uitgangspunt dat het (toekomstig) provinciaal vermogen in stand wordt gehouden. Dit ziet uitsluitend op de inzet van de instrumenten financieringen, verbonden partijen en eigendom.

Definitie Provinciaal Vermogen: het totaal aan financieel vaste activa plus de activawaarde van de gronden uitgegeven in erfpacht (onderdeel materieel vaste activa) op de provinciale balans. De financieel vaste activa zijn nader te specificeren naar de kapitaalverstrekkingen en leningen aan deelnemingen, leningen in het kader van de publieke taak en de provinciale obligatieportefeuille inclusief de kortlopende liquide middelen (treasury portefeuille).

Ter verduidelijking: deze definitie van Provinciaal Vermogen ziet op een deel van de activa (bezittingen) van de Provincie. De immunisatiereserve hoort hier niet bij. Deze staat op de andere kant van de balans (passiva) en laat zien hoe de activa gefinancierd zijn. In het geval van de Provincie dus nagenoeg volledig met eigen middelen.

Deel 1 van dit document gaat over het strategisch investeringskader en behandelt stap 2 van het bovenstaande stappenplan. Aan de hand van 3 investeringsdoelen en 10 investeringsprincipes wordt de impact van ieder initiatief op de provinciale portefeuille beoordeeld.

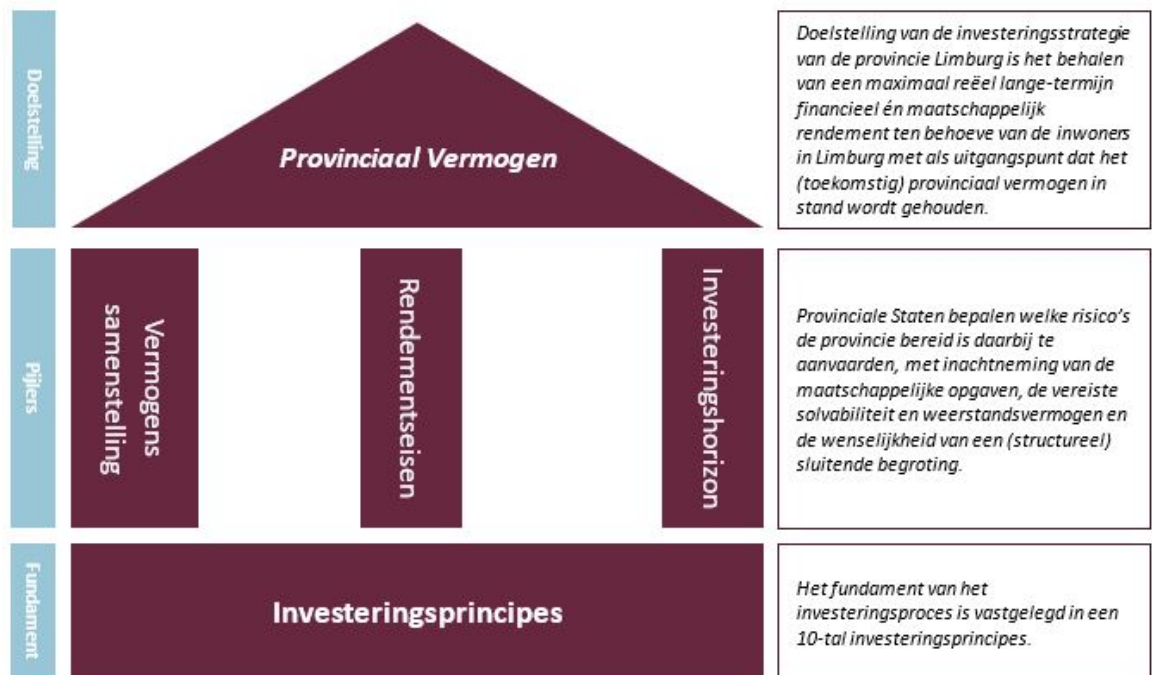
De in het strategisch investeringskader opgenomen 10 investeringsprincipes en daaruit voortvloeiende investeringsrichtlijnen zien op de belangrijkste onderdelen van de investeringsstrategie, te weten de drie pijlers: de investeringshorizon, de rendementseisen en de vermogenssamenstelling. Daarmee vormen deze dan ook de drie pijlers van de strategie.

- i. De investeringshorizon ziet op de duur van de investering en daarmee ook de tijd noodzakelijk om de investering in financiële of maatschappelijke zin terug te verdienen;
- ii. De rendementseis, als compensatie voor de gelopen risico's, is van belang om een duurzaam beleid te voeren;
- iii. Tot slot de vermogenssamenstelling is gericht op het beperken van concentratierisico's en afhankelijkheden ten aanzien van specifieke sectoren, markten en individuele debiteuren.

Nieuwe investeringen dienen aan te sluiten bij de 10 investeringsprincipes, die bepalend zijn voor de uitvoerbaarheid en het slagen van de investeringsstrategie. Deze vormen daarmee het fundament van de strategie. De principes zijn breed en zien zowel op het proces als de risico-rendement verhouding.

De pijlers (gevormd door de investeringsrichtlijnen) en het fundament (gevormd door de 10 investeringsprincipes) dragen gezamenlijk het doel van de strategie namelijk: het behalen van een maximaal reëel lange-termijn financieel én maatschappelijk rendement ten behoeve van de inwoners in Limburg met als uitgangspunt dat het (toekomstig) provinciaal vermogen in stand wordt gehouden.

De onderstaande figuur visualiseert de strategie:



Figuur 3

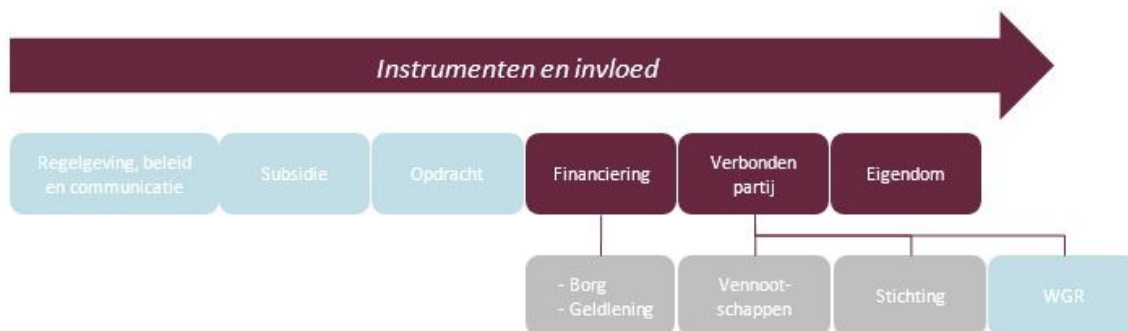
De 10 investeringsprincipes, die generiek gelden voor ieder investeringsbesluit, zijn hieronder opgenomen:

1. Wij hanteren een integrale benadering gebaseerd op beleid en het publiek belang
2. Zonder risico geen financieel rendement
3. Risicodiversificatie is essentieel
4. Wij zijn kostenbewust en zoeken naar toegevoegde waarde
5. Wij hebben een lange termijn horizon
6. Goede processen zijn voorwaardelijk voor het bereiken van resultaat
7. Vereiste deskundigheid is beschikbaar
8. Goed bestuur en maatschappelijk verantwoord ondernemen zijn belangrijk
9. Belangen zijn gescheiden
10. Wij zijn transparant en leggen daarom verantwoording af

Figuur 4

1.2. Het uitvoeringskader

Nadat het publiek belang is vastgesteld (stap 1), de impact op de gehele portefeuille is beoordeeld en de relatie met bestaande instrumenten is geduid (stap 2), wordt in deel 2 van dit document aan de hand van de stappen 3 tot en met 6 van de beschreven "menukaart" (figuur 2) bepaald welk instrument het best geëigend is voor de nieuwe investering. De geschiktheid van het instrument vloeit voort uit de gewenste rol, de gewenste mate van sturing, en de financiële toets. Het provinciaal instrumentarium is weergegeven in de onderstaande figuur 5.



Figuur 5

Het Uitvoeringskader beschrijft in detail de overwegingen die van belang zijn per instrument op het vlak van wetgeving, governance, financiële impact en het beheer van de instrumenten. Aan de hand van deze analyse, harde voorwaarden en de voor- en nadelen per instrument kan als eindresultaat van het proces een goed onderbouwde instrument keuze gemaakt worden. Het Uitvoeringskader biedt vervolgens ook diverse handvaten voor de nadere operationalisering, uitvoering en beheer van het gekozen instrument.

Deel 1 : Strategisch investeringskader

2. SAMENVATTING

Het slagen van de in 2013 ingezette offensieve investeringsstrategie XE "offensieve investeringsstrategie" is afhankelijk van de analyse en beoordeling in de initiatieffase en het beheersingsproces in de beheerfase. In dit investeringskader worden de 10 investeringsprincipes en de investeringsrichtlijnen beschreven, waarop de drie pijlers zijn gefundeerd.

2.1. De investeringsprincipes

De onderstaande investeringsprincipes zijn leidend en gelden altijd voor provinciale investeringen. De toelichtingen van de investeringsprincipes zijn opgenomen in hoofdstuk 7 (deel 1).

1. Wij hanteren een integrale benadering gebaseerd op beleid en het publiek belang
2. Zonder risico geen rendement
3. Risicodiversificatie is essentieel
4. Wij zijn kostenbewust en zoeken naar toegevoegde waarde
5. Wij hebben een lange termijn horizon
6. Goede processen zijn voorwaarde voor het bereiken van resultaat
7. Vereiste deskundigheid is beschikbaar
8. Goed bestuur en maatschappelijk verantwoord ondernemen zijn belangrijk
9. Belangen zijn gescheiden
10. Wij zijn transparant en leggen daarom verantwoording af

2.2. De investeringsrichtlijnen

In dit kader zijn op basis van de drie pijlers de onderstaande investeringsrichtlijnen door Provinciale Staten vastgesteld.

De drie investeringspijlers:

- A. De vermogenssamenstelling
- B. De rendementsdoelstelling
- C. De investeringshorizon

A. De vermogenssamenstelling – De gewenste **verdeling** naar risico- en investeringscategorie

Investeringsrichtlijnen van pijler vermogenssamenstelling

- De investeringsstrategie zorgt ervoor dat de solvabiliteitsratio van de Provincie XE "solvabiliteitsratio" – meerjarig bezien – nimmer lager is dan 40%.

- De investeringsstrategie zorgt ervoor dat de netto schuldquote van de Provincie – meerjarig bezien – nimmer hoger is dan 90%.
- De investeringsstrategie zorgt ervoor dat de (gekwantificeerde) financiële risico's die samenhangen met de investeringen nimmer meer bedragen dan 50% van de totale beschikbare structurele weerstandscapaciteit XE "weerstandscapaciteit" van de Provincie.
- De investeringsstrategie zorgt ervoor dat de financiële risico's nimmer geconcentreerd (niet groter dan 30%) zijn in één bepaalde sector (bijvoorbeeld Zorg, Onderwijs) of bepaalde markt.

B. De rendementsdoelstelling – Het gewenst rendement per risico- en investeringscategorie

Investeringsrichtlijnen van pijler rendementsdoelstelling

- De investeringsstrategie zorgt ervoor dat met het totale portfolio aan investeringen van de Provincie - meerjarig bezien – een optimaal rendement behaald wordt met als absoluut minimum de gemiddelde CPI-index (inflatie) van de afgelopen 2 jaren². Let wel, dit betekent dat ook na eventuele defaults of afwaarderingen de koopkracht van de portfolio behouden moet blijven. Individuele instrumenten zullen derhalve op basis van hun risicoprofiel aan een hogere rendements-eis moeten voldoen (zie bijlage 7).
- De investeringsstrategie draagt bij aan een sluitende meerjarige exploitatiebegroting van de Provincie.

C. De investeringshorizon – De gewenste beleggingsduur en mate van liquiditeit

Investeringsrichtlijnen van pijler investeringshorizon

- De investeringsstrategie kent een lange termijn horizon maar behoudt 10% van haar investeringsportefeuille liquide en zorgt ervoor dat de looptijd XE "duration" aansluit bij de investeringsopgave.

Provinciale Staten mogen besluiten de feitelijke investeringsportefeuille (tijdelijk) te laten afwijken van de vastgestelde strategisch gewenste portefeuille voor zover de Provincie - ondanks de afwijkingen - blijft voldoen aan de investeringsrichtlijnen zoals hierboven in de kaders bij A, B en C benoemd (zie ook paragraaf 7.2 (deel 1)). De portefeuille is beschreven in de paragraaf Portfoliomanagement van de jaarrekening.

3. INLEIDING

Als overheid acteren we vaak op het snijvlak van een onrendabele markt, verwacht of onverwachts (tijdelijk) marktfalen waarbij we beogen partners (o.a. 'marktpartijen') te verleiden om in maatschappelijke opgaven te investeren. De nationale ontwikkelingen (Wetten Fido en Hof) en de steeds pregnantere afwezigheid van de rijksoverheid in de regio (ook financieel) enerzijds, en de keuze van het Provinciaal Bestuur om actief en offensief in de regio te investeren anderzijds, betekent dat er een provinciale rol is. Zeker in tijden van economische recessie, maar ook kijkend naar de structurele opgaven voor Limburg, is de rol van de provinciale overheid cruciaal.

In het door PS op 8 oktober 2014 vastgestelde Statenvoorstel "Limburgs rendement. Hoofdcontouren van een offensieve investeringsstrategie" zijn de hoofdcontouren van de investeringsstrategie vastgelegd. De notitie van 8 oktober 2014 is gebaseerd op de reeds vastgestelde spelregels en kaders van onder andere Amendement A1, Uitvoeringskader Sturing in Samenwerking en de keuze om onze Essentgelden in te zetten voor de Limburgse samenleving (o.a. via structuurversterkende projecten). De notitie bevatte in die zin geen nieuwe kaders of aanpassingen van reeds genomen besluiten door Provinciale Staten.

In 2016 is op basis van ervaringen uit de praktijk behoefte ontstaan om de contouren van de offensieve investeringsstrategie XE "offensieve investeringsstrategie" zoals vastgelegd in de notitie "Limburgs rendement" nader uit te werken in een beleidskader voor de investeringsstrategie. Dit resulteerde in een provinciaal financieel beleidskader "Sturing in Samenwerking 2.0". In 2020 is naar aanleiding van een evaluatie en inventarisatie een actualisatie aangebracht naar "Sturing in Samenwerking 3.0". Deel 1 van het kader kan gezien worden als "Limburgs Rendement 2.0" en beschrijft de uitgangspunten van een verantwoord investeringsbeleid voor de Provincie Limburg. Samen met de spelregels en kaders

2) Voor zover dit gemiddelde ligt boven de minimale opslag zoals deze gehanteerd wordt in de staatssteuntabel opgenomen in de Mededeling van de Commissie, zijnde 0,6% welke opslag geldt bij hoge zekerheden en zeer goede debiteurenkwaliteit.

voor de uitvoering van het investeringsbeleid in deel 2 het “Uitvoeringskader Sturing in Samenwerking 3.0” ontstaat een samenhangend raamwerk van spelregels en uitgangspunten voor het gehele investeringsproces.

Met de beschikbaarheid van een stevige vermogenspositie kan de Provincie het verschil maken. Maar niet alleen de overheid, ook de Limburgse partners, bedrijven, burgers, instellingen, organisaties, verenigingen nemen steeds meer verantwoordelijkheden op zich. Deels noodgedwongen zoals door bezuinigingen, deels omdat de oude verdienmodellen niet meer werken en deels omdat er meer eigen initiatief wordt genomen.

Zowel voor Provinciale Staten als voor het college van Gedeputeerde Staten is verantwoord investeren zeer belangrijk. Wij zijn ervan overtuigd dat verantwoord investeren loont en dat financieel en maatschappelijk rendement samengaan. Het nu voorliggende kader beschrijft de uitgangspunten van een verantwoord investeringsbeleid voor de Provincie Limburg.

4. CONTEXT, AANLEIDING EN DOELSTELLINGEN

4.1. Nationale context

Op 11 december 2013 heeft de Eerste Kamer ingestemd met de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet Hof) en de wijziging van de Wet Fido waarin het verplicht Schatkistbankieren voor decentrale overheden is opgenomen. De Wet Hof bepaalt dat rijk, gemeenten, Provincies en waterschappen een gelijkwaardige inspanning leveren bij het op orde brengen van de overheidsfinanciën. Het schatkistbankieren houdt in dat decentrale overheden hun overtollige liquide middelen aanhouden bij het Ministerie van Financiën in plaats van zelf te beleggen. De Nederlandse staat hoeft zo voor haar financieringsbehoefte minder te lenen op de kapitaalmarkt, wat zich vertaalt in een verlaging van de landelijke EMU-schuld.

Alhoewel Provincies de ruimte vooralsnog houden om zelf te bepalen hoe hun liquide middelen ingezet kunnen worden, is het debat over de financiële verhoudingen tussen rijk en decentrale overheden op scherp gezet. Tevens constateren wij op een aantal vlakken een steeds pregnantere afwezigheid van de nationale overheid op regionaal niveau. Van een afromingsoperatie van de (vermogende) Provincies is geen sprake. Wel merken we in de contacten met het rijk dat op projectbasis er momenteel al heel snel gezegd wordt dat we ons als Provincie best zelf kunnen redden onder verwijzing naar onze vermogenspositie. In deze context heeft een aantal Provincies, waaronder ook de Provincie Limburg, in 2013 besluiten genomen om haar reserves, die met name belegd waren in obligatietitels deels in te zetten voor de provinciale maatschappelijke belangen. Dit impliceert feitelijk dat tijdelijk overtollige liquide middelen niet meer worden belegd (beleggingsfunctie), maar in het kader van de publieke taak en de investeringen in de Limburgse samenleving worden ingezet. Voor de goede orde: alleen bij het beleggen van liquide middelen bestaat de verplichting van het schatkistbankieren.

4.2. De aanleiding: Limburgse urgentie

In de Limburgse Voorjaarsnota van 2013 is het besluit genomen om de bestaande obligatieportefeuille te flexibiliseren binnen nauwe spelregels van Provinciale Staten (Voorjaarsnota 2013/Amendement A1). In plaats van beleggen kan op een meer directe manier geïnvesteerd worden in de provinciale regio met daarbij nadrukkelijk oog voor de noodzaak van het op peil houden van het financieel rendement. In de samenleving heerst ook de verwachting dat de Provincie deze actieve rol in de economie op zich neemt, in plaats van het “oppotten” van haar middelen. In het Collegeprogramma³ is deze lijn nogmaals bevestigd.

Inmiddels zijn diverse projecten door de Staten goedgekeurd die een substantiële impuls geven aan een aantal maatschappelijke opgaven. Een deel van de inzet van middelen heeft een revolverend karakter.

In het collegeprogramma 2019-2023 is opgenomen dat in deze statenperiode de immunisatiereserve niet onder de € 900 miljoen mag zakken om een basis te hebben voor nieuwe toekomstige projecten en initiatieven.

Het rendement van de obligatieportefeuille neemt af, in lijn met de ingezette offensieve investeringsstrategie sinds 2013. Inzet van deze portefeuille betekent dat de focus van een beleggingsstrategie wordt getransformeerd naar een *investerings*strategie waarmee het speelveld om middelen in te zetten dus breder is dan alleen obligaties, mits passend binnen de publieke taak (menukaart). In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de bestaande kaders en de definities.

3) Voor de periode 2019-2023 geldt een Collegeprogramma en in andere periodes kan sprake zijn van een Coalitieakkoord of bestuursakkoord.

Bij de investeringsstrategie van de Provincie wordt bij de financiering van projecten of fondsen gestreefd naar cofinanciering door derde partijen, zoals Rijk, Europese Investeringsbank (EIB), Europese investeringsfonds, Nationaal Groeifonds, nationale bankinstellingen en / of private ondernemingen.

4.3. Doelstelling en investeringsstrategie

Doelstelling van het investeringsbeleid van de Provincie Limburg is het behalen van een maximaal reëel lange-termijn financieel én maatschappelijk rendement ten behoeve van de inwoners in Limburg met als uitgangspunt dat het (toekomstig) provinciaal vermogen in stand wordt gehouden.

Vanuit die context zet de Provincie in op een offensieve investeringsstrategie voor de komende jaren:

- Meer organiserend en investerend vermogen uit de Limburgse samenleving halen om weerbaarheid en wendbaarheid voor de toekomst te ontwikkelen;
- Partijen uitdagen om zelf meer maatschappelijk én financieel rendement voor Limburg te ontwikkelen;
- Betrouwbaarheid en consistentie uitstralen in (meerjarige) partnerships;
- Borgen van rentmeesterschap en het belang dat toekomstige investeringen ook voortgang vinden als de provinciale bijdrage ophoudt (structureel effect);
- Om in de toekomst ook nog voldoende geëquipeerd te zijn om op te kunnen komen voor de Limburgse belangen en daardoor verkennen van de mogelijkheden om de provinciale euro meer dan één keer uit te kunnen geven;
- Een bijdrage te leveren aan het realiseren van een sluitende begroting van de Provincie.

Provinciale Staten bepalen welke risico's de Provincie bereid is daarbij te aanvaarden, met inachtneming van de maatschappelijke opgaven, de vereiste solvabiliteit en weerstandsvermogen en de wenselijkheid van een (structureel) sluitende begroting. Zo kan verantwoord invulling gegeven worden aan de economische structuurversterking en de sociale agenda.

Het 'investeringsproces' staat centraal in het investeringsbeleid, teneinde een consistent en beredeneerd investeringsgedrag te bewerkstelligen in alle geledingen van de organisatie.

Op basis van grondige financieel economische analyses en een integraal financieel- en risicobeleid wordt ten behoeve van dit proces een strategisch (meerjarig) investeringsbeleidskader opgesteld en uitgevoerd.

Het strategisch investeringsbeleidskader bevat de belangrijkste investeringskeuzes die de Provincie moet maken, te weten:

De drie pijlers zijn:

- A. De gewenste vermogenssamenstelling ('strategische allocatie') van de Provincie naar investeringscategorieën. Het risicoprofiel van deze vermogenssamenstelling wordt geanalyseerd in het licht van alle ontwikkelingen op individueel instrumentniveau, zowel op korte als op lange termijn.
- B. De rendementsdoelstelling per investeringscategorie, tot uitdrukking gebracht in één of meer vergelijkingsmaatstaven ('benchmarks').
- C. De mate waarin het vermogen voor langere termijn wordt vastgezet, de courantheid van de investeringen en de verwachte liquiditeitsbehoefte. Kortom, de investeringshorizon.

Ten aanzien van bovenstaande richtlijnen moet tevens worden vastgesteld in hoeverre de Provincie (PS) bereid is de feitelijke investeringsportefeuille (tijdelijk) te laten afwijken van de strategisch gewenste portefeuille. Kortom, de bandbreedte.

Definitie Provinciaal Vermogen:

Het totaal aan financieel vaste activa plus de activawaarde van de gronden uitgegeven in erfpacht (onderdeel materieel vaste activa) op de provinciale balans. De financieel vaste activa zijn nader te specificeren naar de kapitaalverstrekkingen en leningen aan deelnemingen, leningen in het kader van de publieke taak en de provinciale obligatieportefeuille inclusief de kortlopende liquide middelen (treasury portefeuille). Ter verduidelijking: deze definitie van Provinciaal Vermogen ziet op een deel van de activa (bezittingen) van de Provincie. De immunisatiereserve hoort hier niet bij. Deze staat op de andere kant van de balans (passiva) en laat zien hoe de activa gefinancierd zijn. In het geval van de Provincie dus nagenoeg volledig met eigen middelen.

5. DEFINITIES EN KADERS

Het is goed om nu de eerder vastgestelde definities en kaders nog eens op een rijtje te zetten. De spelregels zoals die met Provinciale Staten zijn afgesproken zijn in verschillende documenten in de

Statencommissies en Statenvergaderingen aan de orde geweest⁴. Door het veelvuldig en soms in het debat wisselend en door elkaar gebruik van financiële termen en instrumenten als revolverend investeren, subsidiëren, financieren, participeren, liquide middelen, maatschappelijk of financieel rendement, rentedervingen, multipliers, leningen, borgstelling, instrumentarium is het goed om de belangrijkste definities nog eens terug te pakken.

5.1. Vastgestelde definities

Als het gaat om het begrip wel of niet 'revolverend investeren' zijn er in overeenstemming met de aan uw Staten eerder gedeelde definities in feite slechts drie varianten te onderscheiden:

Variante 1: Rendabel revolverend investeren = de ingelegde hoofdsom⁵ wordt terugontvangen en het financieel rendement is minimaal gelijk (\geq) aan het rendement van de obligatie- portefeuille in relatie tot de marktrente op moment van besluitvorming⁶ (bijvoorbeeld een hypothecaire lening) plus risico-opslag rekening houdend met het risicoprofiel

Variante 2: Revolverend investeren⁷ = de ingelegde hoofdsom wordt terugontvangen en het financieel rendement is kleiner ($<$) dan het rendement van de obligatieportefeuille, maar minimaal gelijk of groter (\geq) dan 0% in relatie tot de marktrente op moment van besluitvorming (bijvoorbeeld een renteloze lening).

Variante 3: Niet-revolverend investeren = de ingelegde hoofdsom wordt niet terugontvangen (bijvoorbeeld een subsidie). Voor maatschappelijk rendement en de daarvoor te gebruiken instrumenten zijn de vigerende beleidskaders en subsidieregels van kracht, daarmee specifiek doelend op het instrument subsidies. Deze inzet komt ten laste van de beleidsmiddelen.

Belangrijk is daarbij wel dat duidelijk is *op welk moment* er sprake zal zijn van financieel rendement. Dit moment dient zoveel als dat kan vooraf vastgelegd te worden en moet blijken uit de financiële onderbouwing (business case). In de varianten 1 en 2 wordt gesproken van 'financieel rendement' waarbij men in variant 3 spreekt over alleen 'maatschappelijk rendement'. Wij hanteren de volgende definities:

Financieel rendement = het financieel netto resultaat van een gedane investering uitgedrukt in een percentage.

Maatschappelijk rendement = het rendement dat ten gunste van de Limburgse samenleving komt en niet rechtstreeks ten gunste van het huishoudboekje van de Provincie Limburg.

5.2. Vastgestelde kaders en spelregels

In de afgelopen jaren zijn er diverse documenten in Provinciale Staten aan de orde geweest waarmee de kaders en spelregels zijn vastgesteld:

1. **Het inhoudelijk kader:** Collegeprogramma, diverse Voorjaarsnota's, Selectie- en evaluatiekader en de twee tranches structuurversterking en diverse statenmoties;
2. **Het financieel en vermogenskader:** diverse begrotingen, Voorjaarsnota 2013 aangevuld met Amendement A1 en de vigerende kaders Financiële Verordening Provincie Limburg, Treasurystatuut en Sturing in Samenwerking (zie voetnoot nr. 5).
3. Samenwerkings- en instrumentenkader (Uitvoeringskader Sturing in Samenwerking).
4. Organisatorische kader.

Ad 1. Inhoudelijk kader

Scherpte op inhoud, slim en effectief inzetten van onze financiële slagkracht, met een ondersteunend instrumentarium en toegewijde mensen voor de Limburgse zaak vat de beweging samen. Met het

4) Motie 284 inzake structuurversterkende projecten ingediend tijdens begrotingsbehandeling van 2013 (november 2012), Voorjaarsnota 2013 aangevuld met Amendement 1 (juni 2013), Voorjaarsnota 2014 (juni 2014), Uitvoeringskader Sturing in Samenwerking (juni 2013), en Treasury-statuuut (maart 2014 en febr. 2017), Tranches structuurversterking (februari en juni 2014) en Financiële verordening Provincie Limburg (2012, 2016, 2020).

5) Onder 'hoofdsom' kan naast een lening, ook bijvoorbeeld aandelenkapitaal of eigendom worden verstaan.

6) Als benchmarkcijfer zou hier op moment van besluitvorming het percentage van een 10-jaars staatsobligatie kunnen gelden, exclusief de genoemde risico-opslag

7) In het Statenvoorstel bij de 1^e en 2^e tranche structuurversterking kreeg deze zelfde definitie nog de omschrijving 'onrendabel revolverend'. Dat is echter verwarrend omdat strikt genomen een rendement van zeg 2% ook een 'rendement' is en daarmee de investering dus niet 'onrendabel' te noemen is. 'Revolverend investeren' is dan een betere term waarmee overigens hetzelfde wordt bedoeld.

Collegeprogramma 2019-2023 (Vernieuwend Verbinden) en de voorjaarsnota's wordt de inhoudelijke koers uiteengezet. Kort samengevat komt deze koers erop neer dat de Provincie zich de laatste jaren heeft ontwikkeld van een defensieve (vermogens)beheerstrategie, naar een offensieve en initiatiefrijke (vermogens)speler in het maatschappelijk veld met meerjarige partnerships, focus op toegevoegde waarde en selectiviteit op inhoud. Voor de Kennis-As projecten is specifiek beleid uitgewerkt, zie ook paragraaf 2.4 deel 2b.

Ad 2. Financieel en vermogenskader

Als we kijken naar de financiële kaders is een aantal punten van belang om nogmaals te expliciteren. In de eerste plaats als het gaat om de invulling van de financieel revolverende middelen van de immunisatiereserve. Dit is verwerkt in het collegeprogramma.

Wanneer er rendementsverwachtingen via projecten en initiatieven gemaakt moeten worden kennen die meestal (maar niet altijd, afhankelijk van de verkregen zekerheden) een hoger risicoprofiel. Daarnaast zullen dan ook projecten in samenhang (portfolio benadering) bekeken moeten worden om het totaalrendement van de portefeuille op peil te kunnen houden evenals het op orde houden van de noodzakelijke risicoreserves. Deze reserves worden continu gemonitord en desnoods herijkt tijdens de jaarrekening en begroting in de actualisatie van de paragraaf weerstandsvermogen.

Ad 3. Samenwerkings- en instrumentenkader (Uitvoeringskader Sturing in Samenwerking)

Afhankelijk van de inhoudelijke strategie en daarmee het vaststellen van het publiek belang, en de keuze voor de financiële strategie inclusief gewenste rol en sturingsvorm (doorlopen van menukaart), zullen er in specifieke situaties instrumenten en structuren voor partnerships ontwikkeld moeten worden. Het Uitvoeringskader Sturing in Samenwerking (Deel 2) geeft hier de kaders voor aan. Kortgezegd kennen we zes typen (financiële) instrumenten (regelgeving, subsidie, opdracht, financiering, deelneming, eigendom) om in te zetten.

Daarmee zijn de hoofdinstrumenten bekend, maar is het vooral zaak om daarbinnen vernieuwende combinaties, deelinstrumenten en variaties te ontwikkelen als de businesscase hierom vraagt. Creativiteit en vernieuwing in de (gecombineerde) inzet van instrumenten levert vaak een beter maatschappelijk en financieel rendement op.

Ad 4. Organisatorische aspecten

Projecten ontwikkelen in co-creatie, nieuwe financieringsvormen en juridische structuren vergen een andere opstelling van de ambtenaar en politicus. Sinds 2014 wordt in de P&C-producten het belang van actief 'portfoliomanagement' benadrukt. De gestage groei van het portfolio vergt ook dat de provinciale organisatie voldoende geëquipeerd is om deze opgave zowel aan de ontwikkelende kant als aan de beheerkant goed te kunnen oppakken. Dit vergt enerzijds kwaliteit in de zin van (interne of externe) expertise en professionaliteit. Anderzijds vergt dit kwantiteit in de zin van voldoende beschikbare manuren om de binnen redelijke termijn en met in acht name van de gewenste kwaliteitsstandaarden nieuwe initiatieven te beoordelen en bestaande initiatieven de beheren.

In de organisatievisie 2020 is aangekondigd dat de beheersing en control worden versterkt. De controlfunctie wordt hiervoor anders ingericht (vanaf 2021), namelijk middels het model van Three Lines of Defense (3LoD). De inrichting van de eerste lijn is een verantwoordelijkheid van het project- en lijnmanagement. Het project- en lijnmanagement is verantwoordelijk voor realisatie van doelstellingen en de wijze waarop de middelen worden ingezet, alsmede voor de borging dat dit plaatsvindt binnen daartoe geldende regelgeving en kaders (doeltreffendheid, doelmatig en rechtmatig). De tweede lijn toetst op kaders en adviseert het project- en lijnmanagement hoe aan de kaders kan worden voldaan, vanuit een onafhankelijke adviserende en signalerende positie. De derde lijn is verantwoordelijk voor de objectieve beoordeling van de opzet en werking van het systeem van control en voor de audit functie. Zie voor meer informatie bijlage 6, en paragraaf 8.2 voor "Nieuwe zakelijkheid voor de ambtelijke organisatie".

GS beoordelen jaarlijks, bij de voorjaarsnota, in hoeverre het bestaande apparaat in staat is de Provinciale investeringsstrategie adequaat uit te voeren.

6. HOOFDCONTOUREN VAN EEN OFFENSIEVE INVESTERINGSTRATEGIE

6.1. Kernelementen en contouren

Eenvoudig gezegd komt het erop neer dat we binnen de bestaande spelregels, *partijen uitdagen om met voorstellen te komen die een publiek belang combineren met een (renderende) revolverende investeringsstrategie*. Een offensieve strategie betekent ook inherent dat het accent verlegd wordt naar een hoger risicoprofiel (maar dus ook met een hoger financieel rendement) en dat daarmee ook een groter deel van het beschikbaar vermogen in risicoreserves als buffer moeten dienen (om mogelijke tegenvallers op te vangen). Dit betekent wel dat we moeten voortborduren op de *nieuwe zakelijkheid*

om dit type investeringen los te maken bij partners. Een aantal elementen is van belang bij deze nieuwe zakelijkheid:

- Partners primair zelf creatiever laten nadenken en uitdagen over verdienmodellen die ook een structureel effect hebben;
- Selectiever en zakelijker benaderen c.q. organiseren van projecten en business cases;
- Creatiever nadenken over en partners uitnodigen om zelf met passende instrumenten te komen (qua middelen, organisatie en structuur) bij het beoogde maatschappelijke doel van de investering;
- Meer aandacht voor beheerfase en bijsturing (portfoliomanagement).

Deze strategie geldt voor alle beleidsthema's (dus niet alleen op economisch vlak, maar ook ten aanzien van cultuur, natuur, onderwijs etc.). Het gaat vooral om op een andere manier naar initiatieven te kijken, als het ware 'de business naar binnen organiseren' en vooral ook om slimme dwarsverbanden tussen inhoud, partners en instrumenten te leggen. De nieuwe zakelijkheid is gebaseerd op een aantal investeringsprincipes. In het volgende hoofdstuk gaan we hier nader op in.

7. INVESTERINGSPRINCIPES

De onderstaande investeringsprincipes zijn leidend en gelden altijd voor provinciale investeringen (financiering, verbonden partijen en eigendom).

7.1. Wij hanteren een integrale benadering gebaseerd op het beleid en publiek belang

Bij het beoordelen en uitvoeren van investeringsvoorstellen wordt daarbij altijd de verbinding gezocht tussen de verschillende programma's, producten en activiteiten om te komen tot een optimale investering. Integraal betekent ook dat verschillende disciplines (juristen, financieel expert etc.) hun expertise inzetten om het beste investeringsresultaat te behalen. Tevens betekent dit dat er integraal naar een project wordt gekeken, ook als het een combinatie van instrumenten betreft. Voor alle investeringsvoorstellen geldt als uitgangspunt dat er een publiek belang dient te zijn (Zie ook paragraaf 1.3 "stap 1: Afweging publiek belang" van deel 2a van dit kader). Zonder duidelijk publiek belang zal de aanvraag niet verder in behandeling worden genomen.

7.2. Zonder risico geen rendement

Investeren betekent ook financiële risico's nemen. Deze financiële risico's kunnen worden onderverdeeld in markt- krediet- en liquiditeitsrisico's. De Provincie hanteert een integraal risicomanagementbeleid waarin beleidsmatige uitgangspunten en kaders alsmede de totstandkoming van de risicohouding en de inrichting van de organisatie worden beschreven met als doel risico's adequaat te kunnen monitoren en te kunnen beheersen.

7.3. Risicodiversificatie is essentieel

Concentratie van risico's is ongewenst. Daarbij kan worden gedacht aan concentratie van risico's op instrumentniveau, maar kan ook worden gedacht aan concentratie van risico's in bepaalde sectoren (bijvoorbeeld Healthcare of Logistiek) of bij bepaalde samenwerkingspartners (bijv. bepaalde kennisinstellingen). In het integraal risicobeleid zijn spelregels opgenomen hoe wij omgaan met concentratie van risico's.

7.4. Wij zijn kostenbewust en zoeken naar toegevoegde waarde

Bij de uitvoering van de investeringsstrategie maakt de Provincie Limburg geen andere kosten dan die welke redelijk zijn in relatie tot de omvang en de samenstelling van het geïnvesteerd vermogen en de doelstellingen van de Provincie en maakt daarbij gebruik van de aanwezige schaalvoordelen.

7.5. Wij hebben een lange termijn horizon

Bij het beoordelen van investeringsvoorstellen maken we gebruik van onze positie om lange termijn beslissingen te nemen. Wij gaan niet voor korte termijn winst, maar voor lange termijn rendement zowel financieel als maatschappelijk. Bij onze investeringsbeslissingen beogen we een duurzame verankering van het project in de Limburgse economie en samenleving hetgeen betekent dat het project na verloop van tijd op 'eigen benen' kan staan en de Provincie zich met een gerust hart kan terugtrekken voor wat betreft haar financieel commitment. Deze lange termijn horizon is noodzakelijk om het marktfalen op te kunnen vangen, dat is ontstaan mede als gevolg van solvabiliteitseisen uit hoofde van wet- en regelgeving als Basel-III of Solvency-II.

7.6. Goede processen zijn voorwaarde voor het bereiken van resultaat

De Provincie stelt het 'investeringsproces' centraal in haar investeringsstrategie. Onder het investeringsproces wordt verstaan het geheel van regels dat ziet op de voorbereiding (due diligence) en uitvoering van de investeringsstrategie en het beheer van het ingezette vermogen. Door de 50%-eis van cofinanciering en de eis van inbreng van eigen vermogen bij leningen (zie paragraaf 4.4, deel 2b) wordt het investeringsproces versterkt. Deze partijen hebben immers hun eigen 'due diligence' onderzoeken uitgevoerd om vast te stellen of het een verantwoorde investering is. Aan het Gedeputeerde Staten wordt

gevraagd er op toe te zien dat gehandeld wordt in overeenstemming met de regels van het investeringsproces. Het college kan deze verantwoordelijkheid middels een mandaat delegeren aan de directie.

7.7. Vereiste deskundigheid is beschikbaar

De Provincie Limburg draagt er zorg voor dat zij in alle fasen van het investeringsproces beschikt over of toegang heeft tot de deskundigheid die vereist is voor:

- Een optimaal investeringsresultaat;
- Een professioneel beheer van de investeringen;
- De beheersing van de aan de investeringen verbonden risico's.

7.8. Goed bestuur en maatschappelijk verantwoord ondernemen zijn belangrijk

Maatschappelijk verantwoord investeren vormt een belangrijk onderdeel van het investeringsbeleid van de Provincie vanuit de overtuiging dat het mee laten wegen van factoren op het gebied van milieu, maatschappij en goed bestuur ('Good Governance') de financiële prestaties op de lange termijn positief beïnvloeden. Provincie Limburg legt – als lange termijn investeerder – de aandacht op de lange termijn doelstelling waarin zij investeert in termen van duurzame economische groei en betreft relevante informatie hierover bij haar analyses.

De Provincie Limburg hecht bovendien groot belang aan de naleving van vigerende wet- en regelgeving. Provincie Limburg investeert daarom niet in projecten of ondernemingen die direct of indirect betrokken zijn bij de vervaardiging van producten die verboden zijn als gevolg van Nederlandse of internationale wetgeving of waarvan te verwachten is dat ze in de nabije toekomst verboden zullen worden. Tevens investeert Provincie Limburg niet in projecten of ondernemingen die in aanzienlijke mate betrokken zijn bij de levering van producten of diensten die in brede kringen in Nederland als verwerpelijk worden beschouwd.

7.9. Belangen zijn gescheiden

Bij de uitvoering van de investeringsstrategie wordt continu gewaakt voor (de schijn van) belangenverstremming tussen projecten, programma's, portfolio's, medewerkers en bestuurders. Daar waar noodzakelijk worden belangen gescheiden. Met het oog daarop zijn het bestuur en medewerkers van de Provincie gebonden aan een gedragscode en beroepseed. Bij het beoordelen van investeringen wordt rekening gehouden met de belangen van andere investeringen die reeds in uitvoering zijn. Provinciale medewerkers die betrokken zijn bij de beoordeling van voorstellen van een wederpartij hebben bijvoorbeeld op geen enkele wijze een opdrachtgever/opdrachtnemer-relatie met deze wederpartij.

7.10. Wij zijn transparant en leggen daarom verantwoording af

Wij zijn ons bewust van de maatschappelijk rol die wij als investeerder vervullen. Die rol dwingt ons tot zorgvuldig handelen. De Provincie is te allen tijde bereid verantwoording af te leggen over haar investeringsgedrag en de gevolgen die dit heeft voor de samenleving.

Periodiek wordt verantwoording afgelegd aan PS over de wijze waarop de investeringsstrategie wordt uitgevoerd en van de behaalde investeringsresultaten (financieel en maatschappelijk rendement).

Het college van Gedeputeerde Staten legt ieder jaar in de programmabegroting en in de jaarrekening verantwoording af over het door hun gevoerde beheer van het provinciaal vermogen en geeft inzicht in de actuele stand van het geïnvesteerde provinciaal vermogen.

8. INTEGRAAL FINANCIËEL- EN RISICOBELID

8.1. Inleiding

Een offensieve investeringsstrategie XE "offensieve investeringsstrategie" vertaalt zich langzaam ook steeds meer in het verstrekken van financieringen (leningen en borgstellingen) en het aangaan van verbonden partijen uit hoofde van de publieke taak naast of in plaats van het verstrekken van subsidies. Daarmee wordt het risicobeleid en risicobeheer ten aanzien van dergelijke financieringen een steeds belangrijker onderdeel van het takenpakket van het cluster Financiën.

In dit hoofdstuk worden de investeringsprincipes vertaald naar concrete investeringsrichtlijnen en kaders. Alvorens hier op in te gaan worden de bestaande vastgestelde kaders en spelregels die een duidelijke relatie hebben met het nu voorliggende kader "Sturing in Samenwerking" nog eens opgesomd:

1. Het inhoudelijk kader: Collegeprogramma, Programmabegrotingen, Voorjaarsnota's, Selectie- en evaluatiekader Structuurversterkende projecten⁸ en diverse Statenmoties;

8) Verwijzing naar voetnoot pag.16

2. Het financieel- en risicobeleidskader: programma- en productenbegrotingen, risicoparagrafen, Voorjaarsnota 2013 aangevuld met Amendement A1, Financiële Verordening Provincie Limburg en Treasury statuut (zie ook voetnoot 5 in dit document);
3. Het samenwerkings- en instrumentenkader: Uitvoeringskader Sturing in Samenwerking;
4. Het organisatorische kader: Een Toekomstvast Limburg;
5. Het wettelijk kader: Provinciewet, Wet Hof, Wet Fido - Ruddo, fiscale wet- en regelgeving.

8.2. Financieel- en risicobeleid

Met ons beschikbare vermogen dat nu nog deels tijdelijk in obligaties is belegd proberen we een zo goed mogelijk rendement te halen tegen een aanvaardbaar risico. Om dit te bereiken combineren we verschillende soorten investeringen die elk hun eigen risico- en rendementsprofiel hebben. Investerings met een laag risico hebben vaak een laag, maar relatief zeker rendement (bijvoorbeeld een verstrekte financiering met hypothecaire zekerheid). Investerings met een hoog risico hebben vaak een hoog, maar relatief onzeker rendement (zoals verbonden partijen in onzekere markten). We nemen bewust risico's om rendement te kunnen halen, zowel financieel als maatschappelijk rendement. Maar daarbij spannen we ons wel in om risico's zo goed mogelijk te beheersen. In de due diligence fase doorlopen we een Know Your Customer procedure om het bedrijf en de bestuurders te screenen op eventuele overtredingen (o.a. witwaspraktijken, fraude zaken, Politically Exposed Person) en identificeren we de Ultimate Beneficial Owner (UBO). Bij het verstrekken van financieringen vragen we voldoende zekerheden van de kredietaanvragers die ons beschermen tegen kredietrisico's. Daarnaast leggen we voor bepaalde financiële risico's buffers aan (bijvoorbeeld risicoreserve) om onverwachte verliezen te kunnen opvangen. Door middel van actief en integraal risicomangement worden risico's beheerst.

- "Actief": doordat in het due diligence onderzoek al op risico's wordt gescreend en waar mogelijk worden gemitigeerd (zekerheden) en in de beheerfase zijn de financiële en niet-financiële risico's onderdeel van analyse.
- Als definitie voor het begrip integraal risicomangement wordt gehanteerd: "*Het gestructureerd managen van risico's, dat een organisatie om financiële dan wel niet financiële redenen de beleidsdoelen niet of niet volledig realiseert*". Het gaat hier dus verder dan alleen financiële risico's, maar ook om bijvoorbeeld politieke, sociale en milieurisico's.

De volgende **investeringsrichtlijnen** worden gehanteerd voor het integraal financieel- en risicobeleid van de Provincie. Deze zijn onder andere gebaseerd op een uitgevoerde benchmark met pensioenfondsen en zijn onderverdeeld middels de drie pijlers:

Rendementsdoelstelling

1. De investeringsstrategie zorgt ervoor dat met het totale portfolio aan investeringen - meerjarig bezien – een optimaal rendement behaald wordt met als absoluut minimum de gemiddelde CPI-index (inflatie) van de afgelopen 2 jaren⁹. Let wel, dit betekent dat ook na eventuele defaults of afwaarderingen de koopkracht van de portfolio behouden moet blijven. Individuele instrumenten zullen derhalve op basis van hun risicoprofiel aan een hogere rendementseis moeten voldoen (zie bijlage 7).

Door dit uitgangspunt te hanteren beogen we ons provinciaal vermogen en de koopkracht daarvan in stand te houden.

2. De investeringsstrategie draagt bij aan een structureel sluitende meerjarige exploitatiebegroting van de Provincie.

Voor alle majeure investeringen wordt nagegaan wat de impact is op de meerjarige begrotingssaldi van de Provincie Limburg. Het totale portfolio aan investeringen dient ervoor te zorgen dat de provinciale begroting meerjarig structureel in evenwicht blijft.

Vermogenssamenstelling

3. De investeringsstrategie zorgt ervoor dat de solvabiliteitsratio van de Provincie – meerjarig bezien - nimmer lager is dan 40%.

9) Voor zover dit gemiddelde ligt boven de minimale opslag zoals deze gehanteerd wordt in de staatssteuntabel opgenomen in de Mededeling van de Commissie, zijnde 0,6% welke opslag geldt bij hoge zekerheden en zeer goede debiteurenkwaliteit.

De solvabiliteitsratio geeft aan in hoeverre de Provincie in staat is aan haar verplichtingen op lange termijn te kunnen voldoen.

4. De investeringsstrategie zorgt ervoor dat de netto schuld quote van de Provincie – meerjarig bezien - nimmer hoger is dan 90%.

De netto schuld quote weerspiegelt het niveau van de schuldenlast van de Provincie ten opzichte van de eigen middelen en geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie. Dit is daarmee een indicatie van de mate waarin de Provincie op kortere termijn in staat is aan haar verplichtingen te voldoen. Zonder hier een norm aan te koppelen, zal de netto schuld tevens per inwoner gepresenteerd worden.

5. De investeringsstrategie zorgt ervoor dat de (gekwantificeerde) financiële risico's die samenhangen met de investeringen nimmer meer bedragen dan 50% van de totale beschikbare structurele weerstandscapaciteit van de Provincie.

De weerstandscapaciteit betreft het vermogen om financiële tegenvallers op te vangen, zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van de bestaande taken. Dit 'vermogen' is het geheel van middelen en mogelijkheden binnen de financiële positie van de Provincie Limburg, die als 'vrij aanwendbaar' wordt aangemerkt. Het gaat dus om vrij aanwendbare middelen waar geen enkele verplichting tegenover mag staan en mogelijk nog te genereren (onbenutte) inkomsten. In overeenstemming met het Besluit begroting en verantwoording wordt bij de opbouw en samenstelling van de weerstandscapaciteit onderscheid gemaakt tussen incidentele en structurele componenten.

Onder incidentele risico's wordt verstaan risico's welke een éénmalige last tot gevolg kunnen hebben.

Onder structurele risico's wordt verstaan risico's welke leiden tot structurele lasten (meerdere boekjaren). Onder incidentele weerstandscapaciteit wordt verstaan de middelen en mogelijkheden die éénmalig kunnen worden ingezet.

Onder structurele weerstandscapaciteit wordt verstaan de middelen en mogelijkheden welke structureel (meerdere boekjaren) kunnen worden ingezet.

6. De investeringsstrategie zorgt ervoor dat de financiële risico's nimmer geconcentreerd (> 30%) zijn in één bepaalde sector (bijvoorbeeld Zorg, Onderwijs) of bepaalde markt (bijvoorbeeld commercieel vastgoed).

Als onderdeel van verplichte paragraaf Portfoliomanagement in de jaarrekening van de Provincie wordt jaarlijks een analyse gemaakt van het portfolio aan gedane investeringen. Daarbij wordt het portfolio naar verschillende inzichten in beeld gebracht. Te denken valt aan een verdeling van de investeringen naar type instrument, kredietrating, naar sectoren en markten, naar de verschillende kennis-as instituten, naar gemobiliseerde private investeringen (multiplier effect van de provinciale investering), Europese (co)financieringen, naar risicoprofiel en gerealiseerde/begrote rendementen etc.

- Bij deze analyse wordt bij investeringen in verbonden partijen ook door de vennootschappen heen gekeken, oftewel waar investeert de verbonden partij haar verkregen middelen in. Een goede classificering van de investering en vastlegging hiervan is belangrijk. Een voorbeeld hiervan is Chemelot Campus Vastgoed CV, waarbij de vennootschap heeft geïnvesteerd in het Centrecourt (vastgoed object).
- Bij het bepalen van het concentratierisico wordt dit berekend ten opzichte van het balanstotaal (laatste jaar ultimo) van de Provincie.
- Bij oververtegenwoordiging in een sector zoals bij "overige financiële intermediairs" wordt tevens een niveau lager gekeken in de sector verdeling hoe de verdeling in die sector is gealloceerd.
- De concentratierisico's worden op basis van bruto exposure berekend, dat wil zeggen zonder rekening te houden met harde zekerheden (b.v. hypotheek). Onderzocht wordt of een netto berekening uitvoerbaar is.

Investeringshorizon

7. De investeringsstrategie kent een lange termijn horizon maar behoudt 10% van haar investeringsportefeuille liquide en zorgt ervoor dat de looptijd XE "duration" aansluit bij de investeringsopgaves

De looptijd van de portefeuille alsook het deel dat gehouden wordt in liquide posities geeft aan in hoeverre de Provincie in staat is aan haar verplichtingen op korte termijn te voldoen.

Op basis van grondige financieel economische analyses (inclusief ontwikkelingen in de externe markt) en het integraal financieel- en risicobeleid wordt een strategisch (meerjarig) investeringskader opgesteld en uitgevoerd.

In het hierna volgende strategisch meerjarig investeringskader worden een aantal specifieke richtlijnen benoemd ter nadere invulling van een prudent financieel- en risicobeleid.

8.3. Strategisch meerjarig investeringskader

Alle investeringen hebben een bepaald risicoprofiel en bepaalde impact. Op basis van dit risicoprofiel en impact kunnen de (potentiële) investeringen worden ingedeeld in het volgende schema:

		Risiko	
		Laag	Hoog
Impact	Groot	Actief monitoren (richtlijn zonder zekerheden: A – BBB)	Actief sturen (richtlijn zonder zekerheden: CCC-CC-C)
	Klein	Monitoren (richtlijn zonder zekerheden: AAA – AA)	Sturen (richtlijn zonder zekerheden: BB-B)

Figuur 6

Het risicoprofiel wordt bepaald ná inachtneming van de kredietwaardigheid van de aanvrager en ná inachtneming van zekerheden die worden verkregen. Bij grote projecten en belangrijke projecten wordt de impact bepaald aan de hand van de afweging van de impact van de investering op basis van DESTEP-analyse: Demografische-, Economische-, Sociale-, Technologische-, Ecologische- en Politieke impact. Bij het bepalen van de impact van een investering wordt ook het **maatschappelijk rendement** meegenomen welke bijvoorbeeld door middel van een Maatschappelijk Kosten-Baten analyse (MKBA-analyse) in beeld kan worden gebracht, als dit past bij de aard en omvang van het project. Dit kan betekenen dat een investering qua financieel rendement niet aantrekkelijk is, maar dat er een groot maatschappelijk rendement daartegenover staat.

Op basis van deze kwadrantenindeling (figuur 6) wordt de beheersingsintensiteit bepaald. Voor investeringen die vallen in de categorie 'actief sturen' zal bijvoorbeeld elk kwartaal een gesprek met de initiatiefnemer plaatsvinden over de voortgang van de investering, terwijl we bij investeringen die onder de categorie 'monitoren' vallen kunnen volstaan met een jaarlijks gesprek met de initiatiefnemer. Voor de beoogde strategische investeringsmix willen we aanhaken bij bovenstaande kwadrant indeling. In de beheerfase worden de investeringen minimaal één keer per jaar opnieuw beoordeeld op financiële voortgang, risico classificatie en afgesproken doelstellingen en ingedeeld in een van de kwadranten. Op basis van de beoogde investeringsmix is in onderstaande figuur een maximale weging en beoogd financieel rendement op portefeuille niveau schematisch weergegeven in het risicokwadrant.

Risicokwadrant	Risiko profiel	Impact	Streefgewicht	Rendementsdoel Opslag boven 10-jaars NL-staat
				In % per jaar
Actief sturen	Hoog	Groot	Max. 20%	>7,5%
Sturen	Hoog	Klein	Max. 10%	>5,0%
Actief monitoren	Laag	Groot	Max. 60%	>2,5%
Monitoren	Laag	Klein	Max. 10%	>1,0%
Totaal			Max. 100%	>2,5%*

* Dit is gebaseerd op het rendement van de 10-jaars Nederlandse staatsobligatie. In de P&C-cyclus wordt het rendement op de investeringsportefeuille per instrument inzichtelijk gemaakt.

Figuur 7

Toelichting:

- Bovenstaande streefrendementen gelden voor de totale investeringsportefeuille of gedeelte daarvan.
- Op individuele investeringen geldt dat het financieel rendement opgebouwd wordt uit verschillende risico-opslagen met als basis de actuele 10-jaars staatsrente met een vergelijkbare looptijd als de investering. Deze rente wordt vervolgens vergeleken met de berekening van de staatssteuntoets.
- Voor het rentetarief bij geldleningen van een individuele investering die de Provincie verstrekt, geldt dat het totale rentetarief (inclusief opslagen) niet negatief mag zijn, zie verdere uitwerking bij hoofdstuk 4, deel 2b.

Provinciale Staten kunnen besluiten de feitelijke investeringsportefeuille (tijdelijk) te laten afwijken van bovenstaande strategische gewenste portefeuille voor zover de Provincie –ondanks de afwijkingen– blijft voldoen aan de investeringsrichtlijnen zoals benoemd in het financieel en risicobeleid in paragraaf 7.2 (deel 1). De portefeuille is in de paragraaf Portfoliomanagement van de jaarrekening opgenomen.

8.4. Beleidskader inzake Dividend- en IP-opbrengsten

Provinciale Staten hebben op 29 juni 2020 ingestemd met het Dividend- en IP beleidskader. Hierin is beschreven hoe er wordt omgegaan met opbrengsten uit dividend en intellectueel eigendom (IP). Dividend en IP verschillen zeer van elkaar en worden als twee afzonderlijke onderwerpen behandeld.

De Provincie wil dat de verbonden partijen hun financiële waarde duurzaam behouden. Een goede financiële positie is noodzakelijk voor de bedrijfscontinuïteit van de verbonden partijen. Dat betekent dat verbonden partijen een gezonde vermogensverhouding en voldoende rendement moeten hebben. Inherent daaraan is dat vermogensverstrekkers een vergoeding ontvangen van het geïnvesteerd vermogen in de verbonden partij. Het dividendbeleid structureert daarbij de mogelijke opbrengstenkastroom gedurende de periode dat de Provincie participaties in verbonden partijen aanhoudt, waardoor het rendement van de Provincie minder afhankelijk wordt bij een uiteindelijke verkoop van deze participaties op termijn. Als resultaat hiervan vloeit het geïnvesteerde kapitaal door de dividendumkeringen eerder terug naar de Provincie (Algemene middelen) en kan opnieuw worden ingezet voor structuur versterkende investeringen, uitvoering van publieke taak en maatschappelijke uitgaven waarin de marktwerking zelf faalt.

Met het IP-beleid wordt beoogd de positie van de Provincie, voor zover mogelijk, veilig te stellen ingeval er opbrengsten gerealiseerd kunnen worden uit intellectueel eigendom, door onderzoeks- en kennisprojecten, of overige initiatieven die door de Provincie met een subsidie ondersteund zijn.

Dividendbeleid

In deel 2c “Verbonden Partijen nader uitgewerkt” in paragraaf 7.8 en in bijlage 12 wordt het dividendbeleid nader toegelicht.

IP-beleid

In deel 2b “Instrumenten nader uitgewerkt” in paragraaf 2.5 en in bijlage 12 wordt een toelichting gegeven op het vastgestelde IP-beleid.

9. NIEUWE ZAKELIJKHEID VOOR SAMENLEVING EN POLITIEK

Zoals gezegd komt onze investeringsstrategie erop neer dat we binnen de bestaande spelregels, partijen uitdagen om met voorstellen te komen die een publiek belang combineren met een (renderende) revoluerende investeringsstrategie. Dat vereist een andere houding, opstelling en werkwijze die samen te vatten is als de noodzaak voor nieuwe zakelijkheid in de samenleving en het politiek domein. De afgelopen jaren heeft de Provincie zich steeds meer ontwikkeld als strategische partner binnen de Limburgse samenleving. Simpel gezegd is de tijd van de grote visies, beleidsverhalen en subsidieregelingen steeds meer vervangen door meerjarige partnerships, co-creatie van initiatieven en een zakelijke onderbouwing van business cases en projectvoorstellen. Structurele overheidsfinancieringen en – relaties worden afgebouwd en wordt de nadruk van het ‘op eigen benen staan’ nadat de overheidsbijdrage afloopt, steeds belangrijker. Een andere opstelling van de provinciale overheid, vergt ook een andere opstelling van onze partners in de samenleving.

9.1. Nieuwe zakelijkheid voor de samenleving

Mede gezien de landelijke ontwikkelingen van een terugtrekkende overheid en noodzaak van een efficiënte en effectieve inzet van publieke middelen, gecombineerd met het eigen initiatief in de samenleving zelf is er sprake van een natuurlijk kantelmoment. Een kantelmoment in de relatie tussen politiek en samenleving.

De wisselwerking tussen provinciaal bestuur en de Limburgse samenleving waar zij haar legitimiteit en opdracht aan dankt is zoals hierboven aangegeven veranderd de afgelopen jaren. Dat vergt ook als

het gaat om de inzet van ons vermogen om duidelijkheid over wat partners mogen verwachten van de overheid, maar ook wat wij verwachten van onze partners! Als het gaat om de inzet van ons dagen wij partners uit om:

- *Primair met voorstellen en business cases te komen waarin een publiek belang gecombineerd wordt met het in stand houden van het provinciaal vermogen en die:*
 - structuurversterkend zijn voor Limburg;
 - na de projectperiode (of eerder) op eigen benen kunnen staan;
 - nieuwe investeringen en participatie van anderen uitlokken (multiplier).
- *Met als doel om meer organiserend en investerend vermogen uit de Limburgse samenleving te halen en om weerbaarheid en wendbaarheid voor de toekomst te ontwikkelen.*
- *Bij te dragen aan de economische structuur versterking en de sociale agenda voort te stuwen.*

9.2. Nieuwe zakelijkheid voor de ambtelijke organisatie

Onder de noemer van 'portfoliomanagement' zetten wij in op een forse verdieplings- en kwaliteitsslag binnen de ambtelijke organisatie. Zowel als het gaat om 'financial engineering' op projectniveau, als op macro niveau (totaalportfolio) maken we – samen met onze externe partners – de slag naar een offensieve investerings- en portfoliostrategie. Dus niet alleen als het gaat om het verloop van de inzet van de immunisatiereserve, waar wij uw Staten over informeren, maar tevens de samenhang tussen inhoudelijke, organisatorische en financiële sturing van onze projecten en acties. Daarmee sturen we op een samenhangend en gebalanceerd geheel van onze reguliere middelen en vermogen, brengen inzet van middelen actief in relatie tot het bereiken van maatschappelijke doelen en verplichtingen, en zetten we menskracht in vanuit een overall perspectief.

Dat betekent echter wel dat aan de voorkant (denk aan bijvoorbeeld provinciale betrokkenheid in governance-structuren bij projecten) afspraken met partners hierover gemaakt worden. Ook als het gaat om nu nog niet hard in te boeken mogelijke inkomsten als IP-licenties of OZB-inkomsten. Jaarlijks zal hier dan ook in de doorkijk van het rendement naar gekeken worden. Als het gaat om de inzet van onze immunisatiereserve sturen we actief op het maken van afspraken aan de voorkant om het verdienend vermogen van onze samenleving verder te versterken. Dat vergt dus veel inzet – vooral in teamverband – van de ambtelijke organisatie en het provinciaal bestuur. De organisatie kent veel talent en potentieel dat wij de komende jaren maximaal zullen benutten in deze nieuwe werkwijze. De gestage groei van het portfolio vergt ook dat de provinciale organisatie mee ontwikkeld (om deze opgave zowel aan de ontwikkelende kant als aan de beheerkant goed te kunnen oppakken).

Wanneer we de stappen (de 'menukaart') in het deel 2, Uitvoeringskader Sturen in samenwerking vanuit de specifieke blik van revolverend investeren zouden nalopen is er een aantal aanvullende deelvragen van belang.

Revolverende investeringen en subsidies

In het verlengde van stap 5 uit de menukaart is het goed om ook stil te staan bij het (niet revolverende) instrument 'subsidie'. Ook hier geldt dat een nieuwe zakelijkheid meer duidelijkheid kan verschaffen naar onze partners. De lijn daarbij is dat zoveel mogelijk voorkomen dient te worden dat subsidies 'gestapeld' worden. De Provincie kent zeker in het sociale, maar ook het economische en ruimtelijke domein een groot aantal intermediaire organisaties die provinciale ondersteuning en financiering krijgen. Dit kan zijn op structurele basis of op projectbasis.

Daarnaast kunnen ook in subsidieregelingen plafonds ingebouwd worden alsmede eisen van cofinanciering door bijvoorbeeld gemeenten. Wat betreft de uitvoering en afhankelijk van de gewenste vorm van sturing kunnen ook gefaseerde uitbetalingstermijnen gehanteerd worden op basis van de te behalen resultaatverplichtingen. Dit in plaats van het dikwijls gebruikte 90% bevoorschotting-bedrag aan de voorkant. Overigens blijkt uit onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Provincie Gelderland dat van de totale (Gelderse) provinciale subsidiebedragen die jaarlijks verstrekt worden, 15- tot 25% omgebouwd kunnen worden naar een instrument met een revolverend karakter¹⁰.

Ten slotte zou voor de toekomst ook interessant zijn om te verkennen wat de mogelijkheden zijn bij subsidieverlening op het moment dat er forse opbrengsten of waardestijgingen worden gehaald in een project. Het herverdelen van deze opbrengsten wordt ook wel 'benefit sharing' genoemd¹¹. Door aan de voorkant dit inzichtelijk te maken (voor zover dit mogelijk en reëel is), kan er ook een betere inschatting gemaakt worden van de subsidiehoogte. Tevens kan hiermee voorkomen worden (bijvoorbeeld in PPS-constructies) dat de private partijen na afloop van het project met de revenuen ervandoor gaan. Dat is ook een politiek-bestuurlijk risico.

¹⁰ Provincie Gelderland (2012).

¹¹ Zie voor meer informatie Kenniscentrum PPS (2001) Benefit Sharing. Een nieuw instrument voor een doelmatige overheid.

9.3. Nieuwe zakelijkheid voor de politiek-bestuurlijke omgeving

Voor de politiek-bestuurlijke omgeving zijn er eigenlijk twee grote afwegingen die bij een offensieve investeringsstrategie moeten worden gemaakt. De eerste komt er in essentie op neer dat een *hogere financieel rendement vaak het accepteren van een hoger risicoprofiel betekent*. En een hoger risicoprofiel betekent enerzijds meer buffers inbouwen (risicoreserves, compenseren met andere projecten) wanneer er zaken fout gaan, maar ook accepteren dat zaken in de uitvoering kunnen tegenvallen c.q. dat risico's zich effectueren waardoor in bepaalde gevallen verliezen optreden ondanks dat aan de voorkant goede inschattingen zijn gemaakt en monitoring adequaat is. Anderzijds vergt dit een actieve betrokkenheid in de uitvoering (risicomanagement, sturing op (inhoudelijke) resultaten). De huidige financieel-economische omstandigheden vertroebelen overigens het beeld van risico-inschatting. Met de huidige lage kapitaalmarktrentes lijkt het erop alsof alles boven deze rentetarieven meteen risicovol is. Dat hoeft niet perse zo te zijn, het is mede afhankelijk van de periode waarover men kapitaal wil investeren en vastleggen en welke zekerheden geboden kunnen worden. Wel vergt dit permanente monitoring (beleid financiën) van de ontwikkelingen zowel binnen de financiële markten als binnen de projectportfolio. Daarbij zullen ook naar nieuwe vormen van verantwoording gekeken moeten worden. Het actief managen van risico's en de communicatie daarover (balans tussen openheid en vertrouwelijkheid) vergt ook een goed samenspel tussen het College en de Staten.

Daarmee wordt in feite de tweede grote afweging voor de politiek duidelijk: *de keuze tussen sturen op afstand of sturen vanuit actieve betrokkenheid*. De uiteindelijke keuze hangt van veel verschillende zaken zoals een solide business case, betrouwbaarheid van de partners en de aard van het onderwerp. Wanneer men stuurt op afstand is het lastiger om tijdens de rit bij te kunnen sturen – los van formele evaluatiemomenten – en moet men bij het niet bereiken van de gestelde doelen stevig in de schoenen staan om de ingelegde hoofdsom (deels) terug te eisen. Wanneer men stuurt vanuit actieve betrokkenheid door bijvoorbeeld een deelneming is de Provincie ook zelf partij in de voortgang als aandeelhouder. Bovendien kan er een spanning ontstaan tussen de financieringsbehoefte van het project en de vooraf gewenste rendementseis. Als provinciale deelneming is het dan lastig om vanuit een 'optimale' beleggingsinstek te handelen iets wat bijvoorbeeld in het beheer van onze obligatieportefeuille wel mogelijk is. Toch is nodig om de zakelijkheid aan de voorkant, ook te voorzien van een zakelijkheid in de beheerfase. Ook dat zegt iets over de Provincie als betrouwbare partner en extern verwachtingenmanagement. En dan kan 'nee' zeggen of 'niet instemmen' ook nodig zijn, alsmede de bereidheid vanuit de politiek dat sommige risico's uiteindelijk zich kunnen voordoen en dan ook een verlies ontstaat. Natuurlijk is de inzet om bij de keuze voor een hoger risicoprofiel ook een groter positief maatschappelijk én financieel rendement te bereiken.

9.4. Ten slotte

De spelregels zijn helder, alleen de praktijk van 'het maatschappelijk spel' - daar zitten we middenin. Het is belangrijk om met elkaar de gedeelde uitgangspunten ook in de praktijk toe te passen en te kijken waar we tegen grenzen aanlopen, van anderen kunnen leren en vooral anderen uit te dagen om meer organiserend en investerend vermogen uit de Limburgse samenleving te halen. Dan, en vooral dan vindt u de Provincie Limburg aan uw zijde.

Deel 2a: Uitvoeringskader Sturing in Samenwerking

1. INLEIDING

1.1. Aanleiding

De context waarin het uitvoeringskader 1.0 tot stand is gekomen, is niet gewijzigd. Wel heeft de toepassing van het kader geresulteerd in diverse praktische inzichten én zijn er diverse wijzigingen doorgevoerd in het wettelijk kader. Dit is verwerkt in het voorliggend stuk.

De Provincie staat voor het realiseren van doelstellingen en effecten in en voor de Limburgse samenleving¹². Zij kan dit in veel gevallen niet alleen of zelfstandig, maar heeft daar anderen bij nodig. Dit is geen nieuw fenomeen. Van oudsher worden veel maatschappelijke doelstellingen in samenwerking gerealiseerd. De steeds verder toenemende complexiteit vraagt naar een andere rol en inzet van middelen door de Provincie, in de vorm van maatwerkoplossingen. Hierbij wordt de Provincie steeds meer gevraagd voor een bredere en grotere inzet van haar financieel instrumentarium (van subsidiëren naar investeren). Verder is er een grote diversiteit aan samenwerkingsrelaties ontstaan en de verwachting is dat dit verder zal toenemen.

¹²De provincie legt haar doelen vast in een Collegeprogramma met als doel het op lange termijn versterken van het leef- en vestigingsklimaat in Limburg.

Deze nota gaat achtereenvolgens in op:

- de overwegingen die ten grondslag liggen aan de keuze voor specifieke instrumenten, met behulp van een afwegingskader in de vorm van een menukaart. Het afwegingskader geeft aan onder welke omstandigheden een bepaald financieringsinstrument of samenwerkingsvorm kan worden ingezet, vertrekkende vanuit het publieke belang;
- de inzet van financieringsinstrumenten als borgstellingen, geldleningen en aandelenkapitaal;
- de meest gebruikte organisatorische (rechts)vormen bij samenwerkingsrelaties en de wijze waarop moet worden omgegaan met vertegenwoordiging, beloning en verantwoording (de sturing);
- criteria, beleidsuitgangspunten en afspraken voor corporate governance die bij de invulling van een samenwerkingsrelatie in de afweging betrokken moeten worden (leidraad).

In deze nota wordt vastgelegd wat van belang is om in samenwerkingsrelaties (minimaal) te regelen om te borgen dat provinciale doelstellingen in die relaties ook daadwerkelijk gerealiseerd worden. Dit mag niet verworden tot een strak en eendimensionaal keurslijf waarin alle samenwerkingsrelaties geperst moeten worden. De diversiteit in relaties is te groot om op die wijze een werkbare situatie te creëren. Al naar gelang de aard van de samenwerking én positie en rol van de Provincie daarin, biedt de nota de ruimte om een voor die situatie passende oplossing te creëren waarbij aan in de nota gestelde randvoorwaarden invulling wordt gegeven en waarbij geopereerd wordt binnen de op die samenwerkingsrelatie van toepassing zijnde wettelijke kaders.

Dit uitvoeringskader heeft voornamelijk betrekking op de uitvoeringsvormen "financiering" en "verbonden partijen". In het navolgende worden deze categorieën uitgebreid toegelicht.

1.2. Menukaart

Om provinciale doelen (binnen een maatschappelijke context) om te zetten naar concrete resultaten zijn een snelle doelmatige afweging van het publiek belang, een scherpere rolkeuze en maatwerkoplossingen (meer) centraal gesteld in onderstaand afwegingskader, dat 6 stappen doorloopt. Het afwegingskader is faciliterend aan het besluitvormingsproces. Het fungeert als **menukaart** om het publieke belang **inhoudelijk** te bepalen en geeft inzicht in de wijze waarop gemotiveerd kan worden gekozen voor de inzet van een instrument.

Iedere beslissing/voornemen tot een investeringsbesluit wordt hiermee in zes stappen of afwegingen/keuzen, ieder afzonderlijk dan wel gecombineerd, voorbereid. De 6 stappen of afwegingen/keuzen kennen een onderlinge samenhang en worden hierna verder toegelicht. In het treasury advies worden deze 6 stappen uitgewerkt. Het treasury advies wordt onafhankelijk van de beleidsafdeling opgemaakt en wordt afgebakend en duidelijk opgenomen in GS nota's.

De 6 stappen of afwegingen zijn:

- | | |
|----|---|
| 1. | De inhoudelijke belangenafweging, aan de hand waarvan wordt bepaald welk publiek doel/belang wordt gediend; |
| 2. | De beoordeling van de impact op en relatie met de gehele portfolio van de Provincie van ingezette instrumenten; |
| 3. | De rolbepaling en rolkeuze; |
| 4. | De gewenste of meest geëigende wijze van sturing; |
| 5. | De financiële toets (inclusief fiscaliteit) mede in relatie tot maatschappelijk rendement; |
| 6. | De in te zetten instrumenten. |

In de volgende paragrafen worden de 6 stappen van de menukaart verder beschreven. Deze beschrijving bevat de te stellen vragen voor het vaststellen van de uitkomst van iedere stap. De 6 stappen of afwegingen/keuzen kennen een zeer grote onderlinge samenhang. De toepassing van deze menukaart is een iteratief proces. De uitkomst van stap 1 tot en met 6 is de basis voor de uiteindelijke afweging en keuze voor het passende (en voor te stellen) instrument.

1.3. Stap 1: afweging publiek belang, marktfalen en KYC procedure

Deze stap bestaat uit drie onderdelen.

1) Afweging publiek belang

Dit is een belangrijk punt en dient als eerste te worden uitgevoerd (door het beleidscluster) voordat een verdere (financiële en risico) analyse plaats vindt. Indien de vraag of de propositie niet voldoet aan het publiek belang dan is er namelijk ook geen noodzaak tot ingrijpen of ondersteuning van overheidswege en zal er ambtelijk op basis van dit punt een negatief treasury advies worden verstrekt aan de portefeuillehouder en aan GS.

Bij de door Gedeputeerde Staten te maken afweging (binnen de PS-kaders) wordt beoordeeld op welke wijze een vraag/propositie zich verhoudt tot onder andere:

- De provinciale bijdrage aan maatschappelijke doelen (publiek belang);
- Het Collegeprogramma;
- De programmabegroting met respectievelijk programma's en majeure opgaven;
- Door PS vastgestelde beleidskaders/-keuzes.

Vragen die hierbij gesteld kunnen worden zijn:

- Welk publiek doel wordt gediend met dit project/de voorgestelde propositie en in welke mate?
- Vanuit welk belang wordt er gehandeld?
- Wat wil de Provincie Limburg met het project bereiken in relatie tot doelen en indicatoren van de Programmabegroting?

Uitkomst van deze beoordeling is de toetsing door Gedeputeerde Staten van de voorgestelde propositie aan de door Provinciale Staten (PS) vastgestelde kaders en daarmee de feitelijke bepaling door PS van het publieke belang.

In zijn algemeenheid is sprake van een publiek belang als een taak gunstig is voor het welzijn van een groep inwoners, maar deze groep niet in staat is de taak zelf uit te (laten) voeren. Zonder overheidsingrijpen zou het belang dus niet goed tot zijn recht komen. Indien geen sprake is van een publiek belang, is er ook geen noodzaak tot ingrijpen van overheidswege.

2) Marktfalen

Als het functioneren van de markt niet of te weinig bijdraagt aan de maatschappelijke welvaart kunnen er publieke belangen in het geding zijn. Dan is sprake van marktfalen¹³ en dit kan verschillende vormen hebben:

- Externe effecten die de markt niet (voldoende) kan corrigeren.
Dit zijn effecten waaraan kosten zijn verbonden waarvoor geen markt bestaat (bijvoorbeeld milieuverontreiniging). Hierdoor is de prijs van goederen of diensten zonder interventie te laag.
- Publieke (collectieve) goederen.
Bij collectieve goederen is voortbrenging via de markt uitgesloten, omdat de opbrengsten aan iedereen te goede komen en het gebruik door de een het gebruik door de ander niet uitsluit (bijv. dijken, defensie).
- Informatiescheefheid tussen vrager en aanbieder.
Informatiescheefheid aan de kant van vrager of aanbieder leidt tot opportunistisch gedrag of suboptimaal keuzegedrag, waardoor de markt niet goed kan functioneren.
- Oneerlijke concurrentieverhoudingen (monopolie vorming).
Dit is een situatie waarin één aanbieder zoveel macht verwerft dat het prijsmechanisme van de markt niet meer goed functioneert.
- Te hoge transactiekosten.
Als de transactiekosten te hoog zijn, komt er geen markt tot stand.
- Zonder (financiële) ondersteuning van de Provincie gaat het project niet door.

De provinciale bijdrage is gemaximeerd op de projectomvang minus de bijdrage van externe partijen én minus de beschikbare eigen middelen van de aanvrager, ook indien de aanvrager meer dan 10% eigen vermogen kan inbrengen. Het is namelijk niet de bedoeling dat publiek geld wordt ingezet daar waar vanuit de aanvrager middelen beschikbaar zijn.

Om de aanvraag voor een financiering (geldleningen en borgstellingen) verder te kunnen behandelen moet er sprake zijn van marktfalen. Onder marktfalen wordt in dit kader verstaan: "externe partijen zijn niet of slechts deels bereid te financieren". Dit dient te worden aangetoond door minimaal één (schriftelijke) afwijzing van een externe (naar het oordeel van de Provincie gekwalificeerde) financier en deze afwijzing wordt waarde-inhoudelijk getoetst door cluster Financiën.

3) Know Your Customer procedure

Dit onderdeel heeft in stap 1 betrekking op de instrumenten financieringen en verbonden partijen. Na de beoordeling van de centrale vraag of er een publiek belang is zal bij een positief besluit op deze vraag een Know Your Customer (KYC) procedure worden doorlopen (zie bijlage 14). Vanuit moreel oogpunt maar ook op basis van geldende wet- en regelgeving wil de Provincie weten met wie er zaken worden gedaan. Samenwerking met partijen die het niet zo nauw nemen met normen en waarden, kan leiden tot imagoschade, financiële schade en/of wettelijke of regulatieve sancties. Het is dus belangrijk voor de Provincie om vooraf de partijen / ondernemingen goed te leren kennen. Middels het doorlopen

¹³Bron: Definitie marktfalen Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken, ministerie Justitie en Veiligheid.

van de KYC procedure wordt een compliance check uitgevoerd op de bestuurder(s) en op de onderneming. In de compliance check vindt onderzoek plaats op het gebied van onder meer fraude, witwassen, overtredingen van de sanctiewet en worden Ultimate Beneficial Owners (UBO) en Politically Exposed Persons (PEP) in kaart gebracht. Na het doorlopen van de KYC procedure wordt de tegenpartij door de Provincie geïnclassificeerd in één van de volgende risicogroepen: niet risicovol (geen bezwaar), beperkt risicovol (verder onderzoek is nodig) en risicovol (geen samenwerking). Het verder onderzoek (o.a. Bibob-, RIEC onderzoek, VOG Rechtspersonen verklaring) bij beperkt risicovol moet leiden tot een uitsluitel of samenwerking wel of niet mogelijk is.

In het treasury advies wordt in stap 1 van de menukaart aangegeven dat de KYC procedure is doorlopen, welke risicoclassificatie van toepassing is (met korte toelichting) en worden eventuele bijzonderheden vermeld.

Het publiek belang, marktfalen en de KYC procedure worden onder stap 1 (voor de toepassing zijnde instrumenten) van de menukaart behandeld. Als uit één van de onderwerpen een negatief advies voortvloeit dan wordt dit ambtelijk inhoudelijk teruggelinkt aan de desbetreffende portefeuillehouder / Gedeputeerde Staten middels een verkort treasury advies.

1.4. Stap 2: beoordeling impact op en relatie met de gehele portfolio

Nadat is vastgesteld dat er sprake is van een publiek belang en de KYC procedure niet heeft geleid tot opmerkingen dient Gedeputeerde Staten te beoordelen wat de impact van de individuele propositie is op de bestaande portfolio aan reeds ingezette instrumenten. Dit kan aan de hand van het in deel 1 uitgewerkte strategisch investeringskader. De belangrijke vragen hierbij zijn:

- Wordt voldaan aan de 10 investeringsprincipes?
- Hoe worden de 3 pijlers van de investeringsstrategie beïnvloed?
 - *vermogenssamenstelling*
 - *rendementsdoelstelling*
 - *investeringshorizon*
- Hoe verhoudt het verwachte maatschappelijk en financieel rendement zich tot de risico's?
- Wordt de vermogenssamenstelling dusdanig beïnvloed dat niet meer voldaan kan worden aan de gewenste verhouding tussen investeringscategorieën. Ontstaat er bijvoorbeeld een (te) grote concentratie binnen een specifieke sector, of te grote afhankelijkheid van één individuele debiteur?
- Hoe beïnvloedt de propositie de flexibiliteit in de portfolio? Hoe lang staan de middelen vast?
- Hoe verhoudt de voorliggende propositie zich tot de andere actuele voorstellen, en moet er een keuze gemaakt worden?

Het is hierbij van belang dat deze vragen worden beantwoord vanuit het perspectief van de gehele portfolio. Een individueel instrument kan wellicht een lager rendement hebben, maar dit moet dan uiteindelijk gecompenseerd worden door een ander hoger renderend instrument in andere projecten. Het streefrendement van de investeringsportefeuille is in hoofdstuk 7 (van deel 1) weergegeven.

1.5. Stap 3: rolbepaling en rolkeuze

Na de bepaling van het (publieke) belang en de aansluiting bij het strategisch investeringskader van de Provincie is de rolkeuze de volgende stap richting het verder vormgeven van de provinciale betrokkenheid. Maatschappelijk doel- én resultaatbereik staat voorop: samenwerking / bestuurlijke alliantie is geen doel op zich.

De vragen richten zich op het verkrijgen van inzicht in de wijze waarop de Provincie wil handelen/interveniëren en of zij een actieve of meer passieve betrokkenheid wenst. De vragen die hierbij, in willekeurige volgorde, gesteld kunnen worden zijn onder andere:

- Wat kan de Provincie? Tot welke rol en inspanning is de Provincie in staat?
- Staat de voorgestane inspanning in redelijke verhouding tot het te verwachten resultaat / effect?
- In welke mate is de Provincie bereid risico's te dragen?
- Is de Provincie de meest geëigende overheid om dit vraagstuk op te pakken?
- Kan de Provincie zelfstandig optreden of dient samen met (een) publieke partner(s) en/of met marktpartijen te worden gehandeld?
- Is er een private partij bereid mee te werken aan wat de Provincie wil (indien de Provincie daarbij een samenwerking met een private partij voor ogen heeft)?¹⁴

¹⁴De overheid en een marktpartij hebben in beginsel niet parallel lopende belangen. Specifiek voor publiek-private samenwerking zie: "Attentiepunten PPS", Provincie Limburg, mei 2008.

- Welke verdeling van taken en van kosten, opbrengsten en risico's in een samenwerking met private partijen vindt de Provincie wenselijk, gelet op het beoogd doel/belang?
- Is de Provincie bereid om het project als één geheel vorm te geven en te realiseren (integrale aanpak) en daarmee te accepteren dat de complexiteit en risico's zullen toenemen?
- Welke eis kan gesteld worden aan de revolverendheid van de ingezette middelen? De rolkeuze hangt samen met de mate van revolverendheid.

Juridische en fiscale aspecten

Andere, meer juridische, onderdelen die bij de rolbeschrijving aan de orde kunnen komen, zijn onderwerpen als staatssteun, aanbestedingsaspecten evenals toetsing of en in hoeverre (meer) overheids-handelen op de markt prijsvorming beïnvloedt. Daarnaast kunnen fiscale aspecten een rol spelen.

Passief naar actief

Het beantwoorden van voornoemde vragen leidt tot een voorlopige richting van welke rol door de Provincie wordt geprefereerd ter realisatie van het initiatief. Hierbij kan sprake zijn van een passieve dan wel een meer actieve rol. "Actief" ziet hier op een permanente (inhoudelijke) betrokkenheid bij de realisering van een publiek doel.



Figuur 8

Ter illustratie is de bovenstaande afbeelding waarbij uiterst links een "passieve" rol van de Provincie volstaat om het publiek belang te borgen. Uiterst rechts (actief) is een actieve en meer permanente betrokkenheid van de Provincie noodzakelijk, tot het niveau dat zij zelf eigenaar/aandeelhouder en/of ondernemer is en de daarbij behorende risico's aanvaardt. Dit laatste zal veelal in samenwerking met anderen gebeuren. In bijlage 9 wordt ter illustratie de wijze van sturing bij de verschillende instrumenten nader uitgediept.

Rol Provincie

Volledigheidshalve zij opgemerkt dat de Provincie in projecten vaak meerdere rollen vervult (bijvoorbeeld aandeelhouder, financieerder, subsidiënt, vergunningverlener etc.). Bij het vervullen van meerdere rollen neemt het risico van rolvermenging toe. Daarnaast kunnen rollen tijdens het traject wijzigen.

Bij de standpuntbepaling als aandeelhouder maakt het college van GS een zorgvuldige en transparante afweging tussen de (financiële) belangen als aandeelhouder enerzijds (portefeuillehouder financiën) en de (beleidsinhoudelijke) belangen van de Provincie als opdrachtgever anderzijds (inhoudelijk portefeuillehouder). Daarnaast is vaak ook nog sprake van diverse andere rollen en belangen van de provincie Limburg (statutair bestuurder, financier etc.) en/of Gedeputeerde Staten als publiek orgaan (vergunningverlener, bevoegd gezag etc.). Door de collegiale GS-besluitvorming is in principe een integrale en transparante afweging van al deze belangen/doelen geborgd. Essentieel is wel dat de verschillende rollen en daaraan gekoppelde belangen, inzichtelijk gemaakt worden. Dit dient in principe in afzonderlijk GS-voorstellen te worden verwerkt¹⁵, of – daar waar besluiten in elkaars verlengde liggen en dus het beste in één nota verwerkt kunnen worden – met een duidelijk uiteenzetting van beide belangen binnen de nota zelf.

In een voorstel voor Gedeputeerde Staten (nieuwe financiering, beoogde subsidie, standpunt aandeelhoudersvergadering etc.) wordt aangegeven welke rol of rollen de Provincie heeft.

Zodra de provincie meerdere rollen vervult kunnen deze mogelijk onderling conflicteren. Om die reden wordt in GS voorstellen waar meerdere rollen aan de orde zijn standaard gewerkt met een rollendocument of een toelichting in de GS nota waarin de rollen inzichtelijk worden gemaakt en de daaraan gekoppelde belangen.

¹⁵De complexiteit van rollen en belangen heeft er in 2018 en 2019 toe geleid dat GS hebben besloten dat een rollendocument wordt vastgesteld in dossiers waarin dat is aangewezen en dat voorstellen betreffende verschillende rollen afzonderlijk van elkaar voor GS geagendeerd worden (GS 22 mei 2018 resp. 21 mei 2019).

Het verdient de voorkeur om besluitvorming vanuit verschillende rollen (b.v. financieringsvoorstel en vergunning) via separate voorstellen aan GS voor te leggen met onderlinge verwijzing. Daar waar besluiten in elkaars verlengde liggen kunnen deze het beste in één nota verwerkt worden met een duidelijk uiteenzetting van de betrokken belangen binnen de nota zelf zoals hierboven is aangegeven (Zie in dit verband ook 7.6.2, passage over standpunt bepaling aandeelhouder).

Naarmate de rol van de Provincie meer actief wordt neemt het risicoprofiel toe. In figuur 8 zijn de rollen van de Provincie opgenomen in de blokken in de volgorde van laag naar hoog risico en respectievelijk van passieve naar actieve betrokkenheid.

1.6. Stap 4: de gewenste of meest geëigende wijze van sturing

Nadat de vereiste dan wel gewenste rol is bepaald, is het van belang om stil te staan bij de (gewenste) wijze van sturing bij realisatie van het project.

Waar publiekrechtelijk partijen zijn onderworpen aan de regels van het bestuursrecht met waarborgen voor onder andere democratische controle en openbaarheid, vindt de uitvoering door of in samenwerking met privaatrechtelijke partijen juist plaats buiten de regels van het publiekrecht en buiten de directe invloedssfeer van de Provincie (bijvoorbeeld via oprichting van een entiteit of via een Publiek-Private Samenwerking PPS). Tegelijkertijd worden via de (privaatrechtelijke) uitvoering wel provinciale doelstellingen gerealiseerd waarvoor het provinciaal bestuur maatschappelijk en politiek verantwoordelijk blijft. Daarom is het van belang dat de Provincie bij uitvoering of samenwerking in voldoende mate kan sturen, beheersen en daarop toezicht kan houden, zodat zowel de betreffende organisatie als de Provincie zich kan verantwoorden over de uitvoering van taken en de realisatie van doelstellingen.

Hierbij horen, in willekeurige volgorde, de volgende vragen:

1. Welke zeggenschap wil de Provincie op het project en het proces, bijvoorbeeld vanuit oogpunt van borging van het publiek belang en van de kwaliteit van de publieke dienstverlening, de beheersbaarheid van het project of de wenselijkheid om tussentijdse wijzigingen te kunnen doorvoeren?
2. Hoe verhoudt de gewenste sturing zich met verantwoording en het controleproces richting bijvoorbeeld PS?
3. In hoeverre is de Provincie in staat te sturen op de beoogde doelrealisatie zoals dat omschreven is in het ondernemings- of businessplan?¹⁶ Heeft dit gevolgen voor de te kiezen rol en voor het in te zetten financieel instrumentarium?
4. Wat zijn de risico's/kansen van de voorliggende provinciale interventie? Het is van belang om zo goed mogelijk af te wegen of de risico's van het nemen van een belang in een private organisatie opwegen tegen het publieke belang dat de Provincie wil dienen. De onaanvaardbaarheid van risico's zal in elk specifiek geval anders liggen. Dit moet tot uiting komen in de argumentatie ten aanzien van de gemaakte keuze. Risicoanalyse maakt ook onderdeel uit van de financiële toets.
5. Op welke wijze kan de Provincie sturen op een goede timing (moment van instap en vooraf te bepalen exit-strategie)?
6. Welke risico's/kansen spelen een rol bij het aspect communicatie? Op welke wijze komt de Provincie in een positie dat zij daarop kan sturen?

Parallel aan de rolkeuze uit stap 3 leidt het beantwoorden van eerder benoemde vragen tot een voorlopige richting welke sturing door de Provincie wordt geprefereerd ter realisatie van het initiatief. Hierbij kan sprake zijn van een actieve sturing (sturing "dichtbij"), dan wel een meer passieve sturing op de doelrealisatie tijdens de uitvoering (sturing op afstand). Soms volstaat een "passieve" sturing om het publiek belang te borgen, bijvoorbeeld via kaderstelling of het vastleggen van verplichtingen/voorwaarden in een subsidiebeschikking (niet revolverend) of in een geldlening (revolverend). In andere gevallen is een 'actieve' en meer directe sturing tijdens de uitvoering wenselijk of noodzakelijk, bijvoorbeeld in de rol van aandeelhouder.

¹⁶Een ondernemings- of business plan bevat gedetailleerde informatie over de activiteiten van de onderneming. Het bestaat uit een kwalitatief c.q. inhoudelijk deel al dan niet aangevuld met een kwantitatief c.q. financieel deel.



Figuur 9

Een actieve sturing 'dichtbij' tijdens de uitvoering (bijvoorbeeld in de rol van aandeelhouder) gaat meestal in combinatie met een juridische entiteit met rechtspersoonlijkheid 'op afstand van de Provincie'.

1.7. Stap 5: financiële toets mede in relatie tot maatschappelijk rendement

Onderdeel van deze afweging is de beschikbaarheid van middelen in absolute zin (is er budget: ja of nee) en in relatieve zin (tijdstip waarop middelen beschikbaar moeten zijn, periode van uitzetten en condities waaronder).

Bepalend zijn:

- Deze nota;
- De programmabegroting (beschikbare middelen);
- De vigerende Financiële Verordening Provincie Limburg;
- Wettelijke regels betreffende staatssteun, de Wet markt en Overheid, de Wet houdbaarheid overheidsfinanciën (HOF), de Wet Fido, de Wet op belastingen van rechtsverkeer 1970 (overdrachtsbelasting), Wet op de vennootschapsbelasting 1969, de Wet op de omzetbelasting 1968, de Wet op het BTW-compensatiefonds en alle daarbij behorende regelgeving en jurisprudentie.

Met gebruikmaking van bovenstaande spelregels wordt per projectvoorstel een financiële toets verricht.

Deze bestaat uit:

- Het beoordelen van een business case / financiële haalbaarheid¹⁷;
- Het beschrijven van een risicoprofiel, risico's en beheersmaatregelen vanuit een provinciaal perspectief;
- Het beschrijven van het verwachte financieel (alle kasstromen) en maatschappelijk rendement¹⁸ van het voorstel;
- Het bepalen van de kredietrating van de onderneming en risicoreservering voor de investering;
- Het beschrijven van welk moment er sprake is van financieel en of maatschappelijk rendement.

De bepaling en beschrijving van het maatschappelijke rendement kan bestaan uit de volgende elementen:

- Beschrijving van de mate waarin de voorliggende business case invulling geeft aan de doelen en indicatoren van de Programmabegroting;
- Beschrijving van de mate waarin partners zich financieel committeren aan het projectvoorstel/de business case of met andere woorden: wat is het hefboomeffect/multiplier van een financiële provinciale bijdrage;
- Beschrijving van de maatschappelijke baten (kwalitatief en kwantitatief) van het voorstel op basis van sectorspecifieke criteria (onderscheid naar mobiliteit, cultuur, etc.);
- Beschrijving van werkgelegenheidseffecten of andere social return factoren, zowel tijdelijk en structureel.

Voor het vaststellen van maatschappelijke baten zijn er zo nodig verschillende ondersteunende methodieken voorhanden zoals:

- Economische effect analyse¹⁹;

¹⁷Zie handreiking beoordeling businesscases.

¹⁸Het gaat hierbij om input/output-outcome in termen van maatschappelijke effecten.

¹⁹Het geeft concreet aan wat de economische effecten zijn van een specifiek project op de regio.

- Multi criteria analyse²⁰;
- Maatschappelijke kosten-baten- analyse²¹.

Kostenramingssystematiek

Bij omvangrijke projecten (voornamelijk Infrastructurele projecten) wordt aandacht gevraagd voor de toegepaste kostenramingsmethodiek. Binnen de Provincie Limburg wordt de probabilistische kostenraming gebruikt bij grote projecten. Aan de hand van verschillende input variabelen wordt hierbij een groot aantal simulaties uitgevoerd (uitgebreide toelichting in bijlage 11). Het resultaat van deze methode is een statistisch berekend gemiddelde waarde van de kosten, met een spreiding als gevolg van onzekerheden en de nauwkeurigheid van de onderliggende input variabelen. Door misinterpretatie of verkeerd gebruik van de probabilistische ramingssystematiek bestaat het risico dat in besluitvormingsprocessen keuzes worden gemaakt op grond van onjuiste aannames over de mate van onzekerheid van de kostenramingen. Het advies is om de classificatiemethodiek te hanteren die in bijlage 11 is opgenomen. Zodra de leidraad kostenbegrotingsmethodiek is vastgesteld door GS, en ter kennisname aan PS is gestuurd, wordt deze als addendum toegevoegd aan SIS 3.0.

Geadviseerd wordt om bij omvangrijke projecten een tabel (zie bijlage 11) op te nemen in de GS en PS nota en de classificatiemethodiek te hanteren. Dit om transparante communicatie over de betreffende ramingen te waarborgen. Het laat gebruikers immers eenduidig zien welke waarde gehecht kan worden aan de raming en voor welk doel deze geschikt is. Indien wordt afgeweken van deze methodiek (bijv. raming wordt voor een ander doel gebruikt dan passend volgens de methodiek), dient hier een solide onderbouwing van te worden opgenomen in de GS en / of PS nota.

Maatschappelijk rendement

In aanvulling op het voorwaardelijke publiek belang uit stap 1 vragen wij vanuit ons maatschappelijk oogpunt een uiterste inspanning op het vlak van **'Social Return on Investment'** aan eenieder die gebruik maakt van het Provinciaal instrumentarium. Dit heeft betrekking op de volle breedte van instrumenten uit stap 6. Hierbij streven wij overall naar een SROI van 5% op het geïnvesteerd vermogen. Bij elke individueel instrument wordt een minimaal maatschappelijke impact opgenomen en bij voorkeur gekwantificeerd in aantallen of in percentage. Zodat de maatschappelijke impact van de geïnvesteerde euro kan worden berekend. Hoe hoger het geïnvesteerde bedrag hoe meer maatschappelijke impact van één geïnvesteerde euro mag worden verwacht. Indien het niet mogelijk is om een maatschappelijke impact op te nemen wordt dit in het advies aan College of aan de Staten opgenomen.

Afspraken en doelstellingen

In deze menustap worden ook de afspraken en doelstellingen onder welke voorwaarden de financiering wordt verkregen smart geformuleerd. Hierbij hoort ook de vastlegging over de frequentie van evaluatie en wat hierover in de periodieke rapportage van de tegenpartij moet worden opgenomen. Deze afspraken, doelstellingen, frequentie en hoe deze informatie wordt verstrekt wordt officieel vastgelegd, bijvoorbeeld in de leningovereenkomst.

1.8. Stap 6: de in te zetten instrumenten

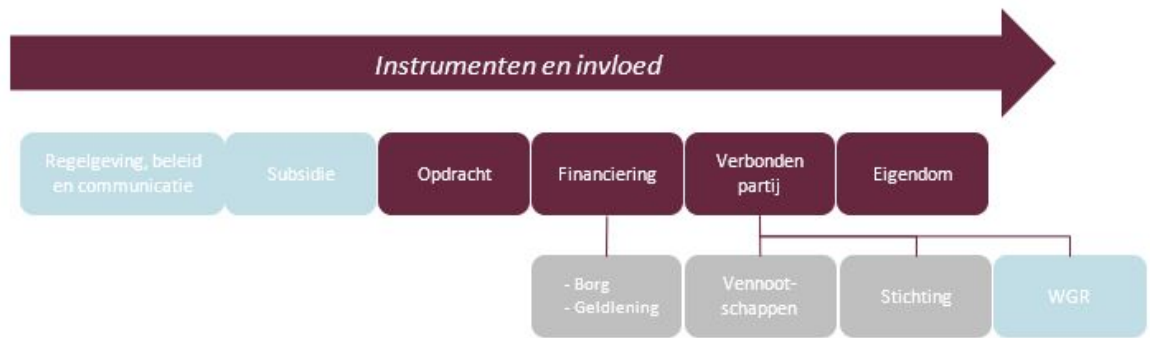
Om publieke belangen te borgen beschikt de overheid over verscheidene instrumenten. Een groot deel hiervan is publiekrechtelijk van aard. In een oplopende schaal van een passieve rol (publiekrechtelijke instrumenten) met lage risico's naar een actieve rol (privaatrechtelijke instrumenten) onderscheiden we:

- Regelgeving, beleid en communicatie;
- subsidie;
- opdracht;
- financiering (garantie/borgstelling en geldlening);
- verbonden partijen;
- eigendom en exploitatie van onroerende zaken (grond en gebouwen) door actief grond- en vastgoed beleid.

Schematisch ziet de verdeling in instrumenten als volgt uit:

20) Multicriteria-analyse (MCA) is een wetenschappelijke evaluatiemethode om tussen diverse discrete alternatieven een rationele keuze te maken. Bijvoorbeeld: met MCA kunnen scores op economische, ecologische en sociale criteria bij elkaar worden opgeteld, om alternatieve trajecten voor een nieuwe weg te rangschikken.

21) De voor- en nadelen van een project voor de omgeving worden daarbij in geld uitgedrukt, zodat een goede afweging gemaakt kan worden of het project wel of niet door kan gaan.



Figuur 10 – Provinciale instrumenten (blauw staat voor bestuursrechtelijk en rood voor privaatrechtelijk)

Bij de keuze voor een specifiek instrument zijn van invloed: de gekozen rol, de gewenste sturing, de financiële toets (incl. revolverendheid, kredietrating) en het verwacht/beoogd financieel- en maatschappelijk rendement op het eindresultaat. Daarnaast zijn instrument specifieke factoren mede bepalend voor de keuze. Een aantal instrumenten is financieel van aard (financiering), een aantal heeft betrekking op vormen van samenwerking (verbonden partijen). Vaak wordt gekozen voor het gecombineerd inzetten van instrumenten: het instrument verbonden partijen (bijv. aandeelhouderschap in een B.V.) kan worden gecombineerd met een instrument van financiering (bijv. geldleningen en/of borgstellingen). Als op deze punten eenmaal een keuze is gemaakt dan kan het meest geëigend instrument al op hoofdlijnen worden bepaald.

Bij de te maken instrument keuze moet ook worden getoetst of er geen sprake is van ongewenste staatssteun of strijd met Europese (aanbestedings)regels. Dit kan in principe een rol spelen als er sprake is van niet marktconform handelen of als er sprake is van strijd met mededingingsregels.

Is de conclusie dat **sturen op afstand** voldoende is, dan liggen de volgende provinciale instrumenten voor de hand:

- subsidie met subsidievoorwaarden;
- (achtergestelde) lening of verstrekken van een borgstelling;
- regelgeving in combinatie met handhaving, toezicht of concessies (o.a. openbaar vervoer);
- opdrachtverlening aan derden op basis van een privaatrechtelijke overeenkomst;
- (mede)initiatief tot de oprichting van een privaatrechtelijke deelneming zonder daaraan deel te nemen)

Is een **actieve betrokkenheid wenselijk** of noodzakelijk, dan is de vraag aan de orde of een juridische entiteit met rechtspersoonlijkheid wenselijk of noodzakelijk is.

Rechtspersoonlijkheid kan wenselijk of noodzakelijk zijn voor:

- het zelfstandig kunnen uitoefenen van rechtshandelingen ('eigen' gezicht naar buiten toe);
- het kunnen aantrekken/inhuren van eigen personeel;
- het hebben van eigen vermogen.

Is rechtspersoonlijkheid niet nodig²², dan zijn mogelijke (publieke of private) samenwerkingsvormen:

- instellen van een platform, stuurgroep of adviescommissie;
- afsluiten van een samenwerkingsovereenkomst, convenant, intentieverklaring of bestuursakkoord;
- gemeenschappelijke regeling (gemeenschappelijk orgaan, centrumgemeenten constructie, 'lichte' regeling).

Is het oprichten en/of deelnemen in een entiteit met rechtspersoonlijkheid wel wenselijk of noodzakelijk dan gaat het vervolgens om de vraag welke rechtsvorm de voorkeur heeft: de privaatrechtelijke of de publiekrechtelijke.

Mogelijke overwegingen voor een publiekrechtelijke rechtsvorm (openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr):

- het onderwerp van samenwerking is een zaak van publiekrechtelijke aard;
- een publieke samenwerkingsvorm is onderworpen aan de regels van het publiekrecht, waarin bepaalde waarborgen zijn opgenomen voor het gebruik van bevoegdheden, besluitvormingsstructuren, beïnvloedingsmogelijkheden, democratische controle en openbaarheid;

²²Ook de privaatrechtelijke instrumenten C.V., VoF en maatschap hebben geen rechtspersoonlijkheid (zie artikel 2, boek 2, Burgerlijk Wetboek).

- de WGR faciliteert de samenwerking tussen Provincies, gemeenten en waterschappen; ook kunnen rijk en andere rechtspersonen deelnemen. Deelname is echter aan bepaalde voorwaarden verbonden (artikel 94 en 97 voor rijk en artikel 93 en 96 voor andere rechtspersonen). Voor 'andere rechtspersonen' geldt dat zij alleen kunnen deelnemen, indien hun bestuur bij Koninklijk Besluit dat in de Staatscourant wordt geplaatst, daartoe is gemachtigd.

Mogelijke overwegingen voor een privaatrechtelijke rechtsvorm (N.V., B.V., stichting of vereniging):

- een private organisatie biedt de mogelijkheid om slagvaardig, efficiënt en professioneel als marktpartij op te treden;
- het terugdringen van bestuurlijke drukte;
- het privaatrecht kan maatwerk bieden;
- voor de verwezenlijking van de doelstelling kunnen private gelden worden aangetrokken;
- de markt zal er bij een privaatrechtelijke rechtsvorm eerder vanuit gaan dat de investering van de Provincie in een project moet renderen;
- een privaatrechtelijke rechtsvorm biedt de mogelijkheid dat rendement uit de rechtsvorm kan worden onttrokken (bijvoorbeeld via dividenduitkering);
- flexibiliteit voor wat betreft het toetreden van andere partijen op een later moment.

Nadeel is dat een democratische legitimatie ontbreekt. Publiekrechtelijke waarborgen zijn niet van toepassing. Dit moet worden ondervangen door extra aandacht voor de elementen van 'corporate governance', o.a. in de statuten.

In bijlage 9 wordt de sturing per instrument nader toegelicht. Tevens is in figuur 11 een overzicht opgenomen met sturingsmodaliteiten.

	Sturing op inhoud tijdens de uitvoering	Financieel en politiek risico
<i>Subsidie</i>	Sturing bij start via bepalingen in subsidiebeschikking. Daarnaast bijsturing op basis van meldplicht door ontvanger en tussentijdse monitoring.	De verstrekte subsidie kan onrechtmatig worden besteed.
<i>Borgstelling/ garantstelling</i>	Sturing bij start via bepalingen in borgstelling/garantstelling overeenkomst.	Bij inroepen garantie. Hoogte van het risico is beperkt tot de hoogte van de garantie.
<i>Opdracht</i>	Sturing mogelijk op basis van voortgang, periodieke evaluatie, termijnnota's en meerwerk/minderwerk.	Eindproduct/resultaat voldoet niet aan eisen of verwachtingen.
<i>Geldlening met zekerheid (bijv. een hypothecaire lening)</i>	Sturing bij start via bepalingen in geldleningsovereenkomst.	Indien de gestelde zekerheden niet binnen redelijke termijn en voor een redelijke prijs kunnen worden verkocht.
<i>Geldlening zonder zekerheid</i>	Sturing bij start via bepalingen in geldleningsovereenkomst.	Bij gebrek aan baten dan wel faillissement gaat het geld verloren (achtergestelde schuldvordering).
<i>Deelneming in Venootschappen</i>	Sturing tijdens de uitvoering via AvA, op basis van statuten, begroting, kwartaalcijfers en aandeelhoudersovereenkomst.	Risico over het ingebrachte vermogen.
<i>Stichting</i>	Bij stichting als verbonden partij sturing bij start via doelomschrijving in statuten en via financieel afsprakenkader (bijvoorbeeld subsidiebeschikking); stichting met enkel subsidierelatie/opdracht zie boven.	Risico t.a.v. het ingebrachte vermogen.
<i>Wet Gemeenschappelijke Regeling</i>	Sturing tijdens de uitvoering middels Algemene Vergaderingen, begroting, jaarrekening.	Risico hangt samen met de inbreng. De participerende overheden zijn volledig financieel aansprakelijk.
<i>Eigendom en exploitatie onroerende zaken (grond en gebouwen)</i>	Als eigenaar absolute sturing mogelijk.	Risico's als eigenaar en exploitant van vastgoed.

Figuur 11

2. SAMENSPEL GS en PS

2.1. Algemeen

In deze paragraaf wordt specifiek ingegaan op het samenspel GS en PS voor wat betreft de instrumenten verbonden partijen en financieringen. Dit in lijn met hetgeen daarover is bepaald in de Provinciewet.

2.2. Samenspel bij verbonden partijen

PS zijn verantwoordelijk voor de hoofdlijnen van het provinciaalbeleid en voor de keuze van wat de Provincie in de komende jaren wil bereiken (de “wat”-vraag). De kaderstellende keuzes, passend binnen het Collegeprogramma, leggen PS vast in de programmabegroting en in beleid. GS richten zich op de operationalisering van dit kader (de “hoe” vraag). Via de actieve informatieplicht dienen GS verantwoording af te leggen aan PS.

De informatievoorziening vanuit GS over verbonden partijen richt zich op informatie, die voor PS nodig is om haar kaderstellende en controleerende taak uit te oefenen. Het gaat om informatie die PS nodig hebben om te ‘sturen’ en daarmee grip te houden op de verbonden partijen²³. Deze **sturingsinformatie** dient nadrukkelijk onderscheiden te worden van informatie die meer **operationeel van aard** is. Dit is informatie die GS nodig hebben van verbonden partijen, om, bijvoorbeeld vanuit de rol van actieve aandeelhouder, invloed uit te oefenen en te kunnen sturen of die het management nodig heeft om het project te kunnen beheersen tijdens de uitvoering.

Voor de rolverdeling tussen PS en GS zijn de artikelen 158 en/of 167 van de Provinciewet van belang.

Hierna zal voor wat betreft het samenspel GS-PS worden ingezoomd op 3 onderdelen te weten:

- A. Het aangaan van verbonden partijen;
- B. Het beheren van verbonden partijen;
- C. Het beëindigen van verbonden partijen.

A. Het aangaan van verbonden partijen

Op basis van artikel 158 Provinciewet dienen GS vóór het aangaan van een verbonden partij, PS in staat te stellen om hierover wensen en bedenkingen kenbaar te maken. Pas nadat deze stap is doorlopen, kunnen GS een definitief besluit tot deelneming nemen

Vanuit hun kaderstellende rol moeten PS zich bij een voornemen van GS tot deelname aan een verbonden partij een oordeel vormen over de expliciete doelstelling(en) en eventueel belangrijke wijzigingen, de exit-strategie en de vraag of hiermee het publiek belang gediend wordt. Tijdens de uitvoering kunnen PS niet rechtstreeks sturen op de verbonden partij; dit is een taak van GS. PS controleren wel of de verbonden partij de provinciale taak conform de gestelde kaders uitvoert én of GS dit bewaken en zo nodig bijsturen.

Informatievoorziening GS aan PS

De informatievoorziening van GS ten behoeve van de kaderstellende taak van PS richt zich primair op de vormgeving (en uitvoering) van de uitgangspunten van corporate governance bij verbonden partijen te weten: sturen, beheersen, toezicht en verantwoording²⁴. Aan de hand van deze governance-aspecten, zoals nader uitgewerkt in bijlage 8, zal door GS worden aangegeven welke stappen zijn –of zullen worden- gezet om te waarborgen dat sprake is van een goede afstemming tussen sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden binnen en met de organisatie die publieke taken uitvoert.

Het gaat er uiteindelijk om dat GS al bij het besluit om een deelneming aan te gaan, heldere afspraken vastleggen over aan welke randvoorwaarden de sturingsinformatie vanuit de deelneming moet voldoen (inhoud en wijze), rekening houdend met de wensen en bedenkingen vanuit PS. Op deze wijze kan optimaal invulling worden geven aan de sturings- en controle mogelijkheden voor PS.

23)Op 18 april 2019 heeft de Zuidelijke Rekenkamer het rapport “Handreiking Financiële Bindingen provincie Limburg opgeleverd. Deze handreiking – met gedetailleerd achtergronddocument – biedt zicht op de belangrijkste ontwikkelingen in deelnemingen, leningen en garanties die de provincie Limburg is aangegaan of heeft verleend. De handreiking bevat tevens een overzicht van de belangrijkste momenten en de vragen die Statenleden kunnen stellen bij de door Gedeputeerde Staten aangeboden informatie.

24)Overeenkomstig de aanbevelingen van de Zuidelijke Rekenkamer in haar Rapport Governance Verbonden Partijen provincie Limburg d.d. 29 september 2015 en rekening houdend met de bestuurlijke reactie van GS zoals verwoord in de brief d.d. 15 september 2015 (kenmerk: 2015/66387).

Het gaat hoofdzakelijk om informatie over de voortgang van de “hoe” vraag en de hoofdlijnen van “wat” en de operationalisering daarvan aan de hand van de volgende hoofdelementen:

- doelstellingen;
- middelen/financiële aspecten;
- planning;
- eventuele risico's met bijhorende beheersmaatregelen.

B. Het beheren van verbonden partijen

Één keer per jaar leggen GS verantwoording af over het gevoerde deelnemingenbeleid, door middel van de paragraaf Verbonden Partijen in de provinciale jaarstukken conform het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Hierin rapporteren GS onder meer over de belangrijkste zaken en ontwikkelingen die in de afgelopen periode hebben plaatsgevonden evenals de belangrijkste beleidslijnen die zijn geformuleerd.

Het BBV stelt in artikel 15 dat de paragraaf Verbonden Partijen ten minste de volgende onderdelen dient te bevatten:

- de visie op en de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen;
- de lijst van verbonden partijen, die wordt onderverdeeld in: gemeenschappelijke regelingen; vennootschappen en coöperaties; stichtingen en verenigingen, en overige verbonden partijen;
- de wijze waarop de Provincie een belang heeft in de verbonden partij en het openbaar belang dat ermee gediend wordt;
- het belang dat de Provincie in de verbonden partij heeft aan het begin en de verwachte omvang aan het einde van het begrotingsjaar;
- de verwachte omvang van het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;
- de verwachte omvang van het financiële resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar;
- de eventuele risico's van de verbonden partij voor de financiële positie van de Provincie.

Deze aspecten komen specifiek aan bod in de paragraaf Verbonden Partijen en daarnaast worden aanvullende gegevens per verbonden partij gemeld.

Tevens vindt periodiek voor elke afzonderlijke deelneming een heroverweging plaats, waarbij getoetst wordt of het publieke belang dat wordt behartigd door de deelneming in een vennootschap, nog steeds optimaal wordt behartigd. De conclusie van deze heroverweging kan zijn:

- de deelneming ongewijzigd aan te houden;
- de deelneming aan te houden met wijzigingen;
- de deelneming af te stoten.

De conclusie van deze overwegingen wordt binnen de P&C cyclus, middels de paragraaf Verbonden Partijen, verantwoord. Daarnaast wordt gekeken of er eventueel andere afspraken gemaakt moeten worden met betrekking tot de betreffende deelneming in een vennootschap. De beoordeling op basis van deze doorlopende monitoring krijgt een vaste plaats in de planning en control cyclus.

Informatievoorziening GS aan PS

De informatievoorziening van GS ten behoeve van de controlerende taak van PS richt zich op de verantwoording door GS (gebaseerd op de verantwoording door de verbonden partij aan GS) aan PS over de uitvoering van de governance-aspecten sturen, beheersen en toezicht.²⁵

Aandachtspunt bij de informatievoorziening en verantwoording is dat dit vraagstuk dynamisch is: afhankelijk van de fase van een project of van maatschappelijke/economische ontwikkelingen kan de informatiebehoefte gedurende het traject wijzigen. Het is zaak om in de planning- en controlcyclus dit voor ogen te houden, zodat eventueel de vraag om informatie bijgesteld/aangevuld kan worden.

Waar nodig kan met gebruikmaking van de bepalingen rond ‘geheimhouding’ uit de Provinciewet gevoelige informatie over concrete deelnemingen tussen GS en PS worden uitgewisseld. Hiermee kan enerzijds een adequate informatie-uitwisseling tussen PS en GS worden gewaarborgd en kunnen anderzijds bedrijfsbelangen worden ontzien. Ten aanzien van het proces omtrent geheimhouding en de opheffing daarvan wordt verwezen naar de brief gericht aan Provinciale Staten van 19-4-2016 met kenmerk GS 2016-28719.

Geheimhouding wordt opgelegd daar waar het bijvoorbeeld bedrijfsgevoelige informatie betreft op het gebied van financiële (bedrijfs)gegevens, (strategisch) beleid of informatie die terug te leiden is

25) Jaarlijkse ondernemingsplannen en kwartaalrapportages worden niet aan PS voorgelegd. Het is aan GS als bestuurlijk uitvoeringsorgaan om deze bedrijfsdocumenten te beoordelen.

naar individuele personen. Artikel 55 Provinciewet respectievelijk artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur zijn daarbij leidend.

Wensen en bedenkingen PS (politiek of anderszins gevoelig aandeelhoudersbesluit)

Als het college van GS het voorlopig standpunt inneemt dat een voorliggend aandeelhoudersstandpunt kwalificeert als "politiek of anderszins gevoelig" danwel "ingrijpende gevolgen kan hebben voor de provincie" dan worden PS om wensen en bedenkingen gevraagd alvorens het college van GS een definitief standpunt/besluit neemt als aandeelhouder (artikel 167, lid 4. Provinciewet).

Uitgangspunt: Bij de vormgeving en beheer van verbonden partijen en bij het verstrekken van informatie daarover aan PS zullen de governance aspecten 'sturen, beheersen, toezicht' als uitgangspunt worden gehanteerd inclusief de beoogde doelen en de realisatie daarvan. Deze governance aspecten zijn in bijlage 8 nader uitgewerkt. Indien binnen de verbonden partij besluiten zijn beoogd die leiden tot majeure wijzingen ten opzichte van de door PS vastgestelde kaders dan worden PS in staat gesteld hun wensen en bedenkingen ten aanzien van deze voorgenomen wijzigingen te uiten. Specifiek voor vennootschappen geldt het volgende: indien aandeelhoudersbesluiten zijn beoogd die kwalificeren als "politiek of anderszins gevoelig" danwel "ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de provincie" dan worden PS in staat gesteld hun wensen en bedenkingen ten aanzien van deze voorgenomen -door GS in te nemen- standpunten te uiten.

C. Het beëindigen van verbonden partijen

Hoewel de Provinciewet geen specifiek artikel kent met betrekking tot het beëindigen van verbonden partijen, is de tekst van artikel 158 Provinciewet ook hierop van overeenkomstige toepassing verklaard door PS. Dit betekent dat GS pas een besluit tot volledige uittreding kunnen nemen nadat PS in de gelegenheid zijn gesteld hun wensen en bedenkingen ter kennis van GS te brengen. In de gevallen dat de belangen of (politieke) risico's zeer gering zijn zullen PS geïnformeerd worden over de beëindiging van een verbonden partij.

2.3. Samenspel bij geldleningen, borgstelling en waarborgen

Informatievoorziening GS aan PS

Een belangrijk artikel in de het vigerende Financiële verordening Provincie Limburg is artikel 13 lid 4 Financieringsfunctie. Hierin is opgenomen o.a. dat GS in ieder geval vooraf PS informeren en pas een besluit nemen nadat PS in de gelegenheid zijn gesteld hun wensen en bedenkingen ter kennis van GS te brengen voor zover het betreft:

- het verstrekken van borgstellingen, leningen en waarborgen naar derden voor bedragen groter dan € 2,5 miljoen.
- bij borgstellingen, leningen en waarborgen onder deze limiet geldt de actieve informatieplicht door het college van GS aan PS.
- indien naar het oordeel van GS sprake is van politiek of anderszins gevoelige dossiers worden deze ongeacht de omvang voor wensen en bedenken aan PS voorgelegd.

Daar waar meerdere instrumenten in één keer worden ingezet en cumulatief een omvang groter dan € 2,5 miljoen hebben, zullen uw Staten tevens actief worden geïnformeerd. Provinciale Staten worden geïnformeerd welke rollen de Provincie vervult.

Verantwoording aan PS over de verstrekte financieringen

GS leggen verantwoording af over de verstrekte financieringen door middel van de reguliere financiële planning en control cyclus. In de programmabegroting en de programmarekening (jaarverslag), evenals in de tussentijdse rapportages wordt in de paragraaf Financiering gerapporteerd over de uitgezette gelden, verstrekte financieringen (inclusief garantie- en borgstellingen). Ook in de paragraaf Weerstandsvermogen wordt hieraan aandacht besteed, afhankelijk van de ontwikkeling van het risicoprofiel van de betreffende bedrijven c.q. projecten continue te monitoren. Een beoordeling van de vereiste omvang van het weerstandsvermogen in relatie tot de gesignaleerde risico's maakt hier deel van uit.

3. PORTFOLIO BEHEER, RENDEMENT EN RISICO

3.1. Rendement en risico

Het hierna in detail beschreven instrumentarium zal worden ingezet om de provinciale doelen te behartigen. Individueel zullen de inhoudelijke doelstellingen zeer divers zijn. Vanuit een financieel perspectief geldt er echter een overkoepelende doelstelling:

Het voeren van een duurzaam financieel beleid.

Dit duurzame beleid moet zijn weerslag vinden in de verhouding tussen de risico's die de Provincie neemt en het rendement dat wordt gerealiseerd. Het rendement valt uiteen in drie categorieën:

- Rendement op eigen vermogen (deelnemingen)
- Rendement op vreemd vermogen (financieringen)
- Maatschappelijk rendement (niet-financiële effecten van de middelen: subsidie, financiering, deelnemingen)

Teneinde duurzaam financieel beleid te voeren dienen deze vormen van rendement in lijn te zijn met het gelopen risico. In geval niet aan de rendementseis op eigen of vreemd vermogen kan worden voldaan, dient dit te worden gecompenseerd door het behaalde maatschappelijk rendement. Dit is niet altijd goed te kwantificeren, maar laat onverlet dat het een scherpe overweging dient te zijn in het besluitvormingstraject.

De financiële impact dient hierbij duidelijk omschreven te worden samen met de overwegingen die leidend zijn in het besluit alsnog te investeren. Ingeval een project middels een samenstelling van instrumenten wordt gerealiseerd, moet het rendement op het gehele project in ogenschouw worden genomen. In deze paragraaf zullen hier enkele handvaten voor worden aangereikt.

Rendement op vreemd vermogen

Het rendement op vreemd vermogen (verstekte geldlening) dient marktconform te zijn. Marktconformiteit ziet op het gehele pakket van voorwaarden (dus niet alleen op het rentetarief) en is in eerste instantie te definiëren als het rendement vereist door een onafhankelijke marktpartij onder gelijke omstandigheden (arm's length). De opbouw van het rentetarief voor de geldlening is een basisrente en (krediet)opslagen. In het geval deze informatie niet voorhanden is wordt marktconformiteit van het rentetarief bepaald aan de hand van de staatssteun tabel zoals opgenomen in de Mededeling van de Commissie aangevuld met opslagen voor looptijd, senioriteit en andere bijzondere voorwaarden. Dit vergt input van het cluster Financiën.

Rendement op eigen vermogen

Het rendement op eigen vermogen wordt gebaseerd op het risicoprofiel van de investering. Dit rendement kan bestaan uit dividend, maar ook uit waardeinstijging van het kapitaalbelang. Omdat ingebracht eigen vermogen altijd is achtergesteld op ingebracht vreemd vermogen, is het risicoprofiel bij kapitaal-inbreng per definitie hoger dan bij een financiering en moet het verwacht rendement hoger zijn. In bijlage 7 wordt toegelicht hoe het vereist rendement op eigen vermogen kan worden bepaald. Bij GS en PS besluitvorming ten aanzien van kapitaal/agio stortingen dient inzichtelijk te zijn wat het verschil is tussen het verwachte rendement (businessplan), en het theoretisch vereiste rendement (hoofdstuk 7 van deel 1).

Maatschappelijk rendement

Het maatschappelijk rendement is de niet-financiële impact van de investering op de maatschappij. De Provincie wil naast het financieel rendement een maatschappelijke impact ook wel SRI (Social return on Investment) realiseren. De impact kan op verschillende aspecten teweeg worden gebracht: werkgelegenheid, verduurzamen, CO2 reductie, verbetering leefgebied etc.

Bij elk individueel (financierings)instrument zal naast een financieel rendement ook een minimaal maatschappelijk rendement / impact worden opgenomen. Met andere woorden: wat moet er extra op maatschappelijk vlak met deze investering worden bereikt? Dit kan door het gebruik maken van indicatoren die uitdrukken welke maatschappelijke voordelen bij de besteding worden bereikt. (b.v. werkgelegenheid, samenwerking met kennisinstellingen, gezondheid). Of als het in kapitaal kan worden uitgedrukt, in percentage van het geïnvesteerd vermogen of als impact van één geïnvesteerde euro worden uitgedrukt.

De basis hierin is: Hoe hoger het geïnvesteerde bedrag, hoe meer maatschappelijke impact van één geïnvesteerde euro mag worden verwacht. Indien het niet mogelijk is om een maatschappelijke impact op te nemen dan wordt dit in de nota aan GS of PS opgenomen.

De resultante van de hierboven beschreven analyse zal in samenhang met de (externe) analyse van de business case worden vertaald in een onafhankelijk advies van de beleidsafdeling, dat ook als zodanig herkenbaar wordt gemaakt in de GS en PS nota's. De uitgevoerde werkzaamheden die leiden tot voornoemd advies worden tevens vastgelegd in een daartoe bestemde applicatie. Hiermee wordt beoogd een duidelijk en zichtbaar onderscheid te maken tussen de beleidsinhoudelijke doelstellingen van een specifiek project en de overkoepelende doelstelling van duurzaam financieel beleid gericht op instandhouding van het Provinciaal vermogen.

3.2. Portfolio beheersing

Bovenstaande omschrijving gaat uit van individuele provinciale investeringen. De provincie heeft een investeringsportefeuille opgebouwd, samengesteld uit de diverse individuele investeringen middels deelnemingen en financieringen. Dit biedt voordelen met name uit hoofde van risicospreiding. Als gevolg van spreiding in de portefeuille wordt het rendement van de portefeuille minder gevoelig voor tegenslagen van een bepaalde sector of instrument. Er zijn dan immers andere investeringen die hierdoor niet geraakt worden. Dit houdt tevens in dat bij het investeringsbesluit van een individueel instrument gekeken moet worden naar de samenstelling van de gehele portefeuille. Concreet resulteert dit in twee leidende principes:

1. Inzet van instrumenten dient te worden afgewogen in het licht van de investeringsstrategie op portfolio niveau met het oog op het realiseren van een optimale spreiding. Deze strategie wordt beschreven in deel 1 van deze nota. Borging verloopt via de investeringsprincipes en de investeringsrichtlijnen.
2. Het behaalde totale rendement op portfolio niveau onder aftrek van eventuele afwaarderingen resulteert in koopkrachtbehoud. Daar waar individuele projecten geen bijdrage leveren aan deze doelstelling dient dit door andere projecten gecompenseerd te worden. Dit is verwerkt in de rendementsdoelstelling onderdeel van de investeringsrichtlijnen.

3.3. Rapportage over revolverend instrumentarium

De wijze van inzet van provinciale middelen in revolverende instrumenten wordt periodiek besproken in de Treasurycommissie voor het instrument 'financieringen'. Op dit moment is de adviserende rol van deze commissie daarmee beperkt tot de feitelijke treasury portefeuille (obligaties) en de uitzettingen publieke taak via 'financieringen'. Het doel van de Treasurycommissie, zijnde het op strategisch vlak adviseren over het treasury beleid en toezicht houden op de uitvoering ervan, zal worden uitgebreid naar het adviseren over het gehele revolverende instrumentarium. Dit impliceert dat naast de obligatieportefeuille en financieringen tevens de instrumenten verbonden partijen en erfpacht worden betrokken. In relatie tot de bredere rol van de commissie zal de rapportagecyclus richting college en Provinciale Staten op vergelijkbare wijze worden uitgebreid. Deze werkwijze sluit tevens aan bij de integrale risicoreserve zoals deze is ingesteld voor inzet van financieringen, verbonden partijen en erfpacht.

3.4. Inzet van middelen

De inzet van provinciale middelen gaat gepaard met diverse spelregels. Beginnende met de volgorde waarin geput kan worden uit de diverse financieringsbronnen.

Inzet van middelen vindt bij voorkeur plaats in de onderstaande volgorde:

1. Reguliere begrotingsruimte
2. Intensiveringsmiddelen
3. Financieel revolverende inzet (met risico reservering uit de reguliere begrotingsruimte)

Categorie 1 en 2 zullen verwerkt worden in de exploitatie en hebben daarmee een direct effect op het jaarrekeningresultaat. In geval van financieel revolverende inzet (categorie 3) is er geen sprake van een effect in de resultatenrekening, maar is er sprake van een balansmutatie. De financiering, kapitaalstorting, of investering in een actief zal op de provinciale balans geactiveerd worden tegen de historische kostprijs. In feite betekent dit een herbelegging van financiële middelen die tot aan het moment van investeren onderdeel vormen van de bestaande beleggingsportefeuille, liquide zijn of nog extern gefinancierd dienen te worden. Er is hier dus expliciet géén sprake van inzet van de immunisatiereserve. Deze reserve wordt namelijk pas geraakt, via het jaarrekening resultaat, op het moment dat de boekwaarde wordt afgewaardeerd omdat op basis van de ontwikkeling van de business case het niet langer verwacht wordt dat de volledige inbreng wordt terugbetaald. Om te voorkomen dat dergelijke afwaarderingen resulteren in een begrotingstekort wordt conform het beleid van paragraaf 3.5 een risicoreserve gevormd uit de beleidsmiddelen. Het instellen van deze risicoreserve heeft wel impact op de exploitatie.

De verwerking in de begroting en besluitvorming sluit aan bij het gekozen instrument:

1. Inzet van reguliere begrotingsruimte geschiedt onder vermelding van de betreffende FCL, budgethouder, en programma en specificatie van de verwachte fasering.
2. Intensiveringsmiddelen komen pas beschikbaar nadat er een beleidskader door Provinciale Staten is goedgekeurd.
3. Financieel revolverende middelen worden benoemd als uitzettingen (financieringen) of investeringen (eigendom of aandelen) uit hoofde van de publieke taak. Het is hierbij van belang dat de

verwerking van het instrument in de begroting aansluit bij het gekozen instrument. Een financieel revolverend instrument kan derhalve niet in de exploitatie verantwoord worden, ook niet als het slechts ten dele revolverend is. In dat geval dient er een afwaardering plaats te vinden.

In lijn met de door de directie ingezette ontwikkeling van concerncontrol worden de regels voor de uitvoering van alle bedrijfskritieke processen nader uitgewerkt conform de nieuwe Provinciale concernstandaard "Zo werken wij"²⁶. Deze uitvoeringsregels borgen een uniforme handelwijze en beheersing van de risico's in de uitvoering. Het geeft tevens inzicht in de mate waarin de processen "in control" zijn: zijn de werkprocessen²⁷ zodanig ingericht dat alle risico's op een adequate manier worden beheerst? We verwijzen hierin ook naar bijlage 6, hoe de controlfunctie is ingericht.

Onderkapitalisatie van projecten

Een aandachtspunt in relatie tot de inzet van middelen is het voorkomen van onderkapitalisatie van projecten als gevolg van timing binnen de collegeperiode. Indien besluitvorming voor de financiering van een project plaatsvindt aan het einde van een collegeperiode, dient 'getrancheerde' financiering als gevolg van budgettaire grenzen voorkomen te worden. Onzekerheid over het wel of niet verkrijgen van vervolfinanciering in een volgende collegeperiode is voor zowel de Provincie Limburg als de betreffende onderneming niet wenselijk en tevens niet werkbaar. Bij besluitvorming over de financiering van een project aan het einde van een collegeperiode dient gekozen te worden voor ofwel volledige financiering van het project of voor het niet financieren van een project.

Bij volledige financiering van het project kan onderkapitalisatie worden voorkomen door in de collegeperiode voor een volledige dekking voor de financiering te zorgen. De besluitvorming betreffende het project kan slechts gefaseerd over de verschillende collegeperiodes plaatsvinden, indien de aard van het project dit mogelijk maakt. Dit dient uitdrukkelijk in het PS voorstel te worden gemeld en gemotiveerd.

3.5. Risicoreservering

Bij investeringen uit hoofde van de publieke taak, financieel revolverende inzet, wordt *initieel* geen beslag gelegd op beleidsmiddelen. Er bestaat echter wel het risico dat gedurende de looptijd van de investering als gevolg van afwaarderingen de begrotingsruimte geraakt wordt. Derhalve is het prudent, indien noodzakelijk, aan de voorkant een risicoreservering te vormen ter dekking.

In dit verband is van belang om vooraf het volgende te benadrukken: het gaat primair om de vraag of er sprake is van publiek belang (bijdrage aan maatschappelijke doelen). Hiertoe zijn de vigerende (beleids)kaders van belang. Als deze vraag positief beantwoord wordt dan pas speelt de vraag over de financiële dekking en risicoreservering. Dit wordt behandeld in het onafhankelijk treasury advies zoals opgenomen in het stappenplan in hoofdstuk 1 (deel 2a).

Bij het opstellen van de beleidskaders bij een nieuwe statenperiode dient rekening gehouden te worden met het beschikbaar stellen van de middelen voor de benodigde risicoreserveringen.

De systematiek van risicoreservering bestaat uit twee aspecten:

1. Het feit dat de risicoreserves bij eerste vorming beslag leggen op beleidsmiddelen; en
2. Het vormen van één integrale risicoreserve voor de gehele portefeuille, die jaarlijks wordt bijgesteld op basis van de ontwikkeling van de risico's verbonden aan de instrumenten.

Ad 1. Risicoreservering voor instrument

Op basis van de business case en eventueel beschikbare zekerheden wordt aan de voorkant een risicoreservering gevormd uit de beleidsmiddelen van het inhoudelijk cluster, uitgedrukt in een percentage van de totale inbreng. Indien er geen beleidsinhoudelijk cluster is betrokken wordt de risicoreservering, indien noodzakelijk, gevoed vanuit de rente opbrengst van de financiering c.q. dividend vanuit de deelneming van het betreffende instrument.

0% De kans op afwaardering van de boekwaarde is nihil op basis van de ruimte in de business case en gestelde zekerheden.

10% Er is een gematigde kans op afwaardering van de boekwaarde ingeval van negatieve omstandigheden.

26) Voor de uitvoering van het grond- en vastgoedbeleid is dit inmiddels al uitgewerkt en hierover bent u via GS-stuk 2020/20722 over geïnformeerd.

27) Het besluitvormingsproces majeure initiatieven is vervallen en hiervoor in de plaats zijn nieuwe besluitvormingsprocessen en een controlfunctie ingevoerd: "Three Lines of Defense"; zie nieuwe bijlage 6.

20-50% Er is een reële kans op afwaardering en sprake van afhankelijkheid van aanhoudend positieve omstandigheden.

Is het risicoprofiel dusdanig dat op voorhand een hogere risicoreservering (hoger dan 50%) noodzakelijk wordt geacht, dient de instrumentkeuze heroverwogen te worden.

Gedurende de looptijd van de investering wordt het risicoprofiel op individueel en portfolioniveau gemonitord. Voortvloeiend uit deze periodieke analyse zijn de volgende acties mogelijk:

1. Het risicoprofiel is ongewijzigd en de risicoreserve is voldoende.
2. Het risicoprofiel is toegenomen en de risicoreserve is ontoereikend. Bij de resultaatbestemming wordt een deel van het resultaat of vanuit de Immunisatiereserve gedoteerd aan de risicoreserve.
3. Het risicoprofiel is afgenomen en de reserve kan deels vrijvallen ten gunste van het resultaat.
4. Het risico waartoe de reserve is ingesteld doet zich voor (bijvoorbeeld faillissement) waarbij de reserve wordt afgeboekt ten gunste van een voorziening.

Dit beleid draagt er aan bij dat het inhoudelijk cluster mededragers van de risico's is, maar stelt het cluster desalniettemin in staat haar doelen te bereiken met een beperktere inzet van beleidsmiddelen.

Daarnaast wordt hiermee duidelijk(er) in beeld gebracht dat risicovoller investeren vanuit de provinciale obligatieportefeuille impact kan hebben op enerzijds de verwachte opbrengsten uit deze investeringen en anderzijds ook impact heeft op de immunisatiereserve in geval van afboeking van een uitzetting uit hoofde van de publieke taak. Om deze transparantie te bevorderen wordt gestreefd naar één dekkende risicovoorziening op portfolio niveau, ten opzichte van diverse afzonderlijke risicoreserveringen op projectbasis.

Ad. 2. Centrale sturing

Eén integrale risicoreserve voor de gehele portefeuille, die jaarlijks wordt bijgesteld op basis van de ontwikkeling van de risico's verbonden aan de verschillende instrumenten.

In het kader is de risicoreservering op projectbasis beschreven. Deze paragraaf beschrijft hoe de inschatting van risico's op portefeuilleniveau plaatsvindt. De portefeuille betreft het totaal aan deelnemingen, financieringen, borgstellingen en erfpachten uit hoofde van de publieke taak. De risicoreserve wordt gevoed uit de risicoreserves gevormd op de individuele financiële instrumenten. Uitgangspunt hierbij is dat er sprake is van spreiding in de portefeuille.

Bij de bepaling van het risico op portefeuilleniveau wordt gesteund op twee gangbare kengegevens, de credit rating en de loss-given default.

- De credit rating betreft een inschatting van het kredietrisico (de kans op wanbetaling) en hierbij wordt de schaalindeling van Standard & Poors gehanteerd die loopt van AAA – D.
- De loss-given default (LGD) drukt in een percentage uit hoeveel van de uitstaande hoofdsom in geval van faillissement niet kan worden teruggevorderd middels uitwinnen van de zekerheden. Bij een achtergestelde financiering zonder zekerheden of bij eigen vermogen bedraagt dit 100%. Bij een hypothecaire lening waarbij de executiewaarde van het onderpand de uitstaande schuld overstijgt, kan dit teruglopen tot 0%.

Deze methodiek sluit aan bij de grondslag voor de staatssteuntabel. Een voordeel van het hanteren van deze methodiek is dat deze aansluit bij de praktijk in de markt. Als gevolg hiervan rapporteren gespecialiseerde bureaus (zoals bijvoorbeeld Graydon) over de kredietwaardigheid van een veelheid aan bedrijven.

Door aan ieder financieel instrument een credit rating en een loss given default (LGD) te koppelen, kan op basis van werkelijke historische gegevens²⁸ over faillissementen per categorie een inschatting gemaakt worden van de toekomstige afwaarderingen in de portefeuille als gevolg van faillissement of wanbetaling. Een praktische complexiteit bij de toepassing van deze methodiek is dat met name voor Provinciale financieringen en deelnemingen vaak geen creditrating voorhanden is. De Provincie heeft een overeenkomst met Graydon en kan toetsen of Graydon een kredietrating heeft toegekend aan de desbetreffende onderneming. Indien geen kredietrating is toegekend kan wellicht wel gebruik worden gemaakt van financiële informatie die Graydon heeft verzameld.

Vervolgens zal de Provincie zelf via een scoremodel²⁹ een eigen inschatting maken van de kredietwaardigheid van de onderneming. De volgende financiële ratio's worden hierbij gehanteerd: Debt / EBITA,

²⁸)2015 Annual Global Corporate Default Study And Rating Transitions, pagina 60.

²⁹)Model is ontwikkeld door LEF B.V., het Provinciale duurzaamheidsfonds. Kennis van de onderneming en de industrie is noodzakelijk voor juiste toepassing van het model. Norm ratio's kunnen namelijk per industrie verschillen.

Debt / (Debt + Equity), EBITA Margin (EBITA / Net Revenu) en EBITA / Average Assets, $DSCR^{30} = EBITA / (Debt\ service)$ en niet kwantitatieve indicatoren zoals management. De indicatoren en financiële ratio's kunnen echter aangepast worden op de business en sector.

3.6. Reserves en voorzieningen

Aanvullend op de wettelijke bepalingen zoals vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording rondom reserves en voorzieningen hanteren wij de volgende uitgangspunten:

Algemene reserve

Er is geen normering van de algemene reserve ten behoeve van een bufferfunctie voor onverwachte tegenvallers. Voor onverwachte tegenvallers wordt de aanwezige weerstandscapaciteit van de Provincie afgezet tegen het provinciale risicoprofiel, zoals dat wordt opgenomen in de verplichte paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de programmabegroting en de jaarstukken.

Vrij aanwendbaar en gebonden bestemmingsreserves

De Provincie maakt onderscheid in vrij aanwendbare bestemmingsreserves en gebonden bestemmingsreserves. Dit onderscheid heeft te maken met beleidsvrijheid. Van de vrij aanwendbare bestemmingsreserves hebben Provinciale Staten altijd de mogelijkheid om via een besluit de bestemming van deze reserves te wijzigen. Bij gebonden bestemmingsreserves is er sprake van wettelijke-, contractuele- c.q. bestuurlijke verplichtingen. Hierdoor is de beleidsvrijheid beperkt. Dit geldt ook voor reserves die worden aangehouden ter dekking van kapitaallasten van activa (bruteringsreserves) en de reserves die zijn ingesteld volgens de kadernota financieringsinstrumentarium (zogenaamde risicoreserve). Het veranderen van de bestemming van deze reserves kan negatieve gevolgen hebben voor de exploitatie of verhoogt het risicoprofiel van de exploitatie.

Risicoreerves

Voortvloeiend uit het offensieve investeringsbeleid ingezet door de Provincie Limburg worden de middelen, voorheen belegd in obligaties met een minimaal risicoprofiel, in toenemende mate ingezet in projecten die een bijdrage leveren aan de Limburgse economie en maatschappij, maar wél een significant hoger risicoprofiel kennen. Voorzieningen worden pas gevormd op het moment dat daartoe een directe indicatie ontstaat. Echter, vanuit het perspectief van de gehele portefeuille is er een noodzaak tot het vormen van een reservering voor de toegenomen risico's. Deze wordt gevoed vanuit beleidsmiddelen en indien noodzakelijk centraal aangevuld. Dit heeft initieel een drukkend effect op de begrotingsruimte, maar heeft in het geval van daadwerkelijke defaults of afwaarderingen een egaliserend effect. Het streven is om te werken vanuit één centrale risicoreserve voor de gehele portefeuille. Deze centrale risicoreserve is onderdeel van de Immunisatiereserve en wordt afzonderlijk toegelicht in de jaarrekening. Bestaande projectgebonden risico reserves worden daarmee uit gefaseerd.

Toevoegingen en onttrekkingen reserves

Toevoegingen en onttrekkingen aan reserves vinden plaats via resultaatbestemming en vallen onder het budgetrecht van Provinciale Staten. Goedkeuring van Provinciale Staten gebeurt via een begrotingspost / begrotingswijziging. Daarbij moet worden aangegeven op welk programma de toevoeging of onttrekking betrekking heeft.

Instellingen, evaluatie en opheffen

Om het budgetrecht van Provinciale Staten optimaal tot zijn recht te laten komen worden instellingsbesluiten van reserves alleen via een besluit van Provinciale Staten genomen. Er moeten per definitie goede gronden aanwezig zijn om reserves in te stellen en in stand te houden, zodat niet onnodige middelen worden vastgelegd waarvoor een andere bestemming mogelijk is. Zie bijlage 5 voor het instellingsbesluitformat.

Het vormen van losse buffers voor afzonderlijke doelen kan alleen als er sprake is van risico's van materieel belang in relatie tot de financiële positie. Om onvoorziene uitgaven te bekostigen is in de begroting een post onvoorzien opgenomen.

Tenminste eenmaal per jaar bij het opmaken van de jaarrekening dient er een evaluatie plaats te vinden. Voor elke reserve en voorziening wordt bekeken of:

- het doel nog relevant is;
- de omvang in overeenstemming is met de gestelde doelen en de daarvoor gestelde financiële- en tijds-kaders;
- of inzet conform de doelstelling heeft plaatsgevonden.

Indien een reserve of voorziening kan worden opgeheven zal dit via een opheffingsbesluit conform bijlage 5 aan Provinciale Staten worden aangeboden.

30)DSCR: Debt Service Capacity Ratio. Een financiële ratio die aangeeft hoe vaak de rente en aflossing kan worden betaald uit het bedrijfsresultaat.

Verandering van het doel, de bestemming, of andere factoren van een reserve (minimum, maximum, duur e.d.) vindt bij besluit van Provinciale Staten plaats. Indien de verandering van het doel wezenlijk is (het nieuwe doel ligt niet in de lijn van het voormalige doel), dan wordt de reserve opgeheven en wordt een nieuwe reserve gevormd. Provinciale Staten kunnen overigens altijd het doel of de bestemming van bestemmingsreserves door middel van besluitvorming wijzigen.

Voorzieningen

Voorzieningen worden opgeheven als de verplichting / risico waarvoor de voorziening is gevormd, is ingelost of op een andere wijze ophoudt te bestaan. In het laatste geval kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de gevolgen van veranderingen in wet- of regelgeving. Omdat opheffing in die situaties verplicht is ingevolge het BBV, is geen PS-besluit hiertoe noodzakelijk. Echter: in het kader van transparantie en uniformiteit worden alle opheffingsbesluiten ter vaststelling aan Provinciale Staten voorgelegd. Wanneer een voorziening wordt opgeheven, komt het saldo ten gunste van de exploitatie.

Het doel van een voorziening kan niet wijzigen, gegeven het verplichtende karakter en de harde kaders. Als het doel niet meer bestaat of is veranderd, wordt de voorziening opgeheven (en zo nodig aan de hand van de regels voor het instellen van voorzieningen, zie hiervoor). Ook voor de vorming van voorzieningen is geen PS-besluit nodig aangezien dit wettelijk is verankerd.

Rentebeleid reserves en voorzieningen

Het vigerende beleid rondom rentebijbeschrijving is dat in beginsel geen rente wordt bijgeschreven, tenzij Provinciale Staten anders heeft besloten. In deze gevallen wordt de hoogte van de rentetoevoeging jaarlijks bij de begroting bepaald.

Bijzondere aandacht verdienen bestemmingsreserves waarvan de besteding van middelen niet op korte termijn is te verwachten zoals uitvoering van grote infraprojecten. Als waardevastheid van de betreffende reserve noodzakelijk is om het doel te bereiken dient er rentebijbeschrijving plaats te vinden.

Planning en Control

Zowel bij de begroting, voortgangsrapportages en jaarstukken vindt rapportage plaats over de reserves. Verslaglegging over de voorzieningen vindt alleen plaats bij de jaarstukken.

Deel 2b: Instrumenten nader uitgewerkt

1. INSTRUMENT REGELGEVING, BELEID EN COMMUNICATIE



De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt:

- Omschrijving instrument regelgeving en beleid.

1.1. Omschrijving instrument regelgeving en beleid

Regelgeving en beleid zijn belangrijke sturingsinstrumenten voor de overheid. De term beleid wordt gebruikt voor alle voornemens, keuzes en acties van een of meer bestuurlijke instanties gericht op de sturing van een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling. Beleid is het geheel aan visie, ideeën, afspraken en middelen die het mogelijk maken de doelstellingen van de organisatie in een tijdsvolgorde te realiseren. In overheidstermen staat 'beleid' doorgaans synoniem voor 'regels'. Overheden kunnen gebruikmaken van een grote variëteit aan beleidsinstrumenten. Vaak worden ze ingedeeld als: communicatieve of informatieve, financieel-economische en juridische beleidsinstrumenten. Verder zijn er nog faciliteiten en handhavinginstrumenten te onderscheiden. De financiële instrumenten subsidie, garant- en borgstelling en leningen worden apart uitgewerkt, respectievelijk in hoofdstukken 2 en 3 (deel 2b).

Door het vaststellen van regels, verordeningen en beleid kan de Provincie bepaalde gedragingen verbieden of juist verplicht stellen. Regelgeving en beleid bieden de mogelijkheid om bepaalde zaken tot

in detail, op afstand, te reguleren en kunnen dus een krachtig instrument zijn. Daar staat tegenover dat te uitgebreide en/of gedetailleerde regelgeving de maatschappelijke ontwikkeling soms onbedoeld kan verlammen. In dat geval is deregulering nodig. Ook is het van belang dat wetgeving uitvoerbaar en handhaafbaar is (en ook gehandhaafd wordt).

Voorbeelden van regelgeving en beleid, gericht op uitvoering van provinciaal beleid zijn:

- Beleidsnota/kaders en beleidsuitvoeringsprogramma's: daarin kunnen provinciale belangen en doelstellingen gebiedsgericht of thematisch nader worden bepaald. Dit kan ook betrekking hebben op autonome keuzes van de Provincie.
- Bestuurlijke overeenkomst: (regionale) afspraken over uitvoering van beleid.
- De financiële verordening.
- Subsidie regelingen.
- Provinciaal Omgevingsvisie (POVI).
- Inpassingsplan: indien het provinciaal belang dat noodzakelijk maakt heeft de Provincie de bevoegdheid daarvoor zelf een bestemmingsplan, het inpassingsplan, op te stellen en vast te stellen.
- Verordening: algemene regels met rechtstreekse doorwerking naar bestemmingsplan en bouwvergunning, veelal gericht op bescherming van bepaalde waarden van provinciaal belang; denk bijvoorbeeld aan de omgevingsverordening Limburg, die regels bevat voor onder anderen milieubeschermingsgebieden, regionale wateren, gebruik van wegen etc.

1.2. Omschrijving instrument communicatie

Doel van het instrument communicatie is: een effectieve en duurzame communicatie. Het bewust inzetten van het juiste communicatiekanaal met de juiste boodschap.

Naast de reeds bestaande instrumenten van de Provincie uitgewerkt in SIS (regelgeving & beleid, subsidie, opdracht, financiering, verbonden partij en eigendom) is communicatie nog niet genoemd. Communicatie volgt altijd de inhoud. Het is van belang te bepalen wanneer communicatie als instrument moet worden ingezet. Dat is sterk afhankelijk van wat je wilt bereiken.

Communicatie is niet het sluitpunt van een project of programma, maar zit graag bij de start mee aan tafel om op basis daarvan een goede communicatie-analyse te kunnen maken. Daaruit vloeit het doel, doelgroepen, boodschap, aanpak, inzet van communicatie-instrumenten en het te bepalen budget voort.

Dit geeft aan dat het maken van communicatie-afspraken altijd maatwerk is. Neem daarvoor contact op met het cluster Communicatie. Een projectadviseur communicatie kan je adviseren en ondersteunen in deze procesgangen. Informatie over Communicatie is te vinden op ons intranet.

2. INSTRUMENT SUBSIDIE



De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt:

- Omschrijving instrument subsidies;
- Randvoorwaarden bij het verstrekken van een subsidie;
- Wettelijke en provinciale kaders;
- Bezoldigingsbeleid.

2.1. Omschrijving instrument subsidies

Artikel 4:21 eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) definieert subsidie als 'de aanspraak op financiële middelen door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten'. Het betreft met andere woorden een niet-commerciële overheidsuitgave waarvan de bestedingsrichting

vooraf vaststaat. Voor de vaststelling of sprake is van een subsidie dient naar de inhoud van het project en de activiteiten in kwestie te worden gekeken. Beslissend is of voldaan is aan alle elementen van de genoemde begripsomschrijving. De gekozen benaming (financiering, bijdrage, subsidie, etc.) doet er niet toe.

Bij een subsidie zullen de verstrekte middelen in beginsel niet terugkomen naar de Provincie, indien de activiteiten zijn gerealiseerd. De hierna te bespreken financieringsvormen (volgende hoofdstukken) zijn in principe wel revolverend (met uitzondering van opdrachten). Deze zullen dus in het geheel (met rente of rendement) of deels terugkomen naar de Provincie. De keuze voor al dan niet revolverend financieren (of een combinatie daarvan), hangt samen met de rolkeuze van de Provincie en de mate waarin de ontvanger van de middelen al dan niet de middelen (op termijn) kan terugbetalen. Voor de afbakening tussen een subsidie en een opdracht zie bijlage 10.

2.2. Randvoorwaarden bij het verstrekken van een subsidie

Het publiekrechtelijk instrument subsidies kan worden ingezet in geval de Provincie bepaalde maatschappelijke activiteiten en daarbij behorend gedrag wil (de)stimuleren om een beleidsdoel te bereiken. Subsidies zijn zinvol wanneer een partij bepaalde activiteiten wil realiseren die de Provincie wenselijk acht, maar deze activiteiten niet vanzelf tot stand komen, omdat de kosten te hoog zijn. De Provincie kan door het verstrekken van een subsidie de desbetreffende actoren over de streep krijgen om de activiteiten te kunnen realiseren (stimulerend effect). Het kan hierbij gaan om instellingen die speciaal voor dit doel zijn opgericht; het kan ook zijn dat het een al bestaande instelling betreft die beleidsmatig interessante activiteiten ontplooit welke de Provincie wil stimuleren. Naast instellingen kunnen ook particulieren in aanmerking komen voor subsidies. In sommige gevallen is er sprake van een (structurele) exploitatiesubsidie. In andere gevallen levert de Provincie een bijdrage in de vorm van een projectsubsidie of waarderingssubsidie. Afhankelijk van de vraag of de instelling nog andere taken uitvoert naast de taken die direct door de Provincie zijn gesubsidieerd, is de betreffende organisatie in meer of mindere mate afhankelijk van een (provinciale) subsidie.

Bij meerjarige subsidies moet aan de voorkant nagedacht worden hoe in verloop van de tijd de instelling financieel zelfstandig kan voortbestaan, zonder financiële ondersteuning van de Provincie. Waarbij de tijdshorizon nader af te stemmen is. Welke activiteiten moet de instelling hiervoor verrichten?, Welke periode? etc.

Voordelen:

- Provinciale doelen kunnen worden bereikt via in een subsidieregeling waarin vooraf vastgestelde subsidiecriteria zijn opgenomen: er kan bij de opstelling van een subsidieregeling exact worden bepaald waarvoor subsidie wordt verstrekt en er kunnen doelgebonden verplichtingen worden opgelegd. Voor subsidieverlening is in beginsel een wettelijke grondslag vereist, tenzij sprake is van één van de uitzonderingen zoals opgenomen in artikel 4:23, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), zoals incidentele subsidies of begrotingssubsidies. De wettelijke grondslag wordt gevormd door de subsidietitel in de Awb, de vigerende Algemene Subsidieverordening en de nadere subsidieregels die voor het stimuleren van bepaalde activiteiten op een bepaald beleidsterrein worden opgesteld. Deze wettelijke grondslag zorgt ervoor dat aan de voorkant voor alle potentiële aanvragers duidelijk is wie met inachtneming van welke regels aanspraak kan maken op de subsidiegelden;
- Controle: in de subsidiebeschikking kan onder meer worden geregeld welke gegevens ter controle moeten worden overgelegd en de mogelijkheid om toezicht c.q. handhaving uit te oefenen;
- Intrekken en wijzigen of lager vaststellen subsidie: de Algemene wet bestuursrecht bevat gronden om een subsidiebeschikking in te trekken, of ten nadele van ontvanger te wijzigen of lager vast te stellen; een van die gronden is als de aanvrager niet aan de opgelegde verplichtingen heeft voldaan.

Nadelen:

- Subsidieverstreking is slechts een stimuleringsinstrument en geen sturingsinstrument. Het initiatief ligt bij de aanvrager. Door het vooruitzicht van een bijdrage in de kosten worden aanvragers gestimuleerd activiteiten te ontplooiën waardoor provinciaal beoogde effecten kunnen worden behaald, zonder dat de Provincie Limburg de uitvoering van de activiteiten kan afdwingen. Een subsidieontvanger kan immers van de subsidie afzien;
- Subsidieverplichtingen zoals opgenomen in een subsidiebeschikking zijn niet afdwingbaar. Dit wil zeggen dat een ontvanger niet kan worden verplicht tot uitvoering van de activiteit. Als hij besluit de activiteit niet uit te voeren, maakt hij enkel geen aanspraak meer op de subsidiegelden. Nakoming van de verplichtingen kan wel worden afgedwongen als er naast de subsidiebeschikking een zogenaamde subsidie uitvoeringsovereenkomst is afgesloten. Hierbij dient ervoor te worden gewaakt dat er geen sprake is van een verkapte opdracht en de subsidie/opdracht mogelijksterwijs aanbestedingsplichtig wordt;

2.3. Wettelijke en provinciale kaders

Het wettelijk/provinciaal kader voor het verlenen (en vaststellen) van subsidies valt onder het bestuursrecht, te weten de Awb in combinatie met de vigerende Algemene Subsidieverordening van de Provincie Limburg en daaronder vallende nadere subsidieregels. Om die reden wordt het instrument subsidies in dit kader niet verder uitgewerkt. Verder moet rekening worden gehouden met het EU-recht (staatssteun), hetgeen geborgd wordt middels een juridische toets, rekening houdend met de diverse vrijstellingen die op diverse sectoren van toepassing zijn.

2.4. Kennis-As Projecten

Provinciale Staten hebben besloten om een aantal projecten die de stempel Kennis-As³¹ hebben gekregen door de Provincie financieel te ondersteunen. De financiering van de Kennis-As Projecten verloopt via het instrument subsidies.

Voor Kennis-As Projecten zijn door GS provinciale kaders vastgesteld voor governance, IP-opbrengsten en financiële en inhoudelijke verantwoording. Voor elk onderwerp zijn documenten vastgesteld door de Strategiegroep Kennis-as. Het betreft de documenten:

- Uitgangspunten en principes Kennis-As Projecten – Governance, Maastricht 7 oktober 2015.
- Raamovereenkomst IP Kennis-As Projecten, Maastricht 7 oktober 2015.
- Uitgangspunten en principes Kennis-As Projecten, financiële en inhoudelijke verantwoording, Maastricht 11 december 2017.

De voortgang van de Kennis-As Projecten wordt gemonitord door het jaarlijks beoordelen van het jaarplan en voortgangsrapportage. De rapportages worden voorgelegd aan Gedeputeerde Staten.

2.5. IP-beleid

De Provincie ondersteunt via subsidies wetenschappelijk onderzoek en de inrichting van de bijbehorende kennisinfrastructuur. Uit het onderzoek kunnen nieuwe vindingen en innovaties voortvloeien, die naast wetenschappelijke en praktische waarde, ook mogelijkheden voor commerciële toepassing hebben. De potentiële opbrengsten kunnen zich effectueren via uitbating van licenties, een direct belang in spin offs of verkoop van het intellectueel eigendom (IP). In een reguliere subsidierelatie vloeien deze opbrengsten niet terug naar de subsidiegever. De Provincie heeft aanvullende afspraken met haar partners gemaakt over het mededelen door de Provincie in de opbrengsten uit IP, welke zijn vastgelegd in de 'Raamovereenkomst IP-rechten'. De Provincie kiest voor een positie waarin wordt meegedeeld in de opbrengsten (als 'derde begunstigde') en zelf geen eigendom of beheer van IP-rechten of belangen in spin offs nastreven (is niet onze rol en expertise).

De verwachtingen omtrent mogelijke opbrengsten uit IP zijn niet hoog en de onderliggende aanpak is geen waterdicht systeem, maar wel een weloverwogen keuze. De methodiek is zowel in 2015 als in januari 2020 getoetst door externe deskundigen (o.a. de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland).

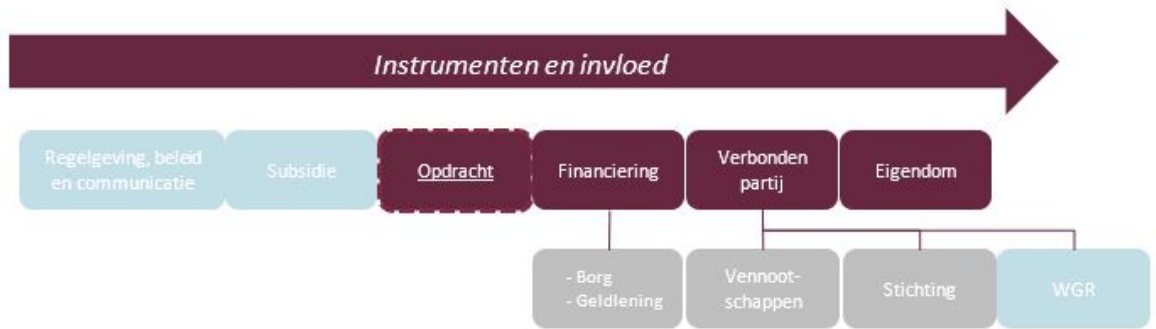
In bijlage 12 staat een verdere toelichting op het door Provinciale Staten op 29 juni 2020 vastgestelde IP-beleid.

2.6. Bezoldiging

Het beleid van de Provincie met betrekking tot het subsidiëren van instellingen of bedrijven is geregeld in de vigerende Algemene Subsidieverordening Provincie Limburg. Sinds 1 januari 2017 hanteert de provincie Limburg een zogenaamd "subsidie doelmatigheidsbeleid". Het subsidie doelmatigheidsbeleid houdt in dat de subsidie wordt geweigerd (of beëindigd) indien aannemelijk is dat de subsidieontvanger de provinciale subsidie zal besteden aan inkomens boven het bezoldigingsmaximum in de Wet Normering Topinkomens (WNT).

3. INSTRUMENT OPDRACHTVERLENING

31) Kennis-As projecten zijn een aantal door de Provincie Limburg aangewezen projecten waarin in verschillende samenstelling UM, AZM, Zuyd Hogeschool, Fontys en de Provincie samenwerken.



De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt:

- Omschrijving instrument opdrachtverlening;
- Randvoorwaarden bij het verstrekken van een opdracht;
- Wettelijke en provinciale kaders;
- Verschil opdrachtverlening en subsidie.
- Concessie

3.1. Omschrijving opdrachtverlening

De provincie verwerft diensten, leveringen en werken door middel van het instrument “opdracht”. Het resultaat van de opdrachtverlening is een overeenkomst: een meerzijdige rechtshandeling, waarbij een of meer partijen jegens een of meer andere een verbintenis aangaan, waar Boek 6 artikel 213 BW van toepassing is. De Aanbestedingswet en provinciaal inkoopbeleid gaan uit van de definitie van een overheidsopdracht die aanbesteed moet worden. Aanbesteden is een specifieke methode om in te kopen. Aanbesteden is een afgewogen wijze om te komen tot contractering van een geschikte contractpartner met het meest geschikte product (dienst/werk) tegen de meest gunstige prijs, waarbij de prijs/kwaliteit verhouding een belangrijke factor is. In het Inkoop- en aanbestedingsbeleid Provincie Limburg 2019 is de organisatie en het proces van de inkoop en aanbesteden bij de provincie beschreven. Een opdracht is een niet revolverende financieringsvorm, het geld zal dus niet terugkomen naar de Provincie.

3.2. Randvoorwaarden bij het verstrekken van een opdracht

1. Mandaat

De bevoegdheden ten aanzien van het verstrekken van een opdracht worden door het Mandaatbesluit 2019 gereguleerd. Daar wordt vermeld wie bevoegd zijn om een overeenkomst aan te gaan. Alle mandaten van Gedeputeerde Staten lopen via de directie. Dit impliceert dat bevoegdheden waarvoor (onder)mandaten zijn verleend te allen tijde door de directie kunnen worden uitgeoefend.

De directie heeft vervolgens het grootste deel van de aan haar gemandateerde bevoegdheden (o.a. opdrachtverlening) schriftelijk door gemandateerd aan clustermanagers, programmamanagers, projectmanagers en de kabinetschef. Uiteraard voor zover passend binnen hun werkterrein. Voornoemde functionarissen mogen alleen onder mandaat aan medewerkers binnen hun cluster of project verlenen indien zij hiervoor uitdrukkelijke (schriftelijke) toestemming hebben van de directie.

2. Budget

Voordat een opdracht verleend kan worden, moet er financiële dekking voor de uitvoering van deze opdracht aanwezig zijn. De budgethouder is dan ook conform de mandaatregeling bevoegd om de overeenkomsten aan te gaan (en de opdrachtbrieven te ondertekenen). De raming is verplicht.

3. Vorm opdrachtverlening

Er geldt een vereiste schriftelijke offerteaanvraag en opdrachtverlening: vanaf een opdrachtwaarde van € 3.000. De opdrachtverlener maakt, eventueel met hulp van het Inkoopcentrum, heldere en zo concreet mogelijke afspraken met de opdrachtnemer over het te bereiken resultaat. Deze afspraken worden vastgelegd in de opdrachtoomschrijving. De opdrachtverlener monitort en evalueert de voortgang van de opdracht, eventueel met hulp van een contractbeheerder. De evaluatie wordt vastgelegd door de opdrachtverlener/contractbeheerder en meegewogen bij toekomstige opdrachtverleningen

Gedeputeerde Staten hanteren een werkwijze die transparantie bij alle opdrachtverleningen bevordert (bijv. beschrijving opdracht, afspraken over op te leveren resultaat en controle hierop).

3.3. Wettelijk kader

Uitgangspunt van de Provincie is rechtmatig handelen, d.w.z. handelen conform de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Rechtmatig handelen is één van de voorwaarden voor het verkrijgen van een goedkeurende accountantsverklaring.

Op inkopen binnen de Provincie zijn verschillende nationale en internationale regelingen van toepassing:

- a. De actuele wet- en regelgeving:
 - Europese richtlijn (Richtlijn 2014/23/EU en Richtlijn 2014/24/EU)
 - Aanbestedingswet 2012 (Aw 2012)
 - Aanbestedingsreglement Werken 2016 (ARW 2016)
 - Gids Proportionaliteit
 - Europese- en nationale jurisprudentie
- b. De toepasselijke inkoopvoorwaarden:
 - Algemene Inkoopvoorwaarden Provincie Limburg voor leveringen en diensten 2020 (AIV); zie <https://www.limburg.nl/over/organisatie/inkoop/>
 - Algemene Rijksvoorwaarden bij IT-overeenkomsten (ARBIT) of Gemeentelijke Inkoopvoorwaarden bij IT (GIBIT) voor ICT opdrachten
 - Uniforme Administratieve Voorwaarden (UAV) en Uniforme Administratieve Voorwaarden Geïntegreerde Contracten (UAV-GC) voor (bouw)werkzaamheden
- c. Eigen modeldocumenten:

De Provincie hanteert haar eigen modeldocumenten voor Europese aanbestedingsprocedures, meervoudig onderhandse procedures en enkelvoudig onderhandse opdrachten
- d. Het toepasselijk inkoopbeleid:

Inkoop- en aanbestedingsbeleid Provincie Limburg 2019

Gebruik van Inkoopvoorwaarden

Bij ieder inkooptraject worden verder de Algemene Inkoopvoorwaarden van de Provincie van toepassing verklaard en/of wordt een (concept)contract opgesteld. Opdrachtnemers dienen de algemene inkoopvoorwaarden van de Provincie te accepteren om een opdracht te kunnen krijgen.

3.4. Verschil opdracht en subsidie

Het onderscheid tussen subsidie en opdracht wordt in bijlage 10 nader uitgewerkt.

3.5. Concessie

De provincie kan naast opdrachtverlening ook gebruikmaken van een "concessie". De Aanbestedingswet en provinciaal inkoopbeleid gaan uit van de definitie van een concessie die aanbesteed moet worden. De procedure (verplichte stappen) is in de Aanbestedingswet 2012 beschreven. Het verschil met een reguliere opdracht is dat de tegenprestatie voor de uitvoering van het werk of de dienst niet bestaat uit betaling, maar uit het verlenen van een exploitatierecht. Kenmerkend is dat het exploitatierisico ligt bij de exploitant. Als dit laatste niet het geval is, dan is geen sprake van een concessie, maar van een gewone overheidsopdracht. Bij de Provincie Limburg wordt dit instrument zelden gebruikt, thans zijn er twee concessies: de concessie voor openbaar vervoer (Arriva) en de concessie voor de exploitatie van de luchthaven (MAA).

Randvoorwaarden bij het verstrekken van een opdracht

Een concessieverlening maakt onderdeel uit van het Inkoopbeleid van de Provincie. De randvoorwaarden zijn:

1. Mandaat

De bevoegdheden ten aanzien van het verlenen van een concessie worden bij Mandaatbesluit 2019 gereguleerd. Daar wordt vermeld wie bevoegd zijn om een overeenkomst aan te gaan (waaronder concessieovereenkomsten). Alle mandaten van Gedeputeerde Staten lopen via de directie. Dit impliceert dat bevoegdheden waarvoor (onder)mandaten zijn verleend te allen tijde door de directie kunnen worden uitgeoefend. De directie heeft vervolgens het grootste deel van de aan haar gemandateerde bevoegdheden (o.a. concessieverlening) schriftelijk doorgemandateerd aan clustermanagers, programmanagers, projectmanagers en de kabinetschef. Uiteraard voor zover passend binnen hun werkerrein. Voornoemde functionarissen mogen alleen ondermandaat aan medewerkers binnen hun cluster of project verlenen indien zij hiervoor uitdrukkelijke (schriftelijke) toestemming hebben van de directie.

2. Budget

Voordat een concessie verleend kan worden, moet er financiële dekking voor de uitvoering van deze concessieovereenkomst aanwezig zijn. De budgethouder is dan ook cf. de mandaatregeling bevoegd om de overeenkomsten aan te gaan (en de concessieovereenkomst te ondertekenen). De raming is verplicht.

3. Vorm concessieverlening

Er is een schriftelijke offerteaanvraag en overeenkomst vereist.

Wettelijk kader

Uitgangspunt van de Provincie is rechtmatig handelen, d.w.z. handelen conform de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Rechtmatig handelen is één van de voorwaarden voor het verkrijgen van een goedkeurende accountantsverklaring.

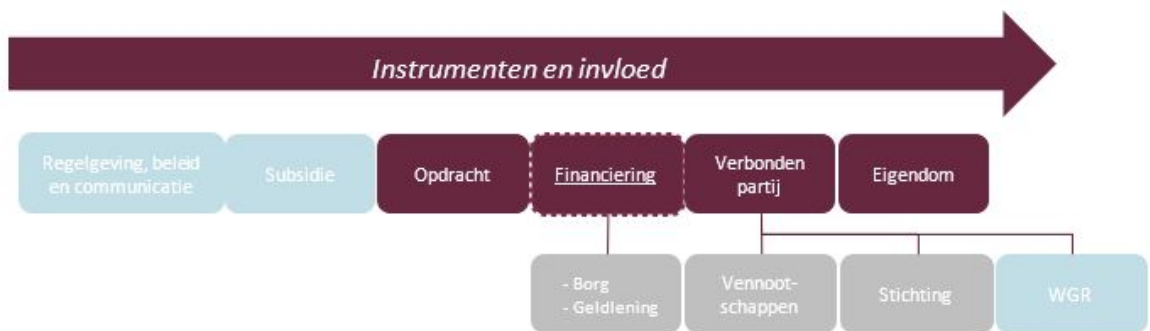
Op inkopen binnen de Provincie zijn verschillende nationale en internationale regelingen van toepassing:

- a. De actuele wet- en regelgeving;
- b. Europese richtlijn (Richtlijn 2014/23/EU en Richtlijn 2014/24/EU)
- c. Aanbestedingswet 2012 (Aw 2012)
- d. Aanbestedingsreglement Werken 2016 (ARW 2016)
- e. Gids Proportionaliteit
- f. Europese- en nationale jurisprudentie

Concessieovereenkomsten voor openbare werken en diensten onder de drempel

De Aanbestedingswet 2012 is niet van toepassing op concessieovereenkomsten voor openbare werken en diensten onder de Europese drempel, tenzij sprake is van een duidelijk grensoverschrijdend belang. In dat geval is afdeling 1.2.2 Aanbestedingswet 2012 van toepassing en dient (vooraf) een passende mate van openbaarheid te worden gegeven aan de opdracht. Bij een dergelijk duidelijk grensoverschrijdend belang zijn de algemene beginselen van het aanbestedingsrecht, zoals opgenomen in deel 1 van de Aanbestedingswet 2012 van toepassing.

4. INSTRUMENT FINANCIERING: LENINGEN EN BORGSTELLINGEN



De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt:

- Inleiding;
- Omschrijving instrument borgstelling en garantstelling;
- Omschrijving instrument geldlening;
- Kaderstellende voorwaarden en principes bij provinciale financiering;
- Bepaling van risicoreserve en wijze van dekking;
- Risicobeheersing.

4.1. Inleiding

Als de borging van het publieke belang niet om een actieve en permanente betrokkenheid van de overheid vraagt, dan doet zich vervolgens de vraag voor of er wel enige vorm van financiële ondersteuning nodig is (al dan niet door de Provincie) om het publieke belang te kunnen borgen. Het is van belang hierbij een kader te bieden dat conjunctuur ongevoelig is, dus toepasbaar bij alle mogelijke economische omstandigheden. De Provincie zal alleen financiering verstrekken in het geval sprake is van marktfalen:

“externe partijen zijn niet of slechts deels bereid te financieren”

De provinciale bijdrage is gemaximeerd op de projectomvang minus de bijdrage van externe partijen én minus de beschikbare eigen middelen van de aanvrager, ook indien de aanvrager meer dan 10% eigen vermogen kan inbrengen. Het is namelijk niet de bedoeling dat publiek geld wordt ingezet daar waar vanuit de aanvrager middelen beschikbaar zijn.

Het verlenen van een financiering behoort niet tot de kerntaak van de Provincie en is alleen bedoeld voor projecten met een dermate publiek belang welke zonder de faciliterende rol van de Provincie niet kunnen worden gerealiseerd. Een financiering kan verstrekt worden in de vorm van een geldlening dan wel in de vorm van een borgstelling of een garantstelling.

4.2. Omschrijving instrument borgstelling en garantstelling

In de context van dit uitvoeringskader wordt onder een garantstelling verstaan: "het door de Provincie garanderen van rente en aflossingen van door derden afgesloten leningen". In de risicoparaagraaf van de provinciale begroting en jaarrekening (onderdeel van de paragraaf Weerstandsvermogen) komen de garantstellingen expliciet aan de orde. Als een garantie wordt verstrekt, loopt de kredietverstrekker minder risico's. Dit resulteert voor de geldnemer in een lager rentepercentage en mogelijk tevens andere gunstigere leningsvoorwaarden. Een garantstelling wordt vastgelegd in een overeenkomst tussen de Provincie en de begunstigde (bijv. een bank).

Een garantstelling kan zonder opgaaf van reden worden ingeroepen door de begunstigde. De uitbetaling dient direct te geschieden en achteraf wordt beoordeeld of dit terecht is. Dit is een belangrijk verschil ten opzichte van een borgstelling. Bij een borgstelling kan de begunstigde de Provincie pas aanspreken nadat zij tevergeefs de desbetreffende geldlener heeft aangesproken en de geldnemer inmiddels in verzuim is.

Een garantstelling lijkt dus veel op een borgstelling, maar er is dus een juridisch verschil.

- Vanuit het perspectief van de Provincie als verstrekker van de borgstelling of van de garantie zal de Provincie een borgstelling verstrekken.
- Vanuit het perspectief dat de Provincie meer zekerheden wil ontvangen bij het verstrekken van een financiering, dan wordt een garantstelling van de tegenpartij gevraagd.

De van belang zijnde wet- en regelgeving in het kader van borg- en garantstelling betreft vooral de Provinciewet, het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV), Europese regelgeving en de Financiële verordening Provincie Limburg (ex artikel 216 Provinciewet). Vanuit deze wet- en regelgeving worden geen belemmeringen opgeworpen om als decentrale overheid borgstellingen of garantstellingen af te geven, zolang dit expliciet wordt gelegitimeerd door het betrokken publieke belang en dit passend is binnen de regelgeving rond "staatssteun".

Om staatssteun te voorkomen moet de Provincie borgstellingen verlenen onder voorwaarden die ook voor een particuliere investeerder aanvaardbaar zouden zijn. De vergoeding die de ondernemer voor de provinciale borgstelling aan de Provincie moet betalen moet dus marktconform zijn.

Marktconformiteit bij borgstelling kan op basis van de Mededeling van de Commissie als volgt worden gewaarborgd³²:

- De omvang van de borgstelling is goed te meten op het moment van toekenning en de borgstelling geldt voor een specifieke lening;
- De onderneming verkeert niet in financiële moeilijkheden op het moment van borgstelling;
- De onderneming moet een marktconforme vergoeding voor de borgstelling betalen;
- Er is sprake van een risico dat ook een particuliere investeerder zou lopen;
- De overheidsgarantie dekt niet meer dan 80% van de uitstaande lening.

De provinciale kaders zijn ten aanzien van het laatste onderdeel strikter dan de kaders van de Europese Commissie: de Provincie stelt zich voor maximaal 50% van de uitstaande lening garant (zie ook paragraaf 4.4).

4.3. Omschrijving instrument geldlening

Onderscheid kan worden gemaakt in de volgende soorten provinciale geldleningen:

1. Geldlening met zekerheid (bijvoorbeeld met rente- en/of aflossingsgaranties, pandrecht, borgstelling en/of hypotheekrecht);
2. Geldlening zonder zekerheid, waarbij sprake is van een hoger risicoprofiel.

Leningen worden verstrekt in de vorm van een (reguliere) onderhandse geldlening waarbij de Provincie rechtstreeks een lening aan de aanvragende partij verstrekt.

Ad 1) Geldlening met zekerheid

Deze financieringsvorm heeft over het algemeen een laag risicoprofiel afhankelijk van de waarde die aan de gestelde zekerheden kan worden toegekend. Deze vorm geniet dan ook de voorkeur. Dit blijkt ook uit artikel 13 lid 3 van de vigerende Financiële Verordening Provincie Limburg: Gedeputeerde Staten bedingen zekerheden indien mogelijk.

³²)Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van garanties (2008/C 155/02).

De algemene lijn bij zekerheden bij geldleningen is dat de Provincie gelijkwaardig in rang is en gelijkwaardige condities (bijvoorbeeld in prioritering van de ontvangsten van rente en aflossing) heeft in vergelijking met andere schuldeisers bij de financieringsaanvraag.

Ad 2) Geldlening zonder zekerheid

Bij een geldlening zonder zekerheid neemt het risicoprofiel toe. Een dergelijke lening kent een hoger risicoprofiel omdat de Provincie bij een eventuele vordering achter eerdere geldverstrekkers en eventuele overige concurrente schuldeisers moet aansluiten. Ook hiervoor geldt dat het uitgangspunt is dat het rentepercentage marktconform dient te zijn en dus de hoogte hiervan bepaald wordt door de rating van het bedrijf en de gestelde zekerheden, conform de daartoe opgestelde Europese regels³³. Dergelijke leningen kunnen er evenwel voor zorgen dat een project alsnog van de grond komt c.q. aantrekkelijk wordt om in te investeren (lees: geld aan uit te lenen) voor banken en andere marktpartijen. Het is een middel om vertrouwen te wekken in bepaalde investeringen. De Provincie laat hiermee ook zien dat het project belangrijk wordt geacht. Hier staat dan wel een hoger rentetarief tegenover dat bij de aanvrager in rekening wordt gebracht dan de tarieven die banken berekenen uitgaande van de situatie dat deze partijen (vrijwel) alle zekerheden verkrijgen. De impact van de achterstelling moet duidelijk uit de tariefopbouw van de financiering blijken.

Geldleningen met/zonder zekerheden

Voor beide vormen van geldleningen geldt een kader voor het rentetarief en een aantal principes.

Kader rentetarief:

- Hoe hoger het risico hoe hoger het rentetarief zal zijn middels (krediet)opslagen op het basistarief. Dit rentetarief wordt vergeleken met de staatssteuntabel om ongeoorloofde staatsteun te voorkomen. Het rentetarief moet gelijk zijn aan of hoger zijn dan de staatssteuntabel.
- Uitgangspunt is dat de rente marktconform dient te worden vastgesteld, waarbij twee aspecten de hoogte van het rentepercentage bepalen: de kredietwaardigheid/rating van de aanvragende partij en de gestelde zekerheden. Beide aspecten worden meegewogen in de staatssteuntabel zoals opgenomen in hiervoor genoemde Mededeling van de Commissie.
- Het rentetarief op een geldlening dat geoffreerd wordt aan de tegenpartij mag niet negatief zijn.

Principes:

- De Provincie gaat in principe een geldlening aan voor de langere termijn. Een kortere periode is mogelijk maar dan moet het doel opgenomen zijn in het collegeprogramma, het publiek belang dient duidelijk aanwezig te zijn en er moet sprake zijn van marktfalen.
- Voor geldleningen die een looptijd hebben van meer dan 10 jaar geldt het uitgangspunt dat een maximale rentevast periode van 10 jaar wordt overeengekomen. Bij leningen met een looptijd langer dan 10 jaar wordt in principe een rentevast periode van maximaal 10 jaar gehanteerd.
- Daar waar het niet anders mogelijk is dat de Provincie een achtergestelde positie in de financiering moet innemen dan geldt de achterstelling alleen bij uitwinning, niet tijdens de beheerfase. De Provincie accepteert bijvoorbeeld geen staking van betalingen van rente en aflossing van haar geldnemer indien geldnemer niet voldoet aan de door een medefinancier gespecificeerde financiële ratio's.

4.4. Kaderstellende voorwaarden en principes bij provinciale financiering

Een financiering voor een project of fonds dient in aanvulling op het hiervoor vermelde rentekader en principes te voldoen aan de volgende **bindende voorwaarden**:

De hierna genoemde voorwaarden worden door het cluster Financiën in haar adviserende rol als **bindende voorwaarden** beschouwd. Indien niet aan (één van) deze voorwaarden wordt voldaan, zal dit leiden tot een negatief advies.

Bindende voorwaarden:

1. Er dient sprake te zijn van een strategisch provinciaal belang en het project/fonds moet passen binnen de doelen van het vigerende Collegeprogramma;
2. Een actieve en permanente rol c.q. betrokkenheid van de Provincie wordt niet wenselijk of noodzakelijk geacht;
3. Het belang vraagt om enige vorm van financiële ondersteuning al dan niet door de Provincie Limburg;

³³)Mededeling van de Commissie over de herziening van de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld (2008/C 14/02).

4. Er is geen volledige verstrekking van financiering mogelijk door externe partijen, met andere woorden er is sprake van marktfalen;
 5. Uit de Know Your Customer (KYC) procedure blijkt dat er geen belemmeringen zijn om aan de aanvrager een financiering te verstrekken. Indien de co-financier geen bekende instantie is wordt deze ook betrokken in de KYC check;
 6. Externe partijen dienen mee te participeren voor minimaal 50% van de projectomvang, dit is inclusief de 10% eigen inbreng van de initiatiefnemer (aanvrager). De Provincie financiert dus maximaal 50% (eventueel met andere instrumenten zoals subsidie) van het project. De overige 50% (minimaal) wordt gefinancierd door de eigen inbreng 10% (minimaal) en 40% (minimaal) door derden het restant;
 7. De specialistische toets (intern/extern) van het business plan inclusief de (sluitende) business case is positief;
 8. De aanvraag voldoet aan de geldende wet- en regelgeving (Provinciewet, BBV, Europese regelgeving, Wet Markt en Overheid en Financiële Verordening Provincie Limburg).
 9. Bij het afgeven van een financiering dient een fiscale toets plaats te vinden ter beoordeling van een vpb-plichtige activiteit.
- Interne besluitvorming (geen voorwaarde voor het instrument), waaraan moet worden voldaan:
10. GS hebben, conform de spelregels opgenomen in de geldende financiële verordening een positief besluit genomen over de verstrekking van de financiering.

Toelichting bij een aantal voorwaarden

Ad 4) Marktfalen

Marktfalen is in dit kader (zie menustap 1) gedefinieerd als de situatie dat externe partijen niet of slechts deels bereid zijn te financieren. Dit dient te worden aangetoond door minimaal één (schriftelijke) afwijzing van een externe (naar het oordeel van de Provincie gekwalificeerde) financier, dan wel een termsheet met voor de onderneming onhaalbare voorwaarden.

De provinciale bijdrage is gemaximeerd op de projectomvang minus de bijdrage van externe partijen én minus de beschikbare eigen middelen van de aanvrager, ook indien de aanvrager meer dan 10% eigen vermogen kan inbrengen. Het is namelijk niet de bedoeling dat publiek geld wordt ingezet daar waar vanuit de aanvrager middelen beschikbaar zijn.

Ad 6) Provincie financiert maximaal 50% en initiatiefnemer minimaal 10% eigen inbreng

Het uitgangsprincipe is dat de aanvrager financieel betrokken is in de investering en dat er financiële risicodeling moet zijn en dat dit niet alleen ten laste voor de Provincie komt. Met andere woorden: de aanvraag moet een financieel nadeel hebben, indien het project / bedrijf onverhoopt geen succes is. Tevens is het uitgangspunt dat de Provincie alleen het financieringsverschil invult en dat de Provincie niet automatisch 50% (het maximaal toegestane volgens dit kader) financiert. De aanvrager zal moeten aantonen dat externe partijen niet meer kunnen financieren.

Borgstelling (aanvulling)

Voor borgstelling (zie paragraaf 4.2 van dit hoofdstuk) geldt in afwijking van deze voorwaarde dat externe financiers bereid zijn een financiering te verstrekken, waarbij voor (maximaal 50% van) de financiering een (overheids)borgstelling wordt gevraagd. De eis met betrekking tot inbreng eigen vermogen vanuit de initiatiefnemer geldt onverkort. De Provincie verstrekt alleen een borgstelling voor zover er geen of ontoereikende Rijks(garantie)regelingen of garanties vanuit andere instanties (zoals EFSI) mogelijk zijn waar het betreffende project gebruik van kan maken. Ook bij verzoeken om een garantstelling geldt dat de aanvrager moet aantonen dat marktpartijen niet bereid of in staat zijn om zonder garantstelling de financiering voor hun rekening te nemen.

10% eigen inbreng

In het kader van een adequate risicoafweging is de mate waarin zowel de aanvrager zelf als externe financiers bereid zijn om mee te financieren in het betreffende project een belangrijk criterium. Zonder inbreng van eigen vermogen (op entiteit niveau) vanuit de initiatiefnemer en daarnaast deelname van banken en/of andere externe financiers financiert de Provincie in principe niet. Het mag namelijk geen automatisme zijn dat een project door de Provincie wordt (mee)gefinancierd. Als blijkt dat de bereidheid van externe financiers om voor ten minste 50% (inclusief de eigen initiatiefnemer 10% (minimaal)) mee te financieren niet aanwezig is, dan zal de Provincie geen financiering verstrekken, omdat het risico dan als te groot moet worden beschouwd.

Ten aanzien van de minimaal vereiste inbreng aan eigen vermogen (10%) geldt dat deze inbreng in de vorm van cash (aandelenkapitaal, eigen financiering) of door inbreng van activa, dan wel door een persoonlijke garantstelling te gebeuren. Voor de eigen inbreng geldt niet de gekapitaliseerde waarde van de ingebrachte eigen uren. Voor dit laatste kan een uitzondering worden gemaakt bij vrijwilligersorganisaties met onbezoldigde bestuurders. Door de aanvrager gemaakte aanloopkosten kunnen alleen

als eigen inbreng worden meegenomen indien en voor zover deze kosten een directe link hebben met het project.

Afwijking van deze bindende voorwaarde (ad.6) is voor financiering van boven € 1 miljoen alleen mogelijk nadat Provinciale Staten in de gelegenheid zijn geweest wensen en bedenkingen te uiten, en bij financieringen onder deze grens dienen de Staten geïnformeerd te worden bij afwijking. Bij afwijking dienen per definitie de staatssteun regels in acht genomen te worden.

Voor zowel het vereiste cofinancieringspercentage en de minimale inbreng van eigen vermogen geldt dat deze percentages worden berekend aan de hand van de projectomvang. Ter verduidelijking dient het volgende voorbeeld.

Voorbeeld:

Een aanvrager wil een zorgcomplex bouwen voor een totale investering van € 10 mln. De bank is bereid tot het verstrekken van een hypothecaire financiering van € 7 mln. Aan de Provincie wordt gevraagd het restant van € 3 miljoen in te vullen. In dit geval dient de aanvrager 10% van € 10 miljoen zijnde € 1 miljoen in te brengen als eigen vermogen. De provincie kan het restant ad € 2 miljoen aan financiering voorzien indien aan de overige voorwaarden wordt voldaan.

Het is hierbij expliciet niet de bedoeling dat indien de aanvrager een investeerder vindt die bijvoorbeeld € 750.000 aan eigen vermogen wil inleggen, dat de aanvrager dan slechts € 250.000 als eigen inbreng hoeft in te leggen. De aanvrager dient zelf ook financieel nadeel (ter waarde van 10% van de investering) te ondervinden mocht het project onverhoopt geen succes zijn.

Situatie bij meerdere (stapeling van) instrumenten van de Provincie

Wanneer in een project of fonds tevens sprake is van inzet van andere instrumenten vanuit de Provincie (zoals bijvoorbeeld subsidie, participatie en erfpacht), dan wordt bij het bepalen van de maximale omvang van de provinciale financiering rekening gehouden met deze aanvullende inzet: deze telt mee in het genoemde maximum van 50% dat door de Provincie maximaal wordt ingevuld. Daarnaast geldt het principe dat cofinanciering door een andere overheidspartij niet meetelt als cofinanciering, ook niet indien dit in de vorm van een garantstelling of borgstelling is. Dit principe is te zien als een sterke voorkeur, indien hieraan niet wordt voldaan zal dit expliciet in het voorstel richting college c.q. Staten dienen te worden aangegeven. In het treasury advies of in de GS nota zal de stapeling van instrumenten en daarmee de verschillende rollen die de Provincie uitoefent duidelijk in kaart worden gebracht (totale inbreng van de Provincie en van derden, welke instrumenten en uit welke rol van de Provincies, welke risico dit voor de Provincie heeft etc.).

Situatie financieringsbehoefte bij bestaand bedrijf

Indien een bestaand bedrijf een additionele financiering nodig heeft voor een investering dan geldt de 10% eigen vermogen inbreng onverlet en is op basis van de dan geldende projectomvang. Bij de nieuwe aanvraag richting de Provincie, zal de Provincie niet kijken naar de hoogte van de solvabiliteit en die niet in ogenschouw nemen als inbreng van de 10% eigen vermogen.

Ad 7) Specialistische toets

Voor de beoordeling van een financieringsaanvraag is een adequate (risico)analyse in de vorm van een specialistische toets nodig. Deze toets bestaat uit een financiële toets gelijkend aan de wijze waarop banken de beoordeling van financieringsaanvragen uitvoeren. De aanvrager wordt beoordeeld op onder meer liquiditeit, solvabiliteit en rentabiliteit zodat een oordeel kan worden gegeven over de kredietwaardigheid van de aanvrager. Bij deze toets wordt ook het moederbedrijf van de aanvragende organisatie betrokken (indien van toepassing). Voor de verdere wijze van beoordeling van de business cases wordt verwezen naar het treasury advies.

Voor business plannen waar de Provincie geen interne (sector) expertise in huis heeft, wordt na afweging van de impact/omvang en van het risico/rendementsprofiel van de financiering een onafhankelijk advies bij een onafhankelijke externe deskundige partij opgevraagd die een bewezen track record heeft in de betreffende sector.

Er bestaat in dit kader een onderscheid in marktpartijen en (mede-)overheden. Een analyse van de kredietwaardigheid wordt uitgevoerd bij marktpartijen of initiatieven waarbij marktpartijen zijn betrokken. Bij het verstrekken van financieringen aan (mede-)overheden is een dergelijke analyse niet aan de orde. Deze partijen zijn qua kredietwaardigheid vergelijkbaar met de Nederlandse overheid en daarmee als (nagenoeg) risicoloos aan te merken. Hier ligt de nadruk derhalve op de inhoudelijke toets.

Ad 8) De aanvraag voldoet aan geldende wet- en regelgeving

Bij het toetsen of wordt voldaan aan wet- en regelgeving geldt als belangrijk criterium het niet strijdig zijn met de Europese regelgeving: het verstrekken van de financiering mag geen ongeoorloofde staatssteun inhouden. De tabel zoals opgenomen in de Mededelingen van de Commissie (zie voetnoten 21 en 22) wordt als minimum gehanteerd, echter de werkelijke tarieven zoals deze door medefinanciers worden gehanteerd, kunnen in voorkomende gevallen leiden tot een hoger tarief voor de provinciale financiering dan op basis van de tabel zou blijken.

De benodigde (milieu)vergunningen of verzekeringen worden, waar dat nodig is in projecten, behandeld bij de beoordeling van het businessplan en wordt getoetst of er overtredingen zijn op milieuverontreinigingen.

Ad 9) Fiscale toets – vennootschapsbelastingplichtig

Bij het verstrekken van een financiering (geldlening, borgstelling en garantstelling) dient op grond van de Wet op de vennootschapsbelasting beoordeeld te worden of dit vermogensbestanddeel aan een onderneming (vpb-plichtige activiteit) toegerekend dient te worden. Indien dit niet het geval is zal de financiering sec. niet vennootschapsbelastingplichtig zijn. De rente/provisie die de Provincie ontvangt is dan niet belast voor de vennootschapsbelasting (wordt niet in de Vpb-heffing begrepen).

De volgende voorwaarde is geen voorwaarde voor het specifieke instrument financiering, maar hieraan moet wel voldaan worden voor het verstrekken van de financiering.

Ad 10) Positief GS besluit

Het college van GS bepaalt in alle gevallen de uiteindelijke prioritering van de ingediende financieringsaanvragen. De koppeling aan de provinciale doelen en voorwaarden met betrekking tot het vigerende Collegeprogramma is evident.

Zodra de Provincie meerdere rollen vervult worden. Dit dient in principe in afzonderlijk GS-voorstellen te worden verwerkt, of – daar waar besluiten in elkaars verlengde liggen en dus het beste in één nota verwerkt kunnen worden – met een duidelijk uiteenzetting van de betrokken belangen binnen de nota zelf

Indien de Provincie vanuit verschillende rollen financieel deelneemt aan een project, bijvoorbeeld in de hoedanigheid van zowel aandeelhouder als financier en of subsidiënt, dan worden de verschillende standpunten vanuit de verschillende rollen expliciet benoemd en afzonderlijk van elkaar geagendeerd voor GS die hierover via afzonderlijke voorstellen een besluit. Zie hiervoor ook paragraaf 1.5 deel 2a (stap 3 menukaart).

De Provincie werkt met een standaard overeenkomst voor senior dan wel achtergestelde leningen. Maatwerk is alleen bij uitzondering mogelijk ten aanzien van afwijkende leningsvormen en/of andere rentevormen.

Daarnaast zijn de volgende (niet bindende) **principes** te hanteren bij het verstrekken van financieringen.

11. Het rendement op de te verstrekken provinciale financiering staat in een passende verhouding tot de risico's die door de Provincie worden gelopen;
12. De krediet- en zekerhedenverhoudingen zijn zoveel mogelijk bepaald op basis van gelijkwaardigheid tussen de verschillende financiers;
13. De kredietaanvrager voldoet aan de provinciale 'know your customer' procedure. Er worden geen kredieten verstrekt aan partijen die in het verleden financieringen van de Provincie niet hebben terugbetaald;
14. Financiering wordt verstrekt onder verkrijging van zoveel mogelijk zekerheden (hypotheek, pandrecht etc.);
15. In de kredietovereenkomst worden standaard bepalingen opgenomen met betrekking tot (voortijdige) beëindiging van de financiering;
16. Financieringsaanvragen die reeds door een van de aan de Provincie gelieerde fondsen zijn afgewezen om moverende redenen komen niet in aanmerking voor provinciale financiering;
17. Financieringsaanvragen die aansluiten bij de doelstellingen en investeringskaders van aan de Provincie gelieerde fondsen worden doorgeleid naar deze fondsen.
18. In de kredietovereenkomst worden de voorwaarden, verplichtingen (o.a. rapportages, jaarrekening) en KPI's (doelen etc.) duidelijk en concreet opgenomen zodat deze ook gecontroleerd kunnen worden.
19. Bij financiering van meerdere fasen van het project dient de uitbetaling plaats te vinden via een milestone financieringstraject.

Ad 11) Rendement in passende verhouding met risico

Uit genoemd principe (rendement staat in verhouding tot het risico) volgt dat financiering onder marktconforme condities dient te worden verstrekt. Een toets op marktconformiteit kan op twee manieren plaatsvinden:

- Primair indien een cofinancierder, zijnde een gerenommeerde en erkende financier (bank), vergelijkbare modaliteiten (o.a. rentepercentage en voorwaarden) hanteert zoals de Provincie die op-

neemt, dan worden de rente en de condities van de cofinancierder als marktconform aangemerkt. De secundaire toets is dan niet van toepassing.

- Secundair, bij ontbreken van voorgaand punt, wordt het door de Provincie berekende rentetarief vergeleken met de gepubliceerde staatssteuntabel (mededeling van de Europese Commissie (2008/C14/02)), zodat marktconformiteit wordt geborgd.

Andere aspecten waarmee rekening moet worden gehouden:

- In afwijking van het basistarief in de staatssteuntabel zoals van tijd tot tijd gepubliceerd door de Europese Commissie hanteert de Provincie de 10-jaars staatsrente (of een vergelijkbare referentierente) behorende bij de gekozen rentevast periode in het geval de 10-jaars staatsrente hoger is dan de op dat moment geldende basisrente.
- Indien sprake is van uitgestelde aflossing kan de Provincie een extra opslag hiervoor in rekening brengen bovenop de risico-opslagen conform de staatssteuntabel.
- Indien sprake is achterstelling (van uitwinning) van zekerheden moet de Provincie een extra opslag van hanteren bovenop de risico-opslagen conform de staatssteuntabel. Deze opslag vertaalt zich als een extra trap lager in de kredietrating zoals weergegeven in de staatssteuntabel. In besluiten van de Europese Commissie is bepaald dat de Mededeling rentes niet direct kan worden toegepast op achtergestelde leningen³⁴, omdat deze geen rekening houdt met de extra onzekerheid als gevolg van achterstelling en dus niet bepaalt hoe die extra onzekerheid door de achterstelling in de rente moet worden verdisconteerd³⁵. De Europese Commissie is dan ook van oordeel dat de Mededeling rentes alleen van toepassing is op senior leningen.

Onder de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV) zijn vrijstellingen opgenomen waarbij in voorkomende gevallen afwijking van marktconformiteit mogelijk is. De lijn is echter het hanteren van marktconformiteit. Alleen indien een initiatief naadloos aansluit aan en bijdraagt tot realisering van de geformuleerde ambities en beleidskaders in het Collegeprogramma kan het college hier afwijkend op besluiten, mits het gecalculerde gederfde rendement wordt gecompenseerd door aan te wijzen sectorale middelen.

Ad 15) Vroegtijdige aflossing

Enkel bij moverende redenen kan afgezien worden van een (afkoop)vergoeding bij vervroegde aflossing.

Ad 16) Afgewezen financiering door gelieerde fondsen

Onder moverende redenen wordt verstaan dat op grond van een (door gelieerde fondsen) onafhankelijk uitgevoerde analyse de business case en het business plan als ontoereikend worden beschouwd, deze ook niet in aanmerking komen voor financiering bij de Provincie. Als er vanuit de fondsregels (van de gelieerde fondsen) beperkingen zijn, of de behoefte bestaat om in samenwerking met de Provincie te handelen dan vormt dit principe geen beperking.

Ad 17) Samenloop van Provincie en gelieerde financiers

Financieringsaanvragen die aansluiten bij de doelstellingen en investeringskaders van aan de Provincie gelieerde fondsen worden doorgeleid naar deze fondsen. Zo zijn er bijvoorbeeld reeds projecten gefinancierd door zowel LIOF als LEF. In samenhang met voorgaand punt is het mogelijk dat de Provincie en gelieerde fondsen samen financieren bij een positieve businesscase en indien ook aan de stappen en eisen van de menukaart worden voldaan. In het treasury advies wordt als extra aandachtspunt inzicht aan GS en eventueel aan PS gegeven van:

- De financieringsomvang;
- De financieringsinvulling door alle partijen;
- De voorwaarden van alle partijen;
- De reden(en) waarom er stapeling van posities vanuit verschillende partijen plaatsvindt.

Een aandachtspunt hierin is dat de fondsen verschillende standpunten kunnen aannemen vanuit hun investeringsreglement, wat mogelijk verwarrend kan zijn voor externe partijen. Daarom dient, net zoals bij stapeling van instrumenten, bij stapeling van fondsen dit te worden vermeld als aandachtspunt in de GS/PS besluitvorming.

34) Zie o.a. Besluit van 6 juli 2010, N 689/09, KfW loan scheme "Capital for jobs and investments, randnr. 34 en Besluit van 25 november 2014, zaak SA.38674, Subordinated loans for SMEs – Saxony, randnr. 6

35) In een aantal zaken had Duitsland een alternatief systeem voorgesteld aan de Europese Commissie om de marktconforme rente voor de te verstrekken achtergestelde leningen te bepalen. In plaats van de rating van de begunstigde direct toe te passen in de methode van de Mededeling rentes, wordt in het Duitse systeem een rating gebruikt die één trap lager staat dan de rating van de begunstigde. Voor de zekerheidsstelling werd uitgegaan van "laag". De Commissie oordeelde dat wanneer een rente wordt berekend overeenkomstig dat voorgestelde systeem, geen sprake is van staatssteun aan de begunstigde van de achtergestelde lening. Met andere woorden, blijkbaar vindt de Commissie die vastgestelde rente marktconform, tenzij er aanwijzingen zijn dat de rente anders zou moeten zijn.

Ad 18) Voorwaarden in kredietovereenkomst

In de krediet- of financieringsovereenkomst worden de in het treasury advies genoemde voorwaarden waaronder de financiering kan plaats vinden opgenomen. Deze voorwaarden kunnen indien van toepassing worden aangevuld vanuit de GS besluitvorming, rekening houdend met geuite wensen en bedenkingen door PS. De voorwaarden kunnen uiteenlopend zijn en moeten SMART geformuleerd zijn, zodat deze ook achteraf te toetsen zijn. Voorbeelden zijn:

- Het bestedingsdoel of -doelen van de financiering en koppeling met provinciaal beleid (publiek belang);
- De gestelde zekerheden;
- De gestelde voorwaarden, zoals gebruikelijk zijn in de bancaire financieringsmarkt en harde deadlines;
- De informatieverplichting (vorm, inhoud en frequentie van o.a. (maar niet beperkt tot) periodieke (inhoudelijke) rapportage, jaarrekening, bestuursverslag en begroting);
- Informatie over SROI en Maatschappelijke doelstellingen (privaat belang);
- Harde deadlines.

Ad 19) Milestone financiering

De Provincie kan middels milestone financiering beoordelen en sturen op gemaakte en vastgelegde afspraken (KPI's) die afgestemd zijn op het ingediende businessplan. Indien de financieringsaanvraag bestaat uit verschillende geschakelde fasen of uit duidelijk af te spreken KPI's per fase dan zal de lening in delen worden uitbetaald op basis van het behalen of voltooiën van deze KPI's in de verschillende fasen. De twee voordelen hiervan zijn, dat:

- De Provincie nog invloed heeft op het verdere verloop van het project; en
- Het risico van de Provincie hierdoor wordt verlaagd omdat de financiering niet in één keer wordt uitbetaald maar in tranches.

Let echter wel op de consequenties die milestone financiering teweeg kan brengen:

- De onderneming legt de nadruk op het behalen van de milestones. Dat is niet per se gelijk aan het lange termijn belang van de onderneming of het project.
- Milestones kunnen de flexibiliteit voor de ondernemer beperken. Gedurende het traject kunnen door externe of interne krachten aanpassingen moeten plaats vinden. De wijzigingen kunnen ertoe leiden dat de milestones niet worden behaald. Dat betekent dat met de investeerders moet worden gesproken om de financiering veilig te stellen.
- Tegenslagen kunnen worden verborgen om milestones veilig te stellen.

Om bovenstaande te voorkomen worden de volgende richtlijnen gegeven:

- KPI's worden onderverdeeld in inspanningsverplichtingen en resultaatverplichtingen.
- Zorg dat de milestones SMART geformuleerd zijn: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Relevant en Tijdsgebonden.
- Over het algemeen verdienen kwantitatieve milestones de voorkeur boven kwalitatieve milestones.
- Denk bewust na over het aantal milestones (niet te veel).

4.5. Bepaling van risicoreserve en wijze van dekking

Bij aanvang van een financiering wordt conform de spelregels van het BBV een risicoreservering (bestemmingsreserve) gevormd en tussentijds zo nodig bijgesteld op basis van het laatst geldend risico-profiel. Zodra een financiering als dubieuze vordering wordt geclassificeerd, wordt conform de spelregels van het BBV een voorziening voor dubieuze financieringen u/g (voorziening) gevormd die periodiek wordt bijgesteld op basis van de laatst bekende informatie.

De Provincie moet rekening houden met het risico dat een verstrekte geldlening niet kan worden afgelost of dat een garant- of borgstelling wordt ingeroepen. Dit risico blijft aanwezig, ook als een financiële toets (kredietwaardigheidstoets) van een bedrijf/ instelling vooraf een positieve uitkomst heeft opgeleverd. In het kader van het handhaven van een duurzame financiële positie moet daarom worden gezorgd dat een reservering wordt opgebouwd om de risico's ten aanzien van de verstrekte financieringen op te vangen. Daarnaast wordt het risico van de totale financieringsportefeuille periodiek in beeld gebracht enerzijds in de risicorapportage vanuit Treasury en anderzijds vanuit de wettelijk verplichte paragraaf Weerstandsvermogen in de jaarrekening en begroting.

In genoemde risicorapportage en paragraaf worden de verstrekte garantstellingen expliciet meegenomen. Gelet op het gegeven dat een borgstelling en een garantstelling in eerste instantie géén kasstroom met zich meebrengt zou hier anders een soort "open-einde-regeling" kunnen ontstaan waarbij het totaal volume van de uitstaande borgstellingen en garantstellingen een dusdanige omvang krijgt dat een onevenredig groot debiteurenrisico zou ontstaan. Een belangrijke afweging die moet worden gemaakt op portfolio niveau is in welke omvang de Provincie leningen wil verstrekken en borg wil staan. Zie hiervoor het in Deel 1 opgenomen strategisch investeringskader.

In het treasury advies aan het college dient te worden opgenomen of en zo ja welk bedrag aan risicoreserve wordt geadviseerd. De hoogte van de risicoreserve wordt gebaseerd op de beoordeling van de financieringsaanvraag met de onderliggende business case. Voor het instellen van een risicoreserve kunnen verschillende dekkingsbronnen worden ingezet. De beleidslijn is dat de risicoreserve wordt gevormd uit de reguliere middelen van het cluster. Indien hier niet voldoende ruimte is, kan een voorstel worden gedaan om dekking te vinden in de beleidsintensiveringsmiddelen. Voor een uitgebreidere toelichting op het beleid ten aanzien van risicoreservering en voorziening wordt verwezen naar deel 2a hoofdstuk 3.

Het risicoprofiel van een financiering bepaalt welk percentage in de risicoreserve dient te worden gestort. Als minimale standaardrichtlijn wordt aangehouden dat bij een gemiddeld risicoprofiel 10% risicoreservering benodigd is en bij een hoog risicoprofiel tussen 20 en 50%. In het geval de financiering volledig met zekerheden is afgedekt en/of de debiteur een overheidsinstantie is, is het vormen van een risicoreserve niet direct noodzakelijk. In voorkomende gevallen (met name bij achtergestelde leningen) kan het noodzakelijk zijn van deze richtlijn af te wijken door een hogere risicoreserve te vormen indien de specifieke kenmerken van een casus hiertoe aanleiding geven.

De aldus per financiering ingestelde risicoreserve wordt toegevoegd aan de 'risicoreserve'. Periodiek wordt het risicoprofiel van de gehele financieringsportefeuille beoordeeld, welke beoordeling aanleiding kan zijn de risicoreserve te verhogen dan wel te verlagen.

4.6. Risicobeheersing

In de paragraaf Weerstandsvermogen in de begroting en de jaarstukken van de Provincie worden onder meer de risico's in beeld gebracht die de Provincie met de totale financieringsportefeuille loopt en wordt de omvang van het noodzakelijk aan te houden weerstandsvermogen beoordeeld.

In het geval de Provincie bereid is deel te nemen in een financieringsaanvraag is het wenselijk borgingsmaatregelen te treffen.

Deze maatregelen betreffen:

- aan alle in deze nota in paragraaf 4.4 opgenomen bindende voorwaarden dient te zijn voldaan, daarnaast dienen de principes zoveel als mogelijk te worden nageleefd;
- afgesloten overeenkomsten waarin afhankelijk van het risicoprofiel afspraken tussen de deelnemende partijen zijn opgenomen, hiertoe behoren tevens afspraken met betrekking tot periodieke informatievoorziening en managementgesprekken;
- alvorens de financiering te effectueren dient aan alle voorwaarden zoals opgenomen in de getekende financieringsovereenkomst te zijn voldaan. Dit wordt geborgd via de te volgen procedure omtrent uitbetaling van een geldlening dan wel effectief maken van een garantstelling waarbij middels het vier ogen principe deze check wordt ingevuld;
- het afsluiten van kredietverzekeringen: deze maatregel zal niet vaak worden ingezet vanwege de hoge kosten (premies) die dit met zich brengt;
- organisatorische maatregelen: ook borgingsmaatregelen in de organisatorische sfeer zijn van belang.

Een goed gestructureerd (centraal) systeem van risicomangement is van cruciaal belang voor een goede borging van de risico's van financieringen. In het financieringsproces zijn de diverse risico's en bijbehorende beheersingsmaatregelen nader omschreven.

5. INSTRUMENT VERBONDEN PARTIJEN ALGEMEEN



De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt:

- Omschrijving instrument verbonden partij;
- Randvoorwaarden bij het aangaan van een verbonden partij;
- Fiscale aspecten;
- Het wettelijk kader;

- Voor- en nadelen van een verbonden partij.

5.1. Omschrijving instrument verbonden partij

In deze nota worden de binnen de Provincie meest voorkomende verbonden partijen behandeld, te weten: vennootschappen (privaatrechtelijk), stichtingen (privaatrechtelijk) en gemeenschappelijke regelingen (publiekrechtelijk). Over de verbonden partijen wordt op basis van het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en gemeenten (BBV) gerapporteerd in de begroting.

Als de Provincie in een organisatie een bestuurlijk en/of financieel belang heeft, dan wordt in het kader van deze nota gesproken van een verbonden partij (ook wel 'deelneming' of 'participatie' genoemd). Deze vorm van samenwerking kenmerkt zich door het feit dat door de organisatie niet alleen provinciale taken worden uitgevoerd ter realisering van provinciale doelstellingen, maar dat de Provincie mede-eigenaar en/of mede beleidsbepalend of beslissingsbevoegd is van een dergelijke organisatie.

Een *financieel belang* is volgens de BBV aanwezig als de Provincie middelen ter beschikking heeft gesteld die verloren gaan in geval van faillissement van de verbonden partij of als financiële problemen bij een verbonden partij op de Provincie kunnen worden verhaald. Bij subsidies is géén sprake van een financieel belang zoals bedoeld in het BBV. Het BBV definieert *bestuurlijk belang* als zeggenschap van de Provincie, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht.

In de gevallen waarin de Provincie van mening is dat sprake is van een verbonden partij, wordt tevens het bepaalde in artikel 158 van de Provinciewet gevolgd. Op basis van dit artikel dienen GS voor het oprichten en/of deelnemen in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, PS in staat te stellen om hierover wensen en bedenkingen kenbaar te maken. Pas nadat deze stap is doorlopen, kunnen GS een definitief besluit tot deelneming nemen. Voor een volledig overzicht van mogelijke rechtsvormen van verbonden partijen met kenmerken, zie bijlage 2.

5.2. Randvoorwaarden bij het aangaan van een verbonden partij

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Er dient sprake te zijn van een strategisch provinciaal belang; 2. Een actieve en permanente rol c.q. betrokkenheid van de Provincie wordt wenselijk of noodzakelijk geacht; 3. De Provincie wil actief kunnen sturen. |
|---|

Voor de borging van een publiek belang kan een actieve en meer permanente betrokkenheid van de Provincie wenselijk en noodzakelijk zijn. Deze betrokkenheid kan op meerdere manieren plaatsvinden. Een 'samenwerking' met partners kan worden aangegaan zonder dat hiervoor een juridische entiteit is of wordt opgericht. Afspraken in dit kader kunnen worden vastgelegd in convenanten, samenwerkingsovereenkomsten, intentieverklaringen en/of bestuursakkoorden. Daarnaast kan het – voor de borging van een publiek belang – ook wenselijk of noodzakelijk zijn dat de Provincie alleen of samen met andere (private of publieke) partners deelneemt in een op te richten (of al opgerichte) juridische entiteit c.q. rechtsvorm. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen publiekrechtelijke rechtsvormen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen en privaatrechtelijke rechtsvormen. Bij privaatrechtelijke rechtsvormen kan met name worden gedacht aan kapitaalvennootschappen (N.V., B.V.) of andere rechtspersonen zoals stichtingen of verenigingen. Daarnaast kan ook een publiekrechtelijke rechtsvorm de voorkeur verdienen. Hierbij gaat het om het instellen van een openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen.³⁶

Nieuwe deelnemingen mogen alleen worden aangegaan als dat, na zorgvuldige afweging van de alternatieven, de beste keuze lijkt te zijn. Het idee hierachter is dat publieke middelen bij voorkeur niet risicodragend worden ingezet en dat een deelneming in beginsel niet het geëigende middel is om publieke belangen te borgen. Publieke middelen zijn schaars en dienen doelmatig te worden besteed met zo gering mogelijk risico. Dit laat onverlet dat in voorkomende gevallen juist de deelneming het beste geëigende is om met beperkt risico, doelmatig middelen in te zetten. De Wet Financiering Decentrale Overheden (Wet Fido) vormt geen belemmering waar het gaat om het aangaan van deelnemingen vanuit een publiek belang (dat wil zeggen een belang dat gekoppeld is aan de uitvoering van het beleid). De Wet Fido staat niet toe om deelnemingen te nemen (of in aandelen te beleggen) puur vanuit een rendementsoverweging op belegging van tijdelijk overtoollige middelen.

³⁶De wetgever gaat er (nog altijd) van uit dat een publiekrechtelijke organisatievorm de voorkeur verdient.

Er moeten dus aantoonbaar dwingende redenen zijn om op basis van de genoemde voorwaarden risicodragend te participeren in een vennootschap of andere entiteit. In bijlage 1 is dit nader uitgewerkt aan de hand van een beslisboom.

Doelstelling(en)

Bij de oprichting van een nieuwe deelneming wordt de doelstelling of doelstellingen expliciet middels conform smart systematiek geformuleerde KPI's (indien de materie kwantificatie onmogelijk maakt, zal de reden hiervoor worden opgenomen in de nota) in de nota's voor GS en PS geformuleerd en wordt een koppeling gemaakt met het publiek belang. Bij die formulering zal ook rekening gehouden moeten worden met het statutair doel van de deelneming en dat andere aandeelhouders hierin een mening kunnen hebben. Het is verplicht bij oprichting een paragraaf op te nemen waarin de exit-strategie is beschreven (b.v. einddatum of voorwaarden waar aan voldaan moet zijn), zie ook paragrafen 7.10 en 7.11 van deel 2c. PS wordt via de jaarstukken en begroting (P&C cyclus) via de paragraaf Verbonden Partijen periodiek geïnformeerd over de doelstelling van de betreffende Verbonden Partijen.

5.3. Fiscale aspecten

Per 1 januari 2016 is de Wet modernisering vennootschapsbelastingplicht overheidsondernemingen in werking getreden. Overheidsondernemingen hebben door deze wetwijziging dezelfde verplichtingen voor de vennootschapsbelasting als private ondernemingen. In de relatie tussen de Provincie en de verbonden partijen is het van belang om te beoordelen of er sprake is van gelieerdheid en hiermee de transactie die tussen de gelieerde partijen/ondernemingen plaatsvinden zakelijk zijn. Indien er geen sprake is van zakelijk handelen kan voor de winstbepaling in de vennootschapsbelasting een correctie van deze voorwaarden (daaronder begrepen prijsstellingen) tussen gelieerde partijen aan de orde zijn.

Partijen worden als gelieerde partijen beschouwd als een lichaam onmiddellijk of middellijk deelneemt in het kapitaal van, de leiding van of het toezicht op een ander lichaam. Het lichaam moet invloed van betekenis hebben in een ander lichaam. Met andere woorden: het lichaam moet voldoende (beslissende) zeggenschap hebben om invloed uit te kunnen oefenen op de voorwaarden of prijsstelling van de gelieerde transactie. Hiervan is in ieder geval sprake bij een meerderheidsbelang/-positie.

Voordat een deelneming daadwerkelijk wordt opgericht dient met de Belastingdienst de fiscale consequenties voor de omzetbelasting, vennootschapsbelasting, overdrachtsbelasting en evt. loonheffing van deze deelneming te zijn besproken en afgestemd, dit om financiële consequenties naar de toekomst toe zo veel mogelijk te voorkomen.

Ten aanzien van het houden van een belang in een verbonden partij dient voor de vennootschapsbelasting beoordeeld te worden of het aandelenbelang aan een onderneming toegerekend dient te worden. Indien de aandelen niet aan een onderneming toegerekend kunnen worden, blijven zij in beginsel buiten de vpb-heffing.

Randvoorwaarde aangaan voor verbonden partij

4. De analyse van de fiscale positie vergt te allen tijden een specialistische toets. Deze dient plaats te vinden vóór oprichting én nadien bij wijzigingen van wezenlijke aard.

Na oprichting is de verbonden partij zelfstandig belastingplichtig³⁷ en verantwoordelijk voor correcte naleving van de fiscale wet- en regelgeving.

5.4. Het wettelijk kader

Het wettelijk kader voor het aangaan van verbonden partijen is vastgelegd in artikel 158 van de Provinciewet. Dit artikel vermeldt in lid 2:

Randvoorwaarde aangaan voor verbonden partij

5. GS besluiten slechts tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen en coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dat in het bijzonder aangewezen wordt geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang.

³⁷)Met uitzondering van een besloten Commanditaire Vennootschap voor de vennootschapsbelasting.

5.5. Financiële aspecten

Een verbonden partij (specifiek voor deelneming in een vennootschap) dient op financieel en zakelijk verantwoorde gronden te berusten. Dit wil zeggen dat ten minste de vermogenskosten terugverdiend moeten kunnen worden en de continuïteit van de betreffende verbonden partij is gewaarborgd. Hantering van dit uitgangspunt betekent dat niet primair op winstmaximalisatie, maar wel op het tenminste in stand houden van de reële aandeelhouderswaarde wordt gestuurd. De Provincie zal als aandeelhouder toezien op een gezonde vermogensstructuur.

Provinciale Staten hebben op 29 juni 2020 ingestemd met het standaard dividendbeleid voor de verbonden partijen van de Provincie. Een dividendbeleid structureert de opbrengstenkasstroom gedurende de periode dat de participaties in verbonden partijen worden aangehouden. Op deze manier ontvangt de Provincie gedurende de periode dat ze eigenaar is van een verbonden partij een vergoeding (rendement) voor het door haar geïnvesteerde kapitaal, als dat ook voor de verbonden partij financieel mogelijk is.

Herinvesteringen en dividenduittkeringen worden als aparte handelingen beschouwd. Ze worden afzonderlijk van elkaar beoordeeld. Een vastgesteld dividendbeleid kan als gevolg hebben dat er binnen de verbonden partij te weinig financiële ruimte resteert voor nieuwe (nog niet ingeplande) investeringen. Als gevolg daarvan zal een apart voorstel van de bestuurder van de verbonden partij worden gemaakt hoe de investering wordt gefinancierd. Voor meer informatie over dividendbeleid wordt verwezen naar paragraaf 7.8 van deel 2c.

5.6. Voor- en nadelen van een verbonden partij

Voordelen:

1. bestuurlijke invloed: door deelname aan een verbonden partij krijgt de Provincie bestuurlijke invloed en kan zij (mede en tot op zekere hoogte) de gang van zaken binnen de verbonden partij bepalen;
2. risicospreiding: het delen van (financiële) risico's met andere (private en/of publieke) partijen;
3. efficiencyvoordeel: samenwerking met bijvoorbeeld andere overheidspartijen;
4. kennisvoordeel: het gebruik maken van financiële- en inhoudelijke kennis die de Provincie niet in huis heeft, alsook expertise op het gebied van ondernemerschap;
5. katalysatorfunctie: het op gang brengen van activiteiten samen met andere (publieke of private) organisaties;
6. bestuurlijke kracht en effectiviteit: de deelnemers staan samen sterker ten opzichte van hun omgeving;
7. de vennootschap creëert een grotere afstand tussen politiek en uitvoering. De besluitvorming over investeringsbeslissingen zal daardoor zakelijker worden;
8. een vennootschap is veelal beter staat uitvoering te geven aan een lange termijn strategie.

Nadelen:

- door de grotere afstand tussen Provincie en verbonden partij –en aan deze verbonden partij gelieerde (klein) dochters- is de informatievoorziening complexer en zijn de beïnvloedings- en sturingsmogelijkheden minder dan wanneer de Provincie de taak zelf zou uitvoeren;
- het probleem van de “dubbele petten” als een vertegenwoordiger vanuit de Provincie optreedt als bestuurder van de verbonden partij; het belang van de verbonden partij hoeft niet te stroken met het belang van de Provincie, waardoor conflicterende belangen kunnen optreden, dan wel de schijn van belangenverstremgeling kan worden gewekt;
- wanneer wordt gekozen voor een verbonden partij, dan loopt de Provincie risico. Dit is ongeacht de vorm waarvoor wordt gekozen. Niet alleen bij een kapitaalvennootschap, maar ook bij ‘andere’ privaatrechtelijke organisaties, zoals verenigingen en stichtingen, moet geld worden ingebracht. Inherent daaraan is dat de Provincie geld kan kwijt raken als het met de private organisatie niet goed verloopt.

6. INSTRUMENT EIGENDOM: GROND EN VASTGOED



De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt:

- Bindende voorwaarden
- Uitvoeringsmodellen
- Nota uitvoering grond- en vastgoedbeleid
- Erfpachtkader
- Fiscale aspecten
- Risico en rendement

Voor het bereiken van provinciale doelstellingen in samenwerking met derden kunnen wij tevens acteren vanuit de positie als eigenaar. Dit speelt voornamelijk op het gebied van grond en vastgoed. Hierbij worden direct beleidsdoelen ingevuld, maar ook veelal indirect een bijdrage geleverd aan de diversificatie in de Provinciale investeringsportefeuille. De belangrijkste aspecten zijn in dit hoofdstuk opgenomen. Voor een uitvoerige uiteenzetting van dit beleid verwijzen wij naar de uitvoeringsnota's grondbeleid en het door Provinciale Staten op 15 december 2017 vastgestelde erfpachtkader.

6.1. Bindende voorwaarden

Voorwaarden voor het nemen van eigendom, de meest vergaande vorm van sturing zijn de volgende:

- Grond/vastgoed moet nodig zijn voor publieke taak.
- Provinciale participatie maximaal 50% van totale investeringsbehoefte.
- Projecten hebben sluitende of positieve exploitatie.
- De realisatie behoort tot of levert een bijdrage aan de majeure provinciale opgaven. Daarmee is het actief verwerven van grond of vastgoed vooral afgestemd op de realisatie van de provinciale opgave van het POL en het Collegeprogramma.
- Derden zijn niet in staat of zijn zonder de Provincie niet in staat tot realisatie te komen. Voordat de Provincie Limburg actief tot realisatie van projecten of gebiedsuitvoering overgaat zal de wijze waarop altijd in overleg met de bij het project betrokken gemeenten worden uitgewerkt.
- Het project is met name voor de Provincie Limburg van belang zodat het voor de hand ligt dat de Provincie Limburg het voortouw neemt bij de uitvoering.
- De Provincie Limburg is in staat om het initiatief te nemen, of daar een bijdrage aan te leveren.
- Uit de verkenningsfase blijkt of de Provincie Limburg over de middelen beschikt, om het initiatief voor het project te nemen. Hierbij wordt rekening gehouden met de risico's en benodigde reserves of voorzieningen.
- Bedrijfseconomische analyse en risicoanalyse dienen te worden opgesteld voor beoordeling doelmatigheid.

6.2. Uitvoeringsmodellen

Bij de uitvoering zijn drie modellen voor contractuele samenwerking te onderscheiden: het bouwclaim model, de joint venture en het concessiemodel. In deze modellen worden taken, verantwoordelijkheden en risico's op verschillende manieren tussen de publieke en private sector verdeeld.

- Bouwclaim, zeggenschap en risico blijven voor een groot gedeelte bij de Provincie;
- Joint venture, zeggenschap en risico worden gedeeld met de private sector;
- Concessiemodel, overdracht van zeggenschap en risico's aan private partijen.

Bouwclaimmodel

Het bouwclaimmodel houdt in dat de Provincie de gronden van marktpartijen aankoopt onder de voorwaarde dat de Provincie bij de uitgifte van bouwrijpe gronden een gedeelte hiervan verkoopt aan de marktpartijen. De kern hiervan is dat de Provincie de grondexploitatie voert, zo mogelijk van het gehele gebied. De marktpartij zorgt voor de opstalexploitatie (bouw en verkoop/verhuur) van het gebieden of voor bijv. de vereiste natuurontwikkeling.

Joint-Venture model

In dit model voeren de Provincie en de marktpartijen gezamenlijk de grondexploitatie. De samenwerking bestaat eruit dat partijen hun gronden inbrengen in een nieuw gezamenlijk op te richten bedrijf dat vervolgens de gronden bouw- en woonrijp maakt en bouwrijpe gronden verkoopt. De risico's en de opbrengsten van de ontwikkeling van de locatie liggen bij dit bedrijf waarin zowel de Provincie als de marktpartij zeggenschap hebben en dus regie voeren en de gewenste functie gerealiseerd kunnen worden. De uiteindelijke opbrengsten en risico's worden door de Provincie en de marktpartij gedeeld. De vormgeving van deze samenwerking is veelal in een besloten vennootschap of commanditaire vennootschap.

Concessiemodel

Zoals bij het bouwclaimmodel de grondexploitatie geschiedt door de Provincie, zo geschiedt bij een concessiemodel de grondexploitatie door de marktpartij. De Provincie houdt zich bezig met de plano-

logische taken en het stellen van randvoorwaarden. Binnen deze grenzen ligt het volledige risico van de grond- en bouwexploitatie bij de marktpartij. Dit betekent dat de marktpartij meer mogelijkheden tot sturing heeft. De marktpartij heeft de mogelijkheden tot het realiseren van rendement, maar draagt anderzijds ook de risico's.

Staatsteun

Bij de keuze voor een samenwerkingsmodel speelt ook de invloed van Europese regels (m.n. staatssteun). In zijn algemeenheid geldt dat de activiteiten onderworpen kunnen zijn aan het mededingingsrecht. Dit dient per activiteit te worden beoordeeld. Het verstrekken van financiële middelen aan het grondbedrijf zal geen staatssteun opleveren, zolang deze middelen op zorgvuldige wijze voor de gestelde publieke doelen worden ingezet. Het grondbedrijf dient marktconform te handelen en dient ook in het kader van het aangaan van PPS'en steeds na te gaan of geen oneigenlijke voordelen worden verstrekt.

6.3. Nota uitvoering grond- en vastgoedbeleid

Gedeputeerde Staten kunnen nadere uitvoeringsregels vaststellen voor de uitvoering van het grond- en vastgoedbeleid. In de **Nota Uitvoering Grond- en Vastgoedbeleid** (vastgesteld door GS op 19 mei 2020) is onze werkwijze ten aanzien van alle transacties met gronden en vastgoed beschreven. Het gaat daarbij om aankoop, verkoop, ruil, de vestiging of overdracht van beperkte (genots-)rechten en transacties in verband met het beheer van gronden en vastgoed (huur, pacht etc.). De uitvoeringsregels borgen een uniforme handelswijze en beheersing van risico's in de uitvoering. Het geeft aan hoe moet worden gehandeld bij transacties met vastgoed. Het gaat niet over wanneer welk instrumentarium ingezet wordt. Deze vragen op strategisch en tactisch niveau worden beschreven in de nota grondbeleid.

De Nota Uitvoering Grond- en Vastgoedbeleid betreft het overall kader inzake grondbeleid van Provincie Limburg. Onder deze nota vallen drie uitvoeringskaders:

- Erfpachtkader is in PS vastgesteld, zie volgende paragraaf 6.4.
- Uitvoeringsnota pacht 2021, vastgesteld door GS op 29 september 2020.
- Uitvoeringsnota beheer (Q1 2021 verwacht).

Voor meer informatie over de uitvoeringsnota's wordt naar deze documenten verwezen.

Zodra de nota grondbeleid is vastgesteld door Provinciale Staten zal de nota als addendum worden toegevoegd aan SIS 3.0.

6.4. Erfpachtkader

Erfpacht is een van de instrumenten die de Provincie ter beschikking heeft bij de uitvoering van haar beleid. Erfpacht heeft als instrument de potentie om een belangrijke bijdrage te leveren aan de economische structuurversterking van Limburg door het versnellen van economische ontwikkelingen in Limburg en secundair om een bijdrage (rendement) te leveren aan de instandhouding van het Provinciaal vermogen.

De kenmerken van het instrument maken het bijzonder geschikt om het sluitstuk te vormen in een financieringsvraagstuk of om langjarig te sturen op strategische grondposities. De belangrijkste punten uit het erfpachtkader zijn hieronder opgenomen. Voor een uitvoerige uiteenzetting verwijzen wij naar het erfpachtkader zelf.

Het erfpachtkader betreft vastgoedbeleid met duidelijke voorwaarden waaraan voldaan moet worden, wil erfpacht (op basis van het beschikbaar gestelde erfpachtkrediet) gefaciliteerd kunnen worden door de Provincie. Het erfpachtkrediet is revolverend van aard. Bij verkoop van erfpachtgronden gefinancierd uit het erfpachtkrediet wordt de boekwaarde teruggestort in het erfpachtkrediet. (Verkoop)opbrengsten c.q. tekorten komen ten gunste c.q. ten laste van de algemene middelen.

Bij het toepassen van het erfpachtinstrument koopt de provincie de grond marktconform aan (indien de gronden nog niet in bezit zijn) en geeft deze langdurig tegen een afgesproken vergoeding (canon) per jaar in erfpacht uit aan de gebruiker (erfpachter). Gelijkijdig verstrekt de Provincie een afhankelijke opstalrecht aan de erfpachter zodat het te realiseren gebouw eigendom blijft van de erfpachter. De provincie is in dit erfpachtkader alleen (bloot) eigenaar van de grond welke bezwaard is met het recht van erfpacht voor de erfpachter.

De voorwaarden van het erfpachtkader

In het erfpachtkader zijn de volgende voorwaarden opgenomen. In het beschreven erfpachtkader wordt een nadere toelichting op gegeven.

Doelstelling

1. Het faciliteren en versnellen van economische ontwikkelingen in Limburg.
2. Een bijdrage leveren aan de instandhouding van het Provinciaal vermogen en de rendementen op Provinciale investeringen.

Inhoudelijk

3. Sprake van publiek belang.
4. Sprake van marktfalen.
5. De inzet van erfpacht resulteert in een uitbreiding van de economische activiteit van de erfpachter (geen herfinanciering en/of belegging).
6. Erfpacht wordt door de Provincie inzet voor bouwrijpe gronden.
7. Bebouwing wordt niet overgenomen door Provincie.
8. Voldoen aan duurzaamheidsvereiste (ja, tenzij principe).
9. Integrale behandeling Provinciale Staten bij stapeling financiële instrumenten.

Financieel

10. Er is sprake van een sluitende business case.
11. Meerdere partijen participeren in het project (cofinanciering 50%, eigen inbreng 10%)
12. Marktconforme aankooprijke gronden / grondwaarde.
13. Marktconforme canon met in acht name zekerheden en kredietwaardigheid.
14. Zekerheidstelling door erfpachter.
15. Indexatie (inflatiekoppeling).
16. Optioneel terugkooprecht tegen vooraf afgesproken koopsom.

Voor nadere toelichting op de bovengenoemde voorwaarden wordt verwezen naar het door Provinciale Staten op 15 december 2017 vastgestelde erfpachtkader.

Bij stapelen van provinciale financiële instrumenten (voorwaarde 9) is de hoogte van de totale provinciale investering bepalend voor het doorlopen van een PS traject. Indien de inzet van de andere instrumenten meer bedraagt dan € 2,5 miljoen dan zullen Provinciale Staten in de gelegenheid worden gesteld om wensen en bedenkingen te uiten inclusief erfpacht.

Het inzetten van enkel het erfpachtinstrument passend binnen het voorliggend erfpachtkader zal op zichzelf geen aanleiding zijn tot PS behandeling, ongeacht de hoogte van de grondwaarde. Dit mede door het goedgekeurd erfpachtkader door PS en doordat erfpacht een ander risicoprofiel heeft, omdat de Provincie ten allen tijde over de grond blijft beschikken.

Indien op basis van een ander provinciaal financieel instrument conform sturing in samenwerking 3.0 een PS traject doorlopen moet worden, dan worden alle financiële instrumenten (inclusief erfpacht) in het PS traject integraal meegenomen en zullen Provinciale Staten in de gelegenheid worden gesteld om wensen en bedenkingen te uiten omtrent dit integraal financieel voorstel inclusief erfpacht.

Juridische en fiscale aspecten erfpachtkader

Insteek van het erfpachtkader is dat zowel de aankoop van de gronden als de erfpachtcanon marktconform zijn. Bovendien staat het erfpachtinstrument in principe open voor een ieder die voldoet aan het vastgestelde erfpachtkader. Van staatssteun is dan geen sprake. Bij elk individueel dossier zal een aparte juridische en fiscale toets plaatsvinden.

6.5. Fiscale aspecten grond- en vastgoedzaken

Verkoop

Btw

Voor de heffing van btw wordt de verkoop van grond onderverdeeld in onbebouwde en bebouwde grond. Alleen onbebouwde grond kan voor de btw, indien wordt voldaan aan de daarvoor geldende voorwaarden, de status hebben van bouwterrein. Wanneer grond de status heeft van bouwterrein is btw verschuldigd door de leverancier/ondernemer en is voor de heffing van overdrachtsbelasting voor de verkrijgende partij in beginsel van rechtswege een vrijstelling van toepassing. Indien de desbetreffende grond voor de heffing van btw niet de status heeft van bouwterrein, is geen btw verschuldigd door toepassing van een vrijstelling. In die situatie is wel overdrachtsbelasting verschuldigd door de verkrijger. De Provincie is bij wet vrijgesteld van betaling van overdrachtsbelasting indien zij grond aankoopt, tenzij de zogenoemde strafheffing overdrachtsbelasting aan de orde is. Daardoor kan in de praktijk bij het innemen van een grondpositie de status van de grond worden veranderd voor het bereiken van een fiscaal optimale situatie. Overigens merken wij op dat door gewijzigde wetgeving vanaf 1 janu-

ari 2017 steeds sneller sprake is van de levering van een bouwterrein. In een vroeg stadium (vóór eventuele sloopwerkzaamheden) zal dan ook bekeken moeten worden of een fiscaal optimale situatie kan worden behaald.

Indien sprake is van de verkoop van bebouwde grond, dan is deze verkoop belast met btw als de bebouwing niet langer dan 2 jaar geleden voor het eerst in gebruik is genomen. In dat geval is geen overdrachtsbelasting verschuldigd, omdat in beginsel van rechtswege een vrijstelling van toepassing is. Als de bebouwing langer dan 2 jaar geleden voor het eerst in gebruik is genomen, dan is deze verkoop vrijgesteld van btw. In deze situatie is wel overdrachtsbelasting verschuldigd door de verkrijger (waarbij voor de Provincie ook in dit geval een vrijstelling van overdrachtsbelasting geldt, tenzij sprake is van een strafheffing overdrachtsbelasting).

Vennootschapsbelasting

Bij de verkoop van gronden dient ook een fiscale toets/afstemming met de Belastingdienst plaats te vinden om enerzijds te bepalen of de gronden in het btw-regime verkocht dienen te worden. Anderzijds dient beoordeeld te worden of over de verkoop opbrengsten vennootschapsbelasting betaald dient te worden. Hierbij is van belang met welke intentie de te verkopen gronden (destijds) zijn aangekocht.

Erfpacht en opstal

Btw

Afhankelijk van de hoogte van het recht van erfpacht in combinatie met de duur hiervan is het recht van erfpacht al dan niet belast met btw. Btw-heffing kan onwenselijk zijn als de verkrijger van het recht van erfpacht/opstal niet (volledig) recht heeft op aftrek van btw. Vanuit btw-optiek dienen dan ook, voordat de onderhandelingen zijn afgerond, de gevolgen beoordeeld te zijn en met de Belastingdienst te zijn afgestemd.

Vennootschapsbelasting

Ook bij de vestiging van zakelijke rechten dient beoordeeld te worden of de opbrengst leidt tot vpb-plichtige activiteiten en mogelijk tot het betalen van vennootschapsbelasting.

Verhuur en pacht

Btw

Verhuur van onroerend goed is in beginsel vrijgesteld van btw. Als de huurder echter voor 90% of meer btw-belaste prestaties verricht, kan het interessant zijn om te opteren voor een btw-belaste verhuur. Dit is met name interessant indien door de Provincie veel investeringen zijn gedaan aan het pand of op gronden, zodat de btw op de gedane investeringen terug vorderbaar is.

Vennootschapsbelasting

Ook bij verhuur en pacht dient beoordeeld te worden of de opbrengst leidt tot vpb-plichtige activiteiten en mogelijk tot het betalen van vennootschapsbelasting.

6.6. Risico en rendement

Evenals bij het aangaan van deelnemingen en verstrekken van financieringen gaan risico en rendement hand in hand. Bij het beoordelen van de vraag of er sprake is van een sluitende exploitatie is het van belang dat de risico's worden vertaald in de gehanteerde disconteringsvoet.

Jaarlijks wordt een inschatting gemaakt van de (financiële) risico's die binnen het grondbeleid spelen. Als definitie voor het begrip "risico wordt gehanteerd: "onzekerheid dat een gebeurtenis zich voordoet, waarbij zowel positieve al negatieve effecten kunnen optreden, die van invloed zijn op het doelbereik"

Typische risico's zijn (niet limitatief):

- Leegstand;
- Renterisico (van canon);
- Vertraging uitgifte;
- Prijsontwikkeling grond (waardedaling);
- Prijsontwikkeling vastgoed (waardedaling);
- Overschrijding bouwkosten;
- Overschrijding kosten bouwrijp, woonrijp maken en plankosten;
- Debiteuren- of kredietrisico voor huur en erfpacht (wanbetaling of faillissement);
- Contract risico.
- Verborgene gebreken (asbest, bodemvervuiling etc.).

Om deze risico's zoveel mogelijk te mitigeren zijn voorwaarden gesteld (paragraaf 6.1) en beheersingsmaatregelen beschreven in dit hoofdstuk.

Ten aanzien van het erfpachtkader kan worden aangegeven dat bij de selectie van de projecten en beoordeling daarvan de risico's worden beoordeeld en aanvullende maatregelen worden getroffen.

Voorbeelden zijn:

- Het opnemen van een indexatieclausule voor de grondwaarde;
- Het periodiek aanpassen van het percentage van de canon;
- Het stellen van zekerheden voor de periodieke betaling;
- Het opnemen van een instemmingsvereiste bij contractovername.

Bij een faillissement van de erfpachter zal de canon tijdelijk oninbaar zijn voor zover deze niet door zekerheden zijn afgedekt. De Provincie kan dan de erfpacht beëindigen en een nieuwe partij contracteren of verkopen in de markt. Ook bij faillissement van de erfpachter blijft de Provincie Limburg eigenaar van de gronden.

Deel 2c: Verbonden Partijen nader uitgewerkt

7. INSTRUMENT VERBONDEN PARTIJEN: VENNOOTSCHAPPEN

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt:

- Omschrijving vennootschappen;
- Randvoorwaarden bij het aangaan van vennootschappen;
- Vormgeving en beheer;
- Verbonden partijen en arbeidsmarkt;
- Corporate governance;
- Actief aandeelhouderschap en de provinciale vertegenwoordiging binnen de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA);
- Provinciale rol ter zake besturen/directies en RvC's;
- Financiële aspecten;
- Bezoldigingsbeleid;
- Exit beleid;
- Overige randvoorwaarden bij vormgeving;
- Het afstoten van een vennootschap.

7.1. Omschrijving vennootschappen (B.V.'s en N.V.'s)

Voor het bereiken van provinciale doelstellingen in samenwerking met derden kunnen we onder meer deelnemen in vennootschappen. Er zijn twee soorten vennootschappen te onderscheiden: naamloze vennootschappen (N.V.) en besloten vennootschappen (B.V.). Zowel N.V.'s als B.V.'s zijn vormen van privaatrechtelijke deelnemingen waarop de bepalingen uit Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing zijn.³⁸ Het deelnemen in vennootschappen betreft een vorm van risicodragend participeren. Naast de bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek zijn ook de artikelen 158 en 167 van de Provinciewet van belang.

Op basis van artikel 158 Provinciewet dienen GS vóór het aangaan van een deelneming, PS in staat te stellen om hierover wensen en bedenkingen kenbaar te maken. Pas nadat deze stap is doorlopen kunnen GS een definitief besluit tot deelneming nemen.

Volledigheidshalve merken we op dat er ook commanditaire vennootschappen zijn. Een C.V. komt tot stand door het aangaan van een overeenkomst tussen de (beherende en stille) vennoten. Hiervoor gelden geen vormvereisten. De commanditaire vennootschap bezit, in tegenstelling tot de hierboven genoemde vennootschappen geen rechtspersoonlijkheid. Vanuit fiscale overwegingen kan gekozen worden voor een C.V./B.V. of C.V./N.V. construct waarbij de B.V. of de N.V. als beherend vennoot optreedt en rechtshandelingen aangaat voor de C.V.

7.2. Randvoorwaarden bij het aangaan van een vennootschap

Zoals besproken in hoofdstuk 5 (deel 2b) dienen initiatieven voor het aangaan van (nieuwe) deelnemingen in vennootschappen (en andere verbonden partijen) aan diverse voorwaarden te worden getoetst. Hieronder worden deze voorwaarden kort samengevat weergegeven:

³⁸)Het verschil tussen een N.V. en een B.V. is dat de aandelen van een N.V. vrij overdraagbaar zijn en die van een B.V. niet. Vrije overdracht van aandelen van een N.V. kan beperkt worden door (statutair vastgelegde) afspraken tussen aandeelhouders of door de wetgever. Naast het verschil tussen N.V. en B.V. wordt ook onderscheid gemaakt tussen een 'gewone vennootschap' en een 'grote vennootschap', een zogenaamde structuurvennootschap. Een structuurvennootschap heeft ten minste 100 werknemers in Nederland, een ondernemingsraad en het geplaatst kapitaal inclusief reserves bedraagt minimaal € 16 miljoen.

1. Er dient sprake te zijn van een strategisch provinciaal belang;
2. Een actieve en permanente rol c.q. betrokkenheid van de Provincie wordt wenselijk of noodzakelijk geacht;
3. De Provincie wil actief kunnen sturen op inhoud;
4. Een samenwerking op basis van een juridische entiteit is wenselijk en/of noodzakelijk;
5. De specialistische toets van het businessplan is positief (incl. de staatssteuntoets, fiscale toetsing en overige juridische aspecten);
6. Een **vennootschap** is de aangewezen rechtsvorm voor het bereiken van de doelstelling.

Ad 6) Centrale vraag is of het voor de mate van zeggenschap wenselijk of noodzakelijk is deel te nemen in het 'risicodragend kapitaal' van een onderneming. Het gaat met andere woorden om de vraag of aan het kapitaal gekoppelde zeggenschap, dat wil zeggen via een (actief) aandeelhouderschap en de daaraan gekoppelde bevoegdheden wel of niet wenselijk of noodzakelijk is.

7.3. Vormgeving en beheer

Het aangaan van een vennootschap heeft vergaande consequenties. De uitvoering wordt meer op afstand geplaatst met als gevolg dat de primaire verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij een andere organisatie komt te liggen en daarmee buiten de directe invloedssfeer van de Provincie.

Tegelijkertijd worden via de uitvoering wel provinciale doelstellingen gerealiseerd waarvoor het provinciaal bestuur maatschappelijk en politiek verantwoordelijk blijft. Daarom is het van belang dat de Provincie de samenwerking in voldoende mate kan *sturen, beheersen* en daarop *toezicht* kan houden opdat zowel de betreffende organisatie als de Provincie zich kan verantwoorden over de uitvoering van taken en de realisatie van doelstellingen.

Om dit te waarborgen dienen met de uitvoerende organisatie en/of tussen de samenwerkende partners afspraken gemaakt en vastgelegd te worden. Als we kijken naar de "levensloop" van een onderneming, maken we hierbij (vanuit de provinciale rol) een onderscheid in 2 fasen te weten 1) de 'vormgevingsfase' en 2) de beheerfase. Deze twee fasen hangen nauw met elkaar samen. Om die reden is besloten deze onderdelen in samenhang te behandelen. De afspraken over vormgeving en beheer vormen gezamenlijk de corporate governance.

Dochters en kleindochters c.q. holdingconstructies

De door de Provincie (mee) opgerichte vennootschappen (deelnemingen) kunnen zelf ook weer deelnemen in vennootschappen. En deze zogenaamde 'dochters' participeren op hun beurt vaak ook weer in vennootschappen (kleindochters).

Binnen deze dochters en kleindochters kan de Provincie (in beginsel) géén rechtstreekse invloed uitoefenen als aandeelhouder. Van belang is bij het aangaan van de 'moeder' deelneming te borgen dat ook in geval van oprichting van (klein) dochters eveneens de doelstellingen daarvan bijdragen aan de doelstellingen van de holding/moeder. Onderdeel hiervan kan zijn dat ingrijpende beslissingen van de dochters aan de aandeelhouders van de "moeder" ter goedkeuring moeten worden voorgelegd.

Bezoldigingsaspecten

Bij provinciale deelname aan vennootschappen dienen de bepalingen rondom de bezoldiging van statutair bestuurders en toezichthouders al in de oprichtingsfase vastgelegd te worden in de relevante documenten (statuten of aandeelhouders overeenkomst). De Provincie hanteert als voorwaarde dat het bezoldigingsbeleid bij provinciale deelnemingen aansluit bij de normering en systematiek van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT). Zie voor verder uitgangspunten inzake bezoldiging onder hoofdstuk 7.9.

7.4. Verbonden partij en arbeidsmarkt

Bij het aangaan van een verbonden partij zal aandacht worden gevraagd om binnen de mogelijkheden kansen te creëren voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

7.5. Corporate governance

Algemeen

In het kader van deze nota wordt de volgende definitie gehanteerd:

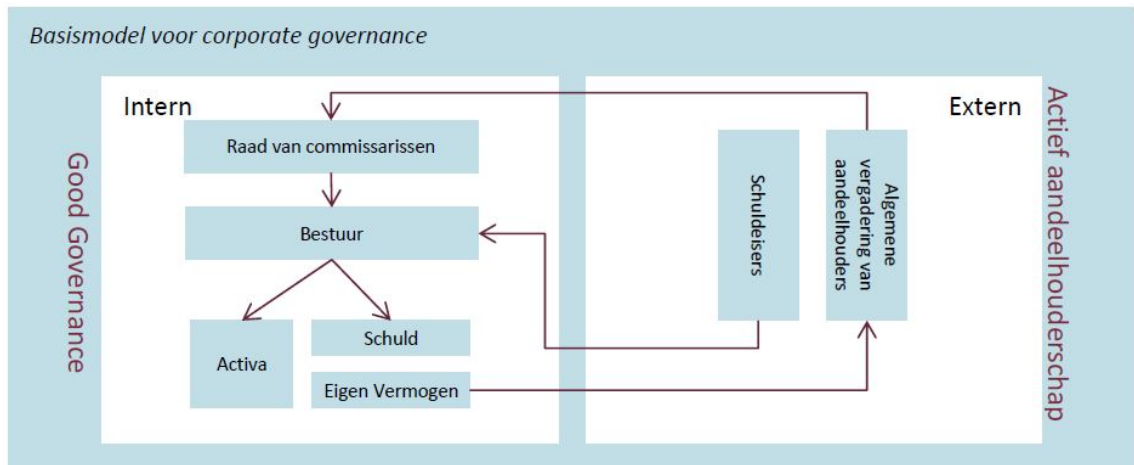
Corporate governance gaat over besturen, beheersen, verantwoording en toezicht in onderlinge samenhang, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van de doelstellingen. Meer concreet gaat het om het stelsel van omgangsvormen voor bij de vennootschap en haar onderneming direct belanghebbenden – met name bestuurders, commissarissen en aandeelhouders (of an-

dere kapitaalverschaffers) – inhoudend een aantal regels voor goed bestuur en goed toezicht én regels voor een verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden die een evenwichtige invloed bewerkstelligen van bij de vennootschap en haar onderneming betrokkenen. Uitgangspunt daarbij is dat bestuurders en commissarissen over hun taakuitoefening op een open wijze communiceren en -verantwoordelijkheid dienen af te leggen ten behoeve van belanghebbenden³⁹.

Corporate governance heeft een interne en een externe component

Bij interne governance gaat het om governance mechanismen die zich in de onderneming afspelen zoals de relatie tussen bestuur, commissarissen en aandeelhouders, de vermogensstructuur van de onderneming, de statuten en de aandacht die er bij de leiding bestaat voor interne risicobeheersing. We hanteren in deze context de term 'good governance'. Om in de beheerfase voldoende te kunnen sturen op het behalen van de beoogde doelen is het van belang om al in de vormgevingsfase van een privaatrechtelijke deelneming de uitgangspunten van "good governance" in acht te nemen.

De externe governance betreft invloeden van buiten die invloed hebben op het ondernemingsbestuur. Dat zijn onder andere wet- en regelgeving, de (kapitaal)markt waarin de onderneming opereert en de accountants als controleur van de jaarrekening. Actief aandeelhouderschap maakt deel uit van de externe governance. Een transparant en kwalitatief corporate governance model maakt het ook voor de Provincie als aandeelhouder mogelijk om haar rol binnen de zeggenschapsverhoudingen van de onderneming goed te kunnen uitoefenen, en is daarnaast ondersteunend aan een effectieve bedrijfsvoering. Een juiste balans tussen interne en externe controlemechanismen is essentieel om een deugdelijk bestuur van de onderneming te kunnen waarborgen. Zie onderstaand basismodel.



Bij de vormgeving en beheer van vennootschappen is daarnaast van belang de Nederlandse corporate governance code (december 2016)⁴⁰. In het verleden werd deze code ook wel 'Code Tabaksblat' of meer recentelijk 'Code Van Manen' genoemd.⁴⁰

Corporate governance in de oprichtingsfase

Het is van belang om al in de oprichtingsfase stil te staan bij de invulling van de "Corporate governance". Hierbij dienen de te onderscheiden governance aspecten aan bod te komen te weten: sturen, beheersing, toezicht en verantwoording⁴¹.

In onderstaande tabel wordt voor ieder governance aspect afzonderlijk een aantal criteria weergegeven waaraan op adequate wijze invulling gegeven dient te worden bij het onderbrengen van de uitvoering van publieke taken bij verbonden partijen. In bijlage 8 zijn deze criteria nader uitgewerkt.

39)Herleid uit de definitie zoals afkomstig uit Grondslagen van Corporate governance door R.A.M. Pruijm.

40)De code geeft onder meer regels over bestuur en RvC (onder meer taak en werkwijze, deskundigheid, diversiteit, bezoldiging, transparantie, belangenverstrengeling) en over de bevoegdheden van aandeelhouders. De code bevat ook spelregels over de wijze waarop bestuur, RvC en aandeelhouders met elkaar om moeten gaan. Formeel is deze code niet van toepassing op vennootschappen waarin de provincie deelneemt omdat deze niet beursgenoteerd zijn. Niettemin wordt deze code als 'best practice' gehanteerd voor overheidsdeelnemingen. Bij strijdigheid met dit kader prevaleert het provinciale beleidskader.

41)Overeenkomstig de aanbevelingen van de Zuidelijke Rekenkamer in haar Rapport Governance Verbonden Partijen provincie Limburg d.d. 29 september 2015. en rekening houdend met de bestuurlijke reactie van GS op dit rapport zoals verwoord in de brief d.d. 15 september 2015 (kenmerk 2015/66387).

Voornoemde governance aspecten zullen bij de inrichting en vormgeving van verbonden partijen als uitgangspunt worden gehanteerd. Op deze wijze kan inzichtelijk worden gemaakt welke informatie voorhanden is en welke aspecten in een stadium worden ingevuld of uitgediept.

Tabel: *Beoordeling governance-aspecten per Vennootschap*

Governance-aspecten
Sturen
Doelen bepalen inclusief planning
Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden
Informatievoorziening en verantwoording
Omgang (financiële) risico's
Beheersen
Informatieverstrekking en -beheer (rapporteren door verbonden partij aan Provincie)
Beïnvloedingsmogelijkheden (bevoegdheden Provincie als aandeelhouder)
Kennisborging (kennis bij Provincie voor adequaat beheer)
Interne organisatie (interne controlemaatregelen bij verbonden partij)
Risicomanagement (risicomanagementmethode bij verbonden partij)
Toezicht
Inrichting bij verbonden partijen (onafhankelijke toezichthouder of niet)
Uitvoering van het toezicht (inzicht door Provincie in uitvoering toezicht)
Verantwoorden
Afleggen verantwoording door verbonden partij conform informatieafspraken (realisatie van doelstellingen, strategie, inzet middelen, governance beleid)
Dialogoog (tussen Provincie als aandeelhouder en de toezichthouder)

Figuur 12

Hieronder wordt aan de hand van een drietal thema's specifiek ingezoomd op het governance onderdeel "sturen".

Sturen

Sturen is het richting geven aan een organisatie om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren. Dit proces bestaat onder meer uit het inrichten van de organisatie en de daaraan verbonden verantwoordelijkheden. Essentieel voor een goede sturing is het op tijd maken en contractueel vastleggen van afspraken. Deze afspraken dienen te gaan over de doelen, prestaties, budgetten, output, afbakening van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, eisen die aan inhoud en frequentie van rapportages worden gesteld en over het omgaan met risico's. Daarnaast is het essentieel voor het goed kunnen sturen (als opdrachtgever), dat de Provincie over genoeg kennis beschikt.

De volgende sturingsthema's worden besproken:

- a. Doelen bepalen;
- b. Verantwoordelijkheden toewijzen (organisatie inrichten);
- c. De wijze waarop verantwoording wordt afgelegd (informatieafspraken).

a. Doelen bepalen

De doelen van een vennootschap worden vastgelegd in statuten maar ook vaak in een aandeelhouders-overeenkomst, masterplan of businessplan⁴². Het is van belang, voor de deelnemingen die de Provincie alleen opricht of in samenwerking met anderen, er naar te streven om de missie van de deelneming zo te formuleren en te verankeren in de statuten en/of overige relevante documenten dat deze in wezen het doel weergeeft waar de Provincie als aandeelhouder, met de onderneming naar streeft. Dit vereist maatwerk per deelneming.

Gedacht kan worden aan het vastleggen van de volgende aspecten:

- De omschrijving van het strategisch provinciaal belang;

⁴²In de statuten is de doelomschrijving zo algemeen mogelijk geformuleerd. Naar hun aard lenen statuten zich niet voor een gedetailleerde taak/doelomschrijving.

- Afspraken over de uitvoering van doelen en de wijze waarop die zijn vastgelegd binnen de daarvoor geldende wettelijke kaders;
- Afrekenbare afspraken over meetbare prestaties/output. Of, indien dit niet mogelijk is, afspraken over de wijze waarop prestaties/output periodiek worden vastgelegd;
- Afspraken over de wijze en de momenten waarop de realisatie van prestaties en doelen wordt gemonitord en geëvalueerd.

Het goed bepalen, meetbaar maken (SMART) en operationaliseren van de doelen is een essentiële stap om vervolgens de verantwoording door de deelneming aan GS en de verantwoording door GS aan PS op een effectieve manier in te kunnen richten.

Bij deelnemingen waar de Provincie instapt, zal moeten worden beoordeeld of de doelomschrijving van de deelnemingen niet in strijd is met de door de Provincie gedefinieerde doelomschrijvingen.

Het strategisch provinciaal belang (publiek belang) dient voldoende te blijken uit de statuten van de vennootschap en/of uit andere relevante documenten zoals de aandeelhoudersovereenkomst, masterplan of businessplan.

Als gevolg van veranderde omstandigheden, kan er een discrepantie ontstaan tussen doel en publieke belangen. In die situatie kan de continuïteit van de organisatie een mogelijke frictie met publieke belangen opleveren. Het is denkbaar dat de betreffende organisatie bepaalde acties, die goed zijn voor het werkstelligen van de publieke belangen, moet nalaten vanwege het waarborgen van de financiële continuïteit van de organisatie. Bij het vaststellen van statuten en het vaststellen en toetsen van het langjarig beleid van de onderneming zullen beide aspecten steeds tegen elkaar moeten worden afgewogen. Dit vraagt maatwerk en proactief aandeelhouderschap. Waar wenselijk moet daarbij zoveel mogelijk worden afgestemd met andere (publieke) medeaandeelhouders.

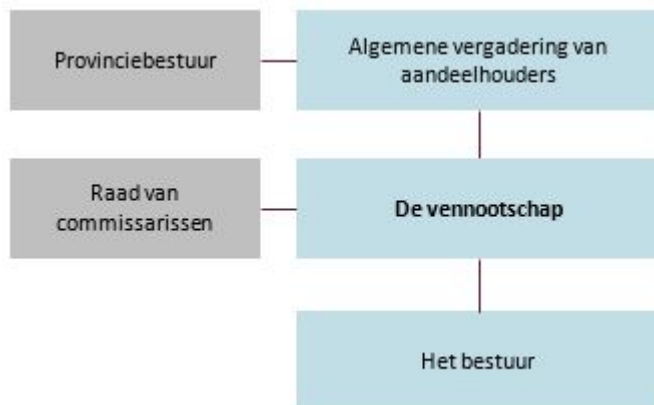
Doelen in relatie tot holdingconstructies

Vennootschappen waarin de Provincie deelneemt kunnen zelf ook deelnemingen aangaan (zogenaamde "dochters"). Van belang is bij het aangaan van een nieuwe deelneming tevens te borgen hoe de Provincie (als aandeelhouder) inzicht heeft in de activiteiten en resultaten/doelen van deze dochtermaatschappijen. Er kan bijvoorbeeld worden vastgelegd dat ook de jaarrekeningen van de dochtermaatschappijen onderdeel uitmaken van de verantwoordingsinformatie. Omdat de activiteiten van deze eventuele dochters ook financiële risico's inhouden voor de aandeelhouders kunnen in de statuten van een nieuwe deelneming ook bepalingen worden opgenomen over de zeggenschap van de aandeelhouders (van de moeder) in de bestuurlijke besluitvorming van de dochterondernemingen. Een voorbeeld is dat majeure investeringsbesluiten van de dochterbedrijven ter goedkeuring aan de AVA van de moeder moeten worden voorgelegd. Dit vereist maatwerk per nieuwe deelneming.

Leg bij nieuwe of te herijken verbonden partijen met een holdingstructuur in de statuten of anderszins vast hoe de provincie kan beoordelen dat de activiteiten en resultaten/doelen van eventuele dochtermaatschappijen in lijn zijn met de doelstellingen van de verbonden partijen.

b. Verantwoordelijkheden toewijzen

In een vennootschap zijn drie organen relevant: een bestuur, een eventuele Raad van Commissarissen (RvC) en een Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA).



Een bestuur van een vennootschap kan bestaan uit één of meerdere bestuurders (evt. fondsbeheerder⁴³) zelfstandig of gezamenlijk bevoegd. Het bestuur is belast met het besturen van de vennootschap. De

⁴³Een bestuur van een vennootschap/fonds kan worden gevoerd door een (via een aanbesteding) aan te trekkenfondsbeheerder.

RvC houdt toezicht op het bestuur en op de algemene gang van zaken en richt zich daarbij op het belang van de vennootschap. Een RvC is wettelijk geen verplicht orgaan. Een RvC is alleen verplicht als er sprake is van een structuurvennootschap.⁴⁴

Het uitgangspunt van GS is te streven naar het verplicht laten instellen van een RvC als er sprake is van een vennootschap met een benoemde 'buitenstaander' als bestuurder in combinatie met publieke en private aandeelhouders. GS beslissen over een afwijking van dit uitgangspunt met kennisgeving aan PS.

De AvA heeft, binnen de door de wet en de statuten gestelde grenzen, alle bevoegdheid die niet aan het bestuur of aan andere organen is toegekend. Het aandeelhouderschap is voor de Provincie een steeds belangrijker beïnvloedings- en sturingsinstrument. We spreken hierbij van actief aandeelhouderschap. Actief aandeelhouderschap kan gedefinieerd worden als de wijze waarop aandeelhouders, door gebruik te maken van hun rechten als aandeelhouder, de handelswijze van een onderneming actief trachten te beïnvloeden, zonder daarbij fundamentele wijzigingen te willen aanbrengen in de zeggenschapsverhoudingen binnen de onderneming. Actief aandeelhouderschap kan als een corporate governance mechanisme worden beschouwd. Specifiek gaat het om een extern controle mechanisme. Van belang is het gegeven dat aandeelhouderschap van de Provincie meer is dan het nastreven van louter zakelijke/financiële belangen. De Provincie heeft als publieke aandeelhouder een bijzondere positie en rol vanwege haar taak om de betrokken publieke belangen te behartigen. Om die reden streeft de Provincie ook maatschappelijke belangen na die eveneens via actief aandeelhouderschap gevolgd kunnen worden.

Ter zake voornoemde organen kan de Provincie in theorie 3 rollen vervullen:

- een rol als bestuurder;
- een rol als commissaris;
- een rol als aandeelhouder.⁴⁵

Het uitgangspunt van GS is de rol van de Provincie in vennootschappen te beperken tot die van aandeelhouder en bij hoge uitzondering die van bestuurder.

c. De wijze waarop verantwoording wordt afgelegd

Bij verantwoording afleggen gaat het om:

- de verantwoording die de vennootschappen aan GS moeten afleggen;
- de verantwoording die door GS aan PS wordt afgelegd (zie tevens hoofdstuk 2 van deel 2a).

Verantwoording door vennootschappen aan GS (informatieafspraken)

Het is van belang dat GS en de verbonden partij procesafspraken vastleggen over de frequentie en diepgang van rapportages en het tijdig aanleveren daarvan. Hierbij dient te gaan om een zo optimale afstemming tussen de momenten waarop informatie nodig is voor de provinciale planning en control cyclus en daardoor voor de verantwoording aan PS. Daarnaast is het van belang om af te spreken op welke momenten de informatie geleverd moet worden die GS in staat stelt om haar rol als actief aandeelhouder goed te vervullen (denk bijvoorbeeld aan het tijdig aanleveren van stukken voor de AvA).

Als eenmaal de doelen en in dat kader gemaakte afspraken over onder andere meetbare prestaties/output, mate van detaillering van de informatie, tijdigheid en frequentie van rapportage zijn vastgesteld, dan kan de verantwoording optimaal plaatsvinden (zie ook onder actief aandeelhouderschap).

Hoewel we streven naar uniformiteit in de wijze van informatievoorziening, is er geen blauwdruk aan te geven van wat dat in detail inhoudt. Dit vereist maatwerk. Wel dient de verbonden partij verantwoording af te leggen aan GS over ten minste de volgende aspecten:

- De mate waarin de deelneming haar doelstellingen heeft gerealiseerd, aan de hand van de eerder afgesproken prestatieafspraken;
- Middelen/financiële aspecten:
 - realisatie in relatie tot het vastgestelde/goedgekeurde budget;

44) Een structuurvennootschap is meestal een grote N.V. Als deze N.V. aan bepaalde eisen heeft voldaan, zijn de regels van de structuurvennootschap erop van toepassing. Deze regels (ook wel het 'structuurregime' genoemd) gelden dus naast alle algemene regels die voor alle normale vennootschappen gelden. Het belangrijkste verschil voor de structuurvennootschap is dat een raad van commissarissen verplicht is. Die controleert en benoemt de bestuurders van de structuurvennootschap.

45) De rol van commanditair vennoot in een C.V. is te vergelijken met die van aandeelhouder.

- eigen vermogen en vreemd vermogen per begin en einde van het boekjaar;
- uitgekeerd dividend.
- door alle bestuurders getekende jaarrekening inclusief jaarrekeningresultaat en resultaatbestemming;
- ondertekende accountantsverklaring;
- Voortgang in relatie tot de oorspronkelijke planning en doelstellingen;
- Eventuele risico's met bijhorende beheersmaatregelen;
- Jaarvergadering AvA⁴⁶ en eventuele tussentijdse vergaderingen.

De vennootschap legt verantwoording af aan de aandeelhouders door het jaarverslag, de jaarrekening en de bestemming van het resultaat in de AvA ter vaststelling voor te leggen. Onderdeel hiervan dient de verantwoording van de risicobeheersing te zijn. Daarnaast kunnen GS bij het verantwoordingsproces gebruik maken van hun aandeelhoudersbevoegdheden zoals het recht op inlichtingen van het bestuur en commissarissen.

Toetsing vindt plaats door het periodiek beoordelen van de jaarstukken en tussentijdse rapportages met betrekking tot het realiseren van de gestelde doelstellingen.

Uitvoering toezicht RvC

Indien binnen de verbonden partij sprake is van een Raad van Commissarissen zal tussen de aandeelhouder Provincie en de voorzitter van de Raad van Commissarissen nader worden bepaald op welke wijze de Provincie als aandeelhouder inzicht verkrijgt in de uitvoering van de toezichtstaak.⁴⁷ Hierbij wordt gestreefd naar tenminste één jaarlijks evaluatie-overleg waarvan schriftelijk verslag wordt gedaan.

Zoals aangegeven, is het zaak om in de planning en control cyclus scherp voor ogen te houden of de afgesproken wijze van informatievoorziening en verantwoording nog steeds aansluit bij hetgeen nodig is voor een goede sturing en zo niet maatregelen te nemen.

De externe accountant

De externe accountant wordt benoemd door de AvA. De RvC doet daartoe een voordracht, waarbij het bestuur advies uitbrengt aan de RvC. De bezoldiging van en de opdrachtverlening tot het uitvoeren van niet-controle-werkzaamheden door de externe accountant wordt goedgekeurd door de RvC na instemming door het bestuur.

Het uitgangspunt is een controleopdracht voor de accountant, tenzij de omvang en de risico's van de onderneming dermate gering zijn dat een samenstellings- of beoordelingsverklaring volstaat.

Het is wenselijk dat de externe accountant de AvA bijwoont, waarin hij over zijn verklaring omtrent de getrouwheid van de jaarrekening kan worden bevraagd.

Het bestuur rapporteert jaarlijks aan de RvC over de ontwikkelingen in de relatie met de externe accountant, waaronder in het bijzonder zijn onafhankelijkheid (met inbegrip van de wenselijkheid van rotatie van verantwoordelijk partners binnen een kantoor van externe accountants en van het verrichten van niet-controlewerkzaamheden voor de vennootschap). GS zullen ernaar streven dat de RvC zijn voordracht tot benoeming van een externe accountant voorlegt aan de AvA.

Het bestuur maakt ten minste éénmaal in de vier jaar een grondige beoordeling van het functioneren van de externe accountant in de diverse entiteiten en capaciteiten waarin de externe accountant fungeert. De belangrijkste conclusies hiervan zullen aan de aandeelhouders worden medegedeeld.

De Provincie zal erop toezien dat bij de voorbereiding van de AvA, waarin de jaarrekening wordt goedgekeurd, een door het bestuur ondertekende jaarrekening en een goedgekeurde accountantsverklaring tijdig aan de Provincie is verstrekt.

Beoordelen statutair bestuurder

Vanuit de Provincie is gezocht naar mogelijkheden om voor meer eenheid te zorgen als het gaat om het beoordelen van het functioneren van statutair bestuurders binnen de provinciale deelnemingen.

46)De AvA-jaarvergaderingen worden bijgehouden in een deelnemingenkalender om tijdig in te kunnen spelen op de voorbereiding.

47)Dit is mede afhankelijk van de wettelijke en statutaire rolverdeling, de taakstelling van de raden van commissarissen en de kwaliteiten van de personele invulling daarvan. (zie ook voetnoot 27)

De rol van werkgever ten aanzien van de statutair bestuurder wordt veelal ingevuld door de RvC en in een enkel geval is deze bevoegdheid uitdrukkelijk bij de AvA belegd (bijvoorbeeld als er geen RvC is). Om de werkgeversrol goed te kunnen vervullen dient het functioneren van de directeur-bestuurder periodiek te worden gemonitord en beoordeeld. De praktijk laat zien dat elke deelneming daar op dit moment eigen keuzes in maakt en, daar waar periodieke beoordelingen plaatsvinden, hier een eigen invulling aan geeft. Ter bevordering van een uniform beoordelingsproces is een notitie 'richtlijnen voor beoordeling van bestuurders' opgesteld (bijlage 13). Dit kader maakt een onderscheid tussen:

- de beoordeling van de (door de onderneming) te behalen resultaten op basis van gemaakte afspraken; en
- de beoordeling van het functioneren van de bestuurder. Dit laatste aspect richt zich op de wijze waarop de directeur-bestuurder leiding geeft aan de organisatie in brede zin.

De Provincie stimuleert dat binnen de deelnemingen een uniform beoordelingswijze wordt gehanteerd voor het monitoren/beoordelen van het functioneren van de statutair bestuurder/directeur.

7.6. Actief aandeelhouderschap en de provinciale vertegenwoordiging binnen de AvA

7.6.1. Actief aandeelhouderschap

Het uitgangspunt van GS is te streven naar het voeren van een actief aandeelhouderschap.

Om actief aandeelhouderschap te voeren kan gebruik worden gemaakt van de volgende wettelijke bevoegdheden:

- vaststellen van de jaarrekening;
- vaststellen van de winstbestemming (tenzij de statuten anders bepalen);
- benoeming van een accountant die de jaarrekening controleert;
- besluiten tot wijziging van de statuten;
- benoemen/ontslaan van bestuurders en commissarissen;
- ontbinding, fusie, splitsing en omzetting van de vennootschap;
- het opvragen van inlichtingen bij bestuurders en commissarissen;
- besluiten tot kapitaalvermindering of -vermeerdering.

Om de beïnvloedingsmogelijkheden van de aandeelhouder op het publieke belang nader te bepalen, kunnen daarnaast de bevoegdheden van de AvA worden uitgebreid in de statuten of in een aandeelhoudersovereenkomst⁴⁸. Hierbij kan bijvoorbeeld aan het volgende worden gedacht:

- het vaststellen van het strategisch (meerjaren) plan;
- het goedkeuren van investeringsreglementen bij oprichting en bij wijzigingen;
- het vaststellen van het beloningsbeleid voor de bestuurder;
- het goedkeuren van het beloningsbeleid voor de medewerkers binnen de deelneming inclusief inhuur;
- het goedkeuren van belangrijke investeringsvoorstellen;
- het goedkeuren van bepaalde zeer ingrijpende besluiten;
- het streven naar efficiënte bedrijfsvoering en een structureel aanvaardbaar rendement;
- het toezien op gezonde vermogensstructuur;
- de periodieke toetsing van tussentijdse rapportages;
- afspraken over het informatiebeleid (bijv. ten minste een bepaald aantal algemene vergaderingen per jaar houden);
- afspraken inzake de externe accountant.

De Provincie streeft binnen haar deelnemingenportefeuille naar een (meer) uniforme invulling van actief aandeelhouderschap.

Een belangrijk onderdeel bij het inrichten van de statuten is het toetsen van investeringsvoorstellen boven een bepaalde drempel. De Provincie zal bij alle deelnemingen in vennootschappen, kritisch bekijken of de drempel, waarboven bepaalde investeringen goedkeuring behoeven van de aandeelhouders, moet worden aangepast. Daar waar het goedkeuren van belangrijke investeringsbeslissingen niet in de statuten of aandeelhoudersovereenkomsten is vastgelegd, zal de Provincie zich inspannen hier voorstellen voor te ontwikkelen.

⁴⁸)De Nederlandse corporate governance code veronderstelt een volwaardige deelname van aandeelhouders aan de besluitvorming in de algemene vergadering. De algemene vergadering kan een zodanige invloed uitoefenen op het beleid van het bestuur en de RvC van de vennootschap, dat zij een volwaardige rol speelt in het systeem van 'checks and balances' binnen de vennootschap.

De Provincie zal als aandeelhouder toetsen of belangrijke investeringsvoorstellen, die aan de Provincie als aandeelhouder ter goedkeuring moeten worden voorgelegd, zich verhouden met de strategische koers zoals vastgesteld in lijn met het hierboven genoemde. Dit betekent dus een actieve en soms brede toetsing van investeringsvoorstellen en eventuele acquisities van ondernemingen boven een bepaalde omvang (drempel). Een en ander dient vastgelegd te worden in de statuten c.q. in de statuten wordt verwezen naar aandeelhoudersovereenkomsten of directierichtlijnen.

7.6.2. Provinciale vertegenwoordiging binnen de AvA

Bij de vertegenwoordiging van de Provincie in de AvA spelen 2 aspecten een rol:

1. de standpuntbepaling als aandeelhouder;
2. de vertegenwoordiging van de rechtspersoon "Provincie" zelf in de AvA.

ad 1) De standpuntbepaling als aandeelhouder

Alvorens de zeggenschapsrechten van de Provincie in de AvA uit te oefenen dient het college standpunten als aandeelhouder in te nemen (GS besluit). Besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen is immers een bevoegdheid van GS. Het is dan ook nodig dat, alvorens van de zeggenschapsrechten gebruik wordt gemaakt, de verantwoordelijke portefeuillehouder tijdig de agenda en relevante vergaderstukken aan GS overlegt voor het kunnen innemen van een provinciaal aandeelhoudersstandpunt. Eveneens overlegt hij tijdig de overige stukken van de deelneming, waaronder het jaarverslag en de jaarrekening. Daarmee komt ook tot uiting dat de provinciale vertegenwoordiger verantwoordelijk verschuldigd is aan het college. Een uitgebrachte stem tijdens de aandeelhoudersvergadering waarop besluitvorming is gevolgd, kan evenwel niet meer worden teruggedraaid. Daarom is het aan te bevelen dat, wanneer er geen definitief GS-besluit is genomen, in dat geval in de AvA een voorbehoud van instemming van GS wordt gemaakt. De Provincie als aandeelhouder mag de belangen van de Provincie dienen, maar zij doet dit binnen de statutaire en wettelijke kaders van een aandeelhouder. Vooral indien er sprake is van tegenstrijdigheid van belangen of dreigende belangenverstremming is grote alertheid nodig.

Uitgangspunt: bij de standpuntbepaling als aandeelhouder wordt binnen GS een zorgvuldige en transparante afweging gemaakt tussen de (financiële) belangen als aandeelhouder enerzijds (portefeuillehouder financiën) en de (beleidsinhoudelijke) belangen van de Provincie als opdrachtgever anderzijds (inhoudelijk portefeuillehouder). In elk GS voorstel dienen deze te onderscheiden belangen, die ook kunnen conflicteren, uitdrukkelijk te worden uitgewerkt. Indien sprake is van nog meer rollen zie dan ook de passage over het rollendocument, paragraaf 1.5 van deel 2a.

Verruimd mandaat provinciaal vertegenwoordiger

Conform besluitvorming in GS wordt sinds 1 mei 2017 een ruimer mandaat verleend aan de provinciaal vertegenwoordiger in AvA's. Deze vertegenwoordiger kan naar bevind van zaken handelen indachtig de door het college ingenomen standpunten. Dat verruimd mandaat - waarbij 'indachtig' voor interpretatie vatbaar is - impliceert het risico dat een stuk van de besluitvorming zich aan collegebeeraadslaging en verslaglegging onttrekt. Om die reden is het volgende van belang.

Indien een vertegenwoordiger zich genoodzaakt ziet tijdens een AvA gebruik te maken van zijn mandaat om naar bevind van zaken te handelen indachtig de door GS ingenomen standpunten, dan dient dit binnen 4 weken na de betreffende AvA aan GS gemeld te worden middels een nota en een annotatie.

ad 2) De vertegenwoordiging van de rechtspersoon "Provincie" zelf in de AvA

De vertegenwoordiging van de Provincie als aandeelhouder ligt bij de CdK (artikel 176 Provinciewet). De CdK kan ook een ander functionaris machtigen de Provincie tijdens een AvA te vertegenwoordigen. De vertegenwoordiger namens de Provincie in de AvA, de CdK dan wel een door hem aangewezen vertegenwoordiger, dient het belang van de Provincie als aandeelhouder. De vertegenwoordiger van de Provincie kan een instructie van GS meekrijgen hoe te handelen. Hij is met betrekking tot zijn handelen ook verantwoording verschuldigd aan GS.

De Commissaris van de Koningin (CdK) is juridisch gezien degene die de Provincie Limburg in een aandeelhoudersvergadering vertegenwoordigt. De CdK kan echter per vergadering een vertegenwoordiger daartoe aanwijzen. De provinciaal vertegenwoordiger in de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) is voor al zijn handelen verantwoording verschuldigd aan GS. De Provincie wordt in principe als aandeelhouder in de AvA vertegenwoordigd door de inhoudelijk portefeuillehouder. Hierbij is in de voorbereiding en de GS nota's expliciet aandacht voor het onderscheid tussen het "zuiver" fi-

nancieel standpunt gericht op de deelneming als investering enerzijds, en het beleidsinhoudelijk standpunt gericht op de deelneming als beleidsinstrument anderzijds

Alvorens de zeggenschapsrechten uit te oefenen, legt de vertegenwoordiger de agenda en eventuele vergaderstukken van de vennootschap tijdig voor aan GS ten behoeve van het kunnen innemen van een provinciaal aandeelhoudersstandpunt. Gelijktijdig zorgt de vertegenwoordiger ervoor dat hij door de CdK schriftelijk wordt gemachtigd om de Provincie te vertegenwoordigen. De provinciaal vertegenwoordiger in de AvA is voor al zijn handelen verantwoording verschuldigd aan GS en dient bij afwijking van de a priori standpuntbepaling dit terug te koppelen aan GS.

Termijn aanleveren verslagen

De Provincie hecht eraan dat verslagen van de AvA binnen de in de Nederlandse corporate governance code voorgeschreven termijn (uiterlijk binnen 3 maanden na afloop van de vergadering) dienen te worden verstrekt aan de aandeelhouders.

7.6.3. Inzet “sturings-instrumenten” als aandeelhouder

De Provincie kan in haar deelnemingen in B.V.'s en N.V.'s via de rol van aandeelhouder sturend optreden. Afhankelijk van hoe en ander binnen de vennootschap geregeld is, is sprake van meer of minder sturingsmogelijkheden als aandeelhouder. De ‘sturingsruimte’ per vennootschap zit hem vooral in de volgende bevoegdheden:

- het uitoefenen van invloed op de *strategie en beleid* (goedkeuren strategische documenten);
- het goedkeuren van belangrijke investeringen;
- het benoemen en ontslaan van bestuurders en commissarissen;
- het goedkeuren van het beloningsbeleid (Wet normering topinkomens).
- het beoordelen en belonen van de statutair bestuurder (indien bevoegdheid niet is belegd bij de RvC)

De aandeelhouders kunnen op deze aspecten (bij)sturen⁴⁹. De praktijk laat zien dat de zachte bijsturingmaatregelen regelmatig worden ingezet.

7.7. De provinciale rol terzake besturen/directies en RvC's

Het bestuur/directie

In lijn met het vennootschapsrecht heeft het bestuur, behoudens statutaire beperkingen, in beginsel een eigen terrein waarop de andere organen van de kapitaalvennootschap, met name de AvA, niet mogen treden. Een bestuurder kan niet worden gehouden aan allerlei provinciale toestemmingen; alleen de statuten regaderen hem. Het uitgangspunt is dat de bestuurder van een deelneming niet tevens provinciaal bestuurder of ambtenaar kan zijn⁵⁰.

Slechts bij uitzondering zal de Provincie Limburg de rol van bestuurder vervullen. Dat kan aan de orde zijn indien de Provincie enig aandeelhouder is van een vennootschap. Mocht een dergelijke uitzonderingssituatie zich voordoen dan zal de Provincie de rol van bestuurder laten invullen door de rechtspersoon Provincie en niet door ambtenaren of bestuurders in persoon. Technisch bezien is de benoeming van een rechtspersoon tot bestuurder mogelijk, maar de statuten moeten daarvoor wel ruimte laten. Bij het benoemen van de rechtspersoon Provincie Limburg als bestuurder van een vennootschap kunnen GS tevens besluiten welke bestuurder en/of ambtenaar bevoegd is de rechtspersoon Provincie Limburg

49) Wijze van bijsturing als aandeelhouder

Zachte maatregelen	Harde maatregelen
<ul style="list-style-type: none"> • <i>kritische vragen stellen tijdens AvA</i> • <i>accountant tijdens AvA actief bevragen</i> • <i>vooroverleg met andere aandeelhouders (met of zonder bestuurder)</i> • <i>periodiek overleg met voorzitter RvC</i> • <i>aanspreken directie/verzoek om informatie</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • AvA stukken niet behandelen • jaarrekening niet vaststellen • geen decharge verlenen[1] • investeringsvoorstellen niet goedkeuren • bestuurder ontslaan • aandelen verkopen

50) Dit uitgangspunt geldt niet voor zover het betreft al benoemde of voorgedragen bestuurders of ambtenaren van de Provincie bij bestaande vennootschappen. In dat geval wordt verlangd dat, behalve een statutaire regeling of regeling in het Directiestatuut voor gevallen van tegenstrijdige belangen, de benoeming ook geschiedt onder de conditie van een deugdelijke verzekering voor bestuurdersaansprakelijkheid. Een ambtenaar die tevens bestuurder is van de deelneming, legt in die functie uitsluitend verantwoording af aan de AvA of de RvC. Zijn functioneren als bestuurder heeft geen gevolgen voor zijn ambtelijke status.

te vertegenwoordigen als bestuurder en/of als gevolmachtigde naast de bestuurder. De volgende vraag is wie gemandateerd wordt om de Provincie in deze rol te vertegenwoordigen. In de situatie dat de Provincie zowel de rol van bestuurder als die van aandeelhouder heeft, is het beter om de vertegenwoordiging namens de Provincie aan twee verschillende personen binnen de provinciale organisatie toe te delen, bijv. een bestuurder en een ambtenaar. Van belang is om vóór benoeming van een bestuurder of ambtenaar als vertegenwoordiger van de Provincie in een vennootschap een risicoanalyse uit te voeren naar mogelijke rolconflicten en functievermenging. De benoeming van een (nieuwe) bestuurder dient te worden ingeschreven in het handelsregister.

De benoeming van een nieuwe bestuurder

Uitgangspunt is dat alleen gekwalificeerde "onafhankelijke deskundigen" als bestuurder (directie) van een vennootschap worden voorgedragen en leden van PS, leden van GS en ambtenaren van de Provincie niet benoembaar zijn.

Bij wijze van uitzondering kan de Provincie tevens de rol van bestuurder vervullen. De rol van bestuurder zal in dat geval worden ingevuld door de rechtspersoon Provincie en niet door leden van GS en ambtenaren van de Provincie.

Indien de Provincie Limburg als bestuurder/directeur wordt benoemd, kan bij het besluit tot benoeming tevens een natuurlijke persoon worden aangewezen die voor de eventuele andere bestuurder/directeur of buitenstaanders het aanspreekpunt is voor alle aangelegenheden die het bestuurderschap van de vennootschap betreffen.

De statuten van de vennootschap moeten de benoeming van een rechtspersoon tot bestuurder mogelijk maken. De vertegenwoordiging namens de Provincie wordt bij voorkeur aan twee verschillende personen binnen de provinciale organisatie toe bedeed.

Het vervullen van nevenfuncties op *persoonlijke titel* wordt gerekend tot de eigen verantwoordelijkheid van de bestuurder of ambtenaar. Hierbij dient rekening te worden gehouden met geldende beperkingen en de algemene meldingsplicht aan GS.

De Provincie streeft bij de werving van een nieuwe bestuurder naar een transparant werving- en selectietraject in lijn met het Beleidskader benoemingen.⁵¹

De RvC

Het uitgangspunt van GS is het instellen van een RvC als sprake is van vennootschappen met een benoemde 'buitenstaander' als bestuurder in combinatie met publieke en private aandeelhouders. GS beslissen over een afwijking van dit beleid met kennisgeving aan PS.

Als een RvC wordt ingesteld dan is het volgende van belang:

Een commissaris van een onderneming moet primair doen wat goed is voor deze onderneming, zonder last of ruggespraak. Een commissaris is slechts verantwoordelijkheid verschuldigd aan de RvC. In die gevallen dat de Provincie een commissaris voordraagt, kan deze voordracht dus niet worden geïnterpreteerd als de aanwijzing van een 'provinciaal belangenbehartiger' in een vennootschap⁵². De RvC houdt toezicht op het bestuur van de vennootschap en adviseert. Indien de RvC zijn taken niet naar behoren uitvoert, kan iedere commissaris daar persoonlijk voor aansprakelijk worden gesteld door de onderneming of derden.

51 Daar waar dit binnen de invloedssfeer van GS ligt als aandeelhouder (afhankelijk van mate van zeggenschap), zal bij het selectieproces van een nieuwe bestuurder transparantie betracht c.q. gevraagd worden. Het Provinciale Beleidskader Selectie en benoemingen door Gedeputeerde Staten, hierna Beleidskader benoemingen is hierbij bepalend (zie mededeling portefeuillehouder aan PS van 21 december 2016, kenmerk 2016/103423). Op 25 september 2020 is aan Provinciale Staten daarnaast toegezegd dat het Beleidskader benoemingen wordt geactualiseerd, met daarin o.a. verwerkt de aandachtspunten uit het onderzoek van de Zuidelijke Rekenkamer inzake inzet oud politici (zie brief GS kenmerk 20202/39547).

52) Bij het voordragen van een commissaris kunnen de volgende functies in gedachten zijn:

- De liaison functie: de commissaris als instrument om een adequate invulling van Provinciaal beleid te bevorderen;
- De communicatie- en signaleringsfunctie: de commissaris als instrument om de relatie tussen Provincie en deelneming te bestendigen en in geval van conflict als intermediair op te treden;
- Het veilig stellen van (financiële) belangen.

De benoeming van externe commissarissen

Gelet op mogelijke knelpunten (zie bijlage 3) is de functie van commissaris niet verenigbaar met het lidmaatschap van PS, en evenmin met dat van GS en het zijn van ambtenaar van de Provincie. Verder is van belang dat de commissaris geen bestuurder of werknemer van de vennootschap is of dit recent is geweest. Hierbij is de definitie van recent; een tijdsspanne die onvoldoende is om (de schijn van) belangenverstrengeling te overbruggen. Daarnaast mag deze persoon geen zakelijke relatie met de vennootschap hebben, geen aandelen bezitten en geen bestuurder, commissaris of vertegenwoordiger zijn van een rechtspersoon die minstens tien procent van de aandelen van de vennootschap bezit. Ook moeten commissarissen iedere vorm en schijn van belangenverstrengeling tussen de vennootschap en henzelf vermijden. Verwezen wordt verder voor wat betreft de vereiste onafhankelijkheid naar de Nederlandse corporate governance code. De code bevat ook spelregels over de wijze waarop bestuur, RvC en aandeelhouders met elkaar om moeten gaan.

GS zien erop toe dat in de regel alleen gekwalificeerde "onafhankelijke deskundigen" als commissaris worden benoemd; dit om (de schijn van) tegenstrijdige belangen en loyaliteitsconflicten zoveel mogelijk te voorkomen en te streven naar een zo hoog mogelijke transparantie in beleid en uitvoering. De provincie Limburg zal bij de andere aandeelhouders op onafhankelijkheid aandringen.

De voordracht van commissarissen geschiedt op basis van een duidelijke - op de betreffende vennootschap toegesneden - profielschets (deskundigheidseisen) en in beginsel maximaal voor twee aaneengesloten termijnen van 4 jaren. Dit laatste geldt overigens alleen voor zogenaamde niet-structuurvennootschappen. De profielschets wordt opgesteld door de aandeelhouders.

Bij werving en selectie dient rekening gehouden te worden met de volgende aspecten:

- Een evenwichtige samenstelling van de RvC: de benodigde inhoudelijke kennis en ervaring dienen afgestemd te zijn op het profiel van de specifieke onderneming;
- De beoogde commissaris moet in staat zijn om onafhankelijk van het bestuur te kunnen opereren;
- Er moet aandacht geschonken worden aan diversiteitbeleid;
- Een transparant werving- en selectietraject conform het Beleidskader benoemingen bij provinciale voordrachten (zie voetnoot 51);
- Een limitering van het maximum aantal toezichthoudende functies dat een toezichthouder tegelijkertijd mag bekleden. Gehandeld wordt in lijn met de Wet bestuur en toezicht. Een afwijking wordt toegelicht ('pas-toe-of-leg-uit').

Bij de procedure van voordracht en benoeming van commissarissen wordt zo veel mogelijk aansluiting gezocht met de Nederlandse corporate governance code.

Uitgangspunt is dat bij vennootschappen waar sprake is van een onafhankelijke externe bestuurder en meerdere publieke en/of private aandeelhouders een RvC wordt ingesteld. GS beslissen over een afwijking van dit beleid met kennisgeving aan PS.

Uitgangspunt is dat alleen gekwalificeerde "onafhankelijke deskundigen" als commissaris worden voorgedragen en leden van PS, leden van GS en ambtenaren van de Provincie niet benoembaar zijn. De Provincie Limburg zal bij de aandeelhouders op onafhankelijkheid aandringen. De samenstelling van de RvC dient zoveel als mogelijk aan te sluiten bij de criteria die zijn opgenomen in de Nederlandse corporate governance code.

De benoeming van commissarissen geschiedt op basis van een duidelijke en op de vennootschap toegesneden profielschets (deskundigheidseisen), opgesteld door de aandeelhouders. Hierbij dient rekening gehouden te worden met de in de Nederlandse corporate governance code gestelde eisen.

GS zal erop toezien dat in de RvC voldoende financiële expertise is vertegenwoordigd. Indien gewenst kan GS bedingen dat zij een voordrachtsrecht ter benoeming van een commissaris verkrijgt.

Commissarissen fungeren in de regel niet meer dan twee aaneengesloten termijnen van 4 jaren. Bij de herbenoeming van commissarissen na de 1^e termijn wordt een transparante procedure gehanteerd, waarvan een evaluatie deel uit maakt.

In lijn met de Wet Bestuur en Toezicht wordt bij provinciale deelnemingen in vennootschappen rekening gehouden met de limitering van het maximum aantal toezichthoudende functies dat een toezichthouder tegelijkertijd mag bekleden⁵³. Een afwijking wordt toegelicht volgens het principe "pas-toe-of-leg-uit".

53)Op grond van de wettelijke regeling, neergelegd in art. 2:132a, 2:142a, 2:242a, 2:252a, 2:297a en 2:297b BW, geldt er een maximum-aantal van vijf door één persoon uit te oefenen toezichtfuncties. Een voorzitterschap van een toezichthoudend orgaan telt hierbij

Indien de Provincie géén (financiële) betrokkenheid of publiek belang heeft bij de betreffende vennootschap, dan is het -bij wijze van uitzondering- wel mogelijk dat een bestuurder of ambtenaar de rol van commissaris vervult. Als deze situatie zich heeft voorgedaan worden PS hiervan via de mededelingen van de betreffende portefeuillehouder op de hoogte gebracht.

Bij de voordracht van een commissaris door aandeelhouder provincie Limburg hanteren Gedeputeerde Staten een transparante werving- en selectieprocedure in lijn met het Beleidskader benoemingen (zie ook voetnoot 51).

Melding nevenfuncties

Bestuurders en commissarissen melden nevenfuncties aan de RvC (en bij het ontbreken van een RvC aan de AvA). De voorzitter van de RvC doet hiervan verslag in de eerstvolgende AvA. De Provincie hecht er waarde aan dat de vennootschap een actueel overzicht bijhoudt van de nevenfuncties van de toezichthouders, zodat de aandeelhouders desgewenst over kunnen beschikken.

7.8. De financiële aspecten

Richtlijn voor rendement

Een deelneming dient op financieel en zakelijk verantwoorde gronden te berusten. Dit wil zeggen dat ten minste de vermogenskosten terugverdiend moeten kunnen worden en de continuïteit van de betreffende onderneming is gewaarborgd. Hantering van dit uitgangspunt betekent dat niet primair op winstmaximalisatie, maar wel op het ten minste in stand houden van de reële aandeelhouderswaarde wordt gestuurd.

De Provincie zal als aandeelhouder toezien op een gezonde vermogensstructuur. De Provincie borgt - binnen de ruimte die het publiek belang biedt - ook haar financieel publiek belang - door met de onderneming te bezien wat een passende vermogensstructuur is.

De Provincie heeft als publieke aandeelhouder een bijzondere positie en rol vanwege haar taak om de betrokken publieke belangen te behartigen. De Provincie zal daarom als aandeelhouder niet streven naar winstmaximalisatie, maar wel op het ten minste in stand houden van waarde van de vennootschap, en het ten minste in stand houden van de waarde van de kapitaalbreng in de vennootschap.

Richtlijn voor dividend

Provinciale Staten hebben op 29 juni 2020 ingestemd met het standaard dividendbeleid voor de verbonden partijen van de Provincie. Het beleid is in onderstaand kader opgenomen en een verdere toelichting is opgenomen in bijlage 12.

Een dividendbeleid structureert de opbrengstenkasstromen gedurende de periode dat de participaties in verbonden partijen worden aangehouden. Op deze manier ontvangt de Provincie gedurende de periode dat ze eigenaar is van de verbonden partij een vergoeding (rendement) voor het door haar geïnvesteerde kapitaal, als dat ook voor de verbonden partij financieel mogelijk is. Dit is vergelijkbaar met de rente die wordt ontvangen op geldleningen.

Standaard dividendbeleid

- De dividenduitkering moet voldoen aan alle wettelijke en statutaire vereisten.
- Bestuurder van de verbonden partij dient in het businessplan in te gaan op hoe aan het afgesproken dividendbeleid uitvoering kan worden gegeven. Hierbij wordt ook rekening gehouden met de meerjarige investeringsvoorstellen.
- Dividenduitkeringen of het terugstorten van de agioreserve is afhankelijk van de wettelijke balans- en uitkeringstoets. De balans- en uitkeringstoets bepalen de financiële ruimte of een dividenduitkering / terugstorten van agioreserve mogelijk is en wordt door de bestuurder van de verbonden partij uitgevoerd voordat de winstbestemming aan de aandeelhouders wordt voorgesteld.

dubbel. Voor bestuurders geldt een maximumaantal van twee toezichtfuncties. Verder kan iemand die voorzitter van een toezicht-houdend orgaan is niet tot bestuurder worden benoemd. Het toepassingsgebied van de wettelijke limiteringsregeling is beperkt tot grote NV's, BV's en commerciële/semipublieke stichtingen. Voor de kwalificatie groot wordt aansluiting gezocht bij de jaarrekeningcriteria (art. 2:397 lid 1 en 2 BW).

- Op basis van de balanstoets zal een minimale solvabiliteit moeten worden vastgelegd voor de verbonden partij.
- Indien uit de balans- en uitkeringstoets blijkt dat de financiële ruimte:
- Niet of niet volledig toereikend is dan wordt dit door de bestuurder van de verbonden partij bij de
- jaarlijkse winstbestemming vastgelegd en met de aandeelhouders besproken.
- Wel toereikend is dan zal de bestuurder van de verbonden partij de dividenduitkering meenemen in
- de winstbestemming en behandelen in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders.
- De richtlijn voor de dividenduitkering is een pay-out ratio (ratio van dividendbedrag gedeeld door het gecorrigeerd totale bedrijfsresultaat) van 40% tot 50% van de vastgestelde winst. Per verbonden partij zal op basis van een meerjaren businessmodel worden bekeken welk percentage haalbaar is. Gecorrigeerd bedrijfsresultaat houdt in dat materiele incidentele boekhoudkundige posten die vrijvallen ten gunste of ten laste van de winst worden gecorrigeerd in het winstsaldo.
- Het dividendbeleid van de verbonden partij wordt verwerkt in het financieel businessplan, vermogenspositie en liquiditeitsplanning. Bij het vaststellen van het businessplan zal de Provincie monitoren of dit is gebeurd.
- Dividenduitkeringen kunnen plaatsvinden indien de participanten evenveel agio gestort hebben in de participaties. Bij ongelijke agiostortingen in de participaties wordt eerst het surplus aan agio teruggestort (dat gelijk is aan de dividenduitkering) aan de desbetreffende participant(en). Zodra er gelijke agioverdeling is over de participaties dan wordt het dividend uitgekeerd op basis van de verhouding van het aandelen bezit.
- Dividend wordt één of twee keer per jaar uitgekeerd.
- Dividend wordt alleen uitgekeerd in cash (cash dividend) als interim en/of slotdividend.
- Het slotdividend wordt uitgekeerd nadat de jaarrekening en de winstbestemming van het afgelopen boekjaar van de verbonden partij is vastgesteld door de Algemene Vergadering van Aandeelhouders.
- Aandeelhouders kunnen, als de vermogenspositie van de verbonden partij hiertoe aanleiding geeft, vragen om een uitkering van een superdividend. Dit is een uitkering ten laste van de winst of de reserves als de buffer van de verbonden partij te groot zijn in relatie tot de verwachte investeringen. De verbonden partij zal met een meerjarig businessplan en kredietwaardigheidsanalyse aantonen of een superdividend wel of niet gerechtvaardigd is.

Aan de basis van dit standaard dividendbeleid staan een aantal principes die in bijlage 12 zijn opgenomen.

Afwijken van standaard dividendbeleid

De Provincie is meestal geen 100% aandeelhouder in de verbonden partij en zal het standaard dividendbeleid moeten behandelen in de aandeelhoudersvergadering. Wellicht zal moeten worden afgeweken van het standaard beleid. Daar waar dit aan de orde is zal dit op basis van een gemotiveerd en beargumenteerd voorstel aan GS worden teruggekoppeld. GS zal PS informeren over de afwijkingen.

Afwijken van het standaard dividendbeleid is mogelijk maar zal naar GS worden gemotiveerd waarom wordt afgeweken. GS zal PS hierover informeren. Afwijken kan onder meer op basis van noodzakelijk maatwerk zijn voor de verbonden partij of doordat de Provincie geen 100% belang heeft in de verbonden partij en ook rekening moet houden met de belangen van andere aandeelhouders.

Vermogensstructuur

Op het gebied van de vermogensstructuur is het van groot belang dat de Provincie kritisch blijft. Als bijvoorbeeld naar oordeel van de Provincie – in samenspraak met andere groot aandeelhouders – de vermogenspositie van een deelneming ruimer is dan noodzakelijk, zal de Provincie zich moeten inspannen om de vermogensverhoudingen tot passende proporties terug te brengen. Hiervoor geldt geen algemene eis. Per deelneming wordt vastgesteld wat passende vermogensverhoudingen zijn, waarbij onder meer rekening wordt gehouden met wat gebruikelijk is in de sector of bij vergelijkbare ondernemingen en met een minimaal acceptabele creditrating. Hiertoe dient de Provincie samen te werken met andere grootaandeelhouders en mogelijk externe expertise in te schakelen.

Inbreng in de vorm van onroerend goed

Het is ook mogelijk de financiering van de vennootschap geheel of gedeeltelijk in de vorm van een inbreng in onroerend goed (in natura) te laten plaatsvinden. Bijvoorbeeld een inbreng van vermogen in de vorm van gebouwen en gronden of het in erfpacht geven, verhuren of bouwrijp maken van grond. Hierbij kan al dan niet sprake zijn van betrokkenheid van het provinciaal grondbedrijf. Door PS zijn voor

het provinciaal grondbedrijf een aantal kaders en uitgangspunten vastgesteld (februari 2006). Deze zijn in de kaderstelling en uitvoeringsnota van het provinciaal grondbedrijf opgenomen, waarnaar volledigheidshalve wordt verwezen. Vanuit fiscale optiek dient ook bekeken te worden wat de gevolgen hiervan zijn.

Pricing eigen vermogen en mutatie risicoreserve

Voor het bepalen van de waarde van het eigen vermogen van of de participatie in een verbonden partij wordt een uniforme methodiek gehanteerd zoals beschreven in bijlage 7. De methodiek gaat uit van de waarde in het economische verkeer en wordt benaderd door het hanteren van de Fair Value principes.

Onder Fair Value (reële waarde of ook marktwaarde genoemd) wordt verstaan het bedrag waarvoor een actief kan worden verhandeld of een verplichting kan worden afgewikkeld, binnen een redelijke periode, tussen ter zake goede geïnformeerde, tot een transactie bereid zijnde partijen, die onafhankelijk zijn.

De Fair Value benadering kan in verschillende situaties gebruikt worden:

- Kopen van een participatie in een bestaande verbonden partij;
- Verkoop van een participatie in een verbonden partij;
- Second opinion voor de dotatie/onttrekking aan de risicoreserve van de Provincie voor de verbonden partij. Indien in de beheerfase de participatiewaarde van de Provincie in de verbonden partij groter is dan het eigen vermogen dan is een dotatie aan de risicoreserve vereist.

Risicobeheersing

Wanneer wordt gekozen voor een privaatrechtelijke organisatie, dan loopt de overheidsinstantie risico. Dit is ongeacht de vorm waarvoor wordt gekozen. Niet alleen bij een kapitaalvennootschap, maar ook bij 'andere' privaatrechtelijke organisaties, zoals verenigingen en stichtingen, moet geld worden ingebracht. Inherent daaraan is dat de betrokken overheidsinstantie geld kan kwijt raken als het met de private organisatie niet goed verloopt.

Mogelijke aandachtspunten voor risicobeheersing zijn:

- Het vooraf bepalen van de mogelijke omvang en duur van risico's voor de Provincie en gemeente en andere betrokken organisaties;
- Gevolgen in beeld brengen van aansprakelijkheid bij onverwachte beëindiging;
- Het bepalen van een goede verhouding tussen enerzijds publiek belang en anderzijds het te lopen risico;
- Evenredige invloed van de Provincie of gemeente in verhouding tot risico's die de deelneming met zich meebrengt;
- Wenselijkheid van risicoreservering, voor het geval dingen mislopen;
- Een verplichte aansprakelijkheidsverzekeringen voor bestuurders en commissarissen;
- Het hanteren van een risicobeheersing systeem (incl. niet-financiële risico's) en hierover rapporteren;
- Een exit regeling.

Wet Fido

De Wet Fido bepaalt dat deelnemen in en het ontvangen van rekeningen uit een deelneming in een privaatrechtelijke organisatie uitsluitend zijn bedoeld om een publieke zaak te dienen. De Wet Fido staat niet toe om deelnemingen aan te gaan of in aandelen te beleggen puur vanuit een rendementsoverweging op beleggingen van tijdelijk overtollige middelen.

Fondsen

In de praktijk wordt regelmatig gewerkt met zogenaamde fondsen. Een fonds kan een juridische entiteit zijn die een kapitaal beheert en hieruit bijdragen aan organisaties of individuen verleent voor een bepaald vooraf vastgelegd doel. Een fonds kan ook een interne voorziening of reserve zijn binnen de provinciale begroting waarop geld is gelabeld voor een bepaald doel.

De Provincie Limburg stelt zich op het standpunt dat de deelnemingen, waarvan de Provincie Limburg aandeelhouder is, voortdurend dienen te streven naar een verdere optimalisatie van organisatie en governance (efficiënter, beter en goedkoper) van de betreffende vennootschap. Om die reden wordt er continu kritisch gekeken naar de voorliggende AvA-stukken, de daarin vervatte voorstellen en (de doorwerking daarvan op) de bestaande inrichting van de organisatie en de governance. Bij iedere AvA wordt zorgvuldig afgewogen of de door de directie van de vennootschap geformuleerde voorstellen, alsmede de kritische beoordeling van de bestaande organisatie en governance, op dat moment aanleiding geven (uit een oogpunt van efficiency) voor opmerkingen.

Concreet betekent dit dat de Provincie Limburg vanuit haar rol als aandeelhouder de kosten voor uitvoering en beheer van provinciale fondsen zorgvuldig afweegt met het oog op mogelijke bezuinigingen, die tevens een positief effect op de prestaties van de fondsen zullen hebben.

Een fonds, intern of extern, dient te voldoen aan de uitgangspunten van verplicht Schatkistbankieren volgens de wet Fido. Zie bijlage 4 voor een uitgebreidere beschouwing.

7.9. Bezoldigingsbeleid

De Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT), kortweg: Wet normering topinkomens, die in 2013 in werking is getreden, geldt voor een beperkt aantal provinciale deelnemingen in vennootschappen⁵⁴.

Dat betekent voor deze vennootschappen dat de leidinggevende topfunctionarissen op grond van de WNT niet meer mogen verdienen dan een minister. Ook de beloning van toezichthoudende topfunctionarissen (leden RvC) en interim topfunctionarissen is gemaximeerd. Controle hierop vindt plaats door de Minister. Dit kan leiden tot een korting van het salaris van de topfunctionaris.

Met het tot stand komen van de Beleidsregel topbeloningen Provincie Limburg in 2013 is de reikwijdte van de WNT voor vennootschappen "uitgebreid". Op basis van deze inmiddels –per 1 januari 2017– vervallen regeling diende voor topfunctionarissen in dienstbetrekking tóch de maximum norm van de WNT te worden gerespecteerd indien de Provincie voor 50% of meer deelnam (of vergelijkbaar belang had) in de betreffende bv of nv⁵⁵. Controle hierop vond plaats door de Provincie. Als (mede) aandeelhouder kan de Provincie benoemingen van topfunctionarissen (bestuurders en toezichthouders) en hun arbeidsvoorwaarden mee bepalen⁵⁶.

Aangescherpt topbeloningenbeleid ingaande 1 januari 2017⁵⁷

1. WNT bezoldigingsmaximum voor provinciale deelnemingen

Ingaande 1 januari 2017 hanteert de Provincie als voorwaarde dat het WNT bezoldigingsmaximum wordt gehanteerd voor de (leidinggevende en toezichthoudende) topfunctionarissen van vennootschappen waarin de Provincie als aandeelhouder een belang verkrijgt, dus ook als het gaat om deelnemingen waarin de Provincie een minderheidsbelang verkrijgt (<50%).

2. Aansluiting bij de normering en systematiek van de WNT

Ingaande 1 januari 2017 hanteert de Provincie als voorwaarde dat het bezoldigingsbeleid binnen provinciale deelnemingen aansluit bij de normering en systematiek van de WNT en aanverwante regelgeving. Dit geldt voor het wettelijk bezoldigingsmaximum (topfunctionarissen in dienstbetrekking), voor de normering van 'interim-topfunctionarissen' (voor deze categorie hanteert de WNT gedurende het 1e jaar een hogere maximum inhuurnorm), de normering van ontslagvergoedingen en het begrippenkader uit de WNT. Ook zal rekening worden gehouden met eventuele wetswijzigingen.

Als aan deze 'voorwaarden' niet kan worden voldaan dan zal de Provincie in principe niet overgaan tot oprichting en/of deelneming in de betreffende vennootschap (of andere verbonden partij), uitzonderingen daargelaten door GS te bepalen en aan PS te melden.

In schema:

Aangescherpt topbeloningenbeleid bij deelnemingen in B.V.'s en N.V.'s		
	Beleid tot en met 2016	Nieuw beleid vanaf 2017
Max norm	Maximum norm = WNT normering	Maximum norm = WNT normering
Reikwijdte	Maximum norm geldt voor: <ul style="list-style-type: none"> • deelnemingen waarin Provincie belang heeft van 50% of > • bestuurders in dienstbetrekking van de vennootschap (B.V. of N.V.) 	Maximum norm geldt voor: <ul style="list-style-type: none"> • alle deelnemingen in B.V.'s en N.V.'s (ook belang <50%) • topfunctionarissen in dienst én interim topfunctionarissen (WNT is leidend)

54)Op basis van de Programmabegroting 2021 gaat het om 2 (van de 35) deelnemingen in BV's en N.V.'s (Enexis Holding N.V. en N.V. WML).

55)Op basis van de Programmabegroting 2021 gaat het binnen de Provincie om 16 deelnemingen in vennootschappen.

56)Zie in dit verband de informerende notitie d.d. 1 maart 2016 ter afdoening van toezegging T2138 (2016/1470).

57)Dit topbeloningenbeleid is in de plaats gekomen van de Gewijzigde Beleidsregel topbeloningen Provincie Limburg 2013 die per 1 januari 2017 is komen te vervallen. Voor bestaande provinciale deelnemingen in verbonden partijen blijft het vigerend beloningsbeleid binnen de verbonden partij van kracht waarbij de Provincie als aandeelhouder een inspanningsverplichting heeft dat bij een wijziging van beleid binnen de verbonden partij of een nieuwe benoeming het aangescherpt beleid van de Provincie zoveel als mogelijk wordt gerespecteerd.

Regeling	Beleidsregel topbeloningen (GS)	Uitvoeringskader sturing in Samenwerking (PS)
-----------------	---------------------------------	---

Het uitgangspunt dat het bezoldigingsbeleid bij provinciale deelnemingen aansluit bij de normering en systematiek van de WNT dient (in de oprichtingsfase) vastgelegd te worden in de relevante documenten van de vennootschap (statuten of aandeelhouders overeenkomst). Zie in dit verband paragraaf 7.3 (vormgeving).

Aangescherpt topbeloningenbeleid ingaande 1 januari 2021

3. Bezoldiging leidinggevende topfunctionaris passend binnen maatschappelijke context

De raad van commissarissen (of de algemene vergadering) stelt de beloning van de individuele bestuurder(s) vast, binnen de grenzen van het door de algemene vergadering vastgestelde beloningsbeleid voor de bestuurder(s). Aansluitend op de bepalingen van de Nederlandse corporate governance code hecht de provincie Limburg eraan dat de beloning van de bestuurder(s) aansluit bij de beoogde lange termijn visie van de vennootschap en de maatschappelijke context waarbinnen de onderneming opereert. Binnen de provinciale deelnemingen wordt hier aandacht voor gevraagd.

4. Transparantie over interne beloningsverhoudingen

Het bestuur van de vennootschap gaat over de beloning van individuele medewerkers (inclusief inhuur). De provincie Limburg hecht eraan dat de beloning van de niet-topfunctionarissen marktconform is en in lijn met de bezoldiging van de topfunctionaris/bestuurder(s). Om die reden wordt binnen de provinciale deelnemingen aandacht gevraagd voor transparantie over de verhoudingen tussen de beloningen van bestuurder(s) en die van werknemers/ interne beloningsverhoudingen.

Een mogelijkheid om transparantie te vergroten is het door de algemene vergadering goedkeuren van het bezoldigingsbeleid voor de niet-topfunctionarissen (inclusief inhuur). In aanvulling hierop kan de accountant van de deelneming worden gevraagd jaarlijks te rapporteren aan de aandeelhouder(s) of door de bestuurder conform dit bezoldigingsbeleid wordt gehandeld. Dit vereist maatwerk per deelneming.

De provincie Limburg vraagt er aandacht voor dat de hoogte van de beloning van de bestuurder(s) aansluit bij de beoogde lange termijn visie van de vennootschap en de maatschappelijke context waarbinnen de onderneming opereert. Ook verwacht de Provincie, in aansluiting op de Nederlandse corporate governance code, transparantie over de verhoudingen tussen de beloningen van bestuurder(s) en die van werknemers/ interne beloningsverhoudingen.

7.10. Exit beleid

Het is van belang om bij het aangaan van een verbonden partij op voorhand invulling te geven aan een exit regeling. De term 'exit-regeling' wordt gebruikt als verzamelnaam voor regelingen waarbij partijen/aandeelhouders van elkaar af willen en daarover op voorhand nadere afspraken maken. De volgende aspecten kunnen daarbij worden overwogen:

- Afspraken verplichte aanbidding aandelen
In de statuten wordt een zogenaamde blokkeringsregeling opgenomen. Een voorbeeldregeling is "right of first refusal".⁵⁸
- Nadere afspraken verplichte aanbidding aandelen
er aanvulling van de blokkeringsregeling in de statuten van de vennootschap kan in de aandeelhoudersovereenkomst bepaald worden in welke gevallen een aandeelhouder verplicht is om zijn aandelen aan te bieden (bijvoorbeeld indien een aandeelhouder concurrerende activiteiten in een andere vennootschap gaat ontplooiën).
- Vaststelling waarde van de aandelen
Op voorhand kunnen afspraken gemaakt worden hoe de koopprijs van de aandelen zal worden vastgesteld indien een aandeelhouder besluit om zijn aandelen aan te bieden aan de andere partij. Mogelijk is dat partijen jaarlijks door de accountant laten bepalen wat de waarde is van de aandelen, die dan voor het gehele resterende jaar zal gelden indien aandelen worden aangeboden.
- Afspraken verplichte afname aandelen

⁵⁸Aandeelhouder A wil zijn aandelen vervreemden, klopt met dit aanbod als eerste aan bij aandeelhouder B en noemt zijn prijs.

Accepteert aandeelhouder B dit aanbod dan wordt het aanbiddingssysteem precies gevolgd. In het geval dat B het aanbod niet accepteert, mag A aan een derde vervreemden tegen elke, door A en de derde overeen te komen prijs. Zonder nadere regeling mag dat zelfs een lagere prijs zijn dan de door A van B verlangde koopprijs. Om dit te voorkomen kunnen partijen afspreken dat de verkoopprijs door deskundigen moet worden vastgesteld.

Partijen kunnen afspreken dat onder bepaalde voorwaarden de andere aandeelhouder verplicht is de aandelen over te nemen. Tevens kan daaraan worden toegevoegd dat betaling van de aandelen in bepaalde termijnen is toegestaan.

- Eventuele timing van de te nemen stappen

7.11. Het beëindigen van een deelneming in een vennootschap

In deze paragraaf zal het beëindigen van deelnemingen in vennootschappen aan een nadere beschouwing worden onderworpen.

Hoewel de Provinciewet geen specifiek artikel kent met betrekking tot het beëindigen van deelnemingen, is de tekst van artikel 158 Provinciewet ook hierop van overeenkomstige toepassing verklaard door PS (zie paragraaf 2.2). Dit betekent dat GS pas een besluit tot volledige uittreding kunnen nemen nadat PS in de gelegenheid zijn gesteld hun wensen en bedenkingen ter kennis van GS te brengen. Uitzonderlijke gevallen waar de belangen of (politieke) risico's zeer gering zijn zullen PS gelijktijdig geïnformeerd worden over de beëindiging van een deelneming in een vennootschap.

Inhoudelijk

Voordat beëindiging tot de mogelijkheden gaat behoren, wordt aan vier beoordelingscriteria getoetst:

1. het moet duidelijk zijn dat het aandeelhouderschap als instrument geen toegevoegde waarde meer heeft voor de borging van het publieke belang;
2. het moet duidelijk zijn dat niet meer wordt voldaan aan de voorwaarden van publiek aandeelhouderschap;
3. er moet voldoende aandacht zijn voor de continuïteit van het bedrijf/de onderneming;
4. privaat aandeelhouderschap moet toegevoegde waarde hebben voor de betreffende onderneming en de duurzame kwaliteit van de activiteiten die worden uitgeoefend.

Ad 1.) De betrokken publieke belangen moeten via andere instrumenten (bijvoorbeeld wet- en regelgeving) afdoende zijn geregeld. Verder moet duidelijk zijn dat deze instrumenten ook meer geschikt zijn dan de uitoefening van het aandeelhouderschap om de relevante publieke belangen te borgen. Alleen in situaties waarin er inderdaad minimaal dergelijk goede borgingsmechanismen beschikbaar zijn waarmee de publieke belangen volledig geborgd kunnen worden, wordt het vervreemden van aandelen een optie.

Ad 2.) Als niet meer voldaan wordt aan de voorwaarden van publiek aandeelhouderschap zoals vermeld in de paragraaf verbonden partijen dient het afstoten van het aandelenbelang overwogen te worden.

Ad 3.) Het regelgevend kader met betrekking tot de activiteiten van de betreffende vennootschap moet zodanig zijn dat de continuïteit van de maatschappelijke dienstverlening niet in gevaar komt in geval van privaat aandeelhouderschap, ook in geval van eventuele financiële problemen van de betreffende onderneming. Verder mag er geen gevaar voor de continuïteit van maatschappelijke dienstverlening ontstaan indien een onderneming, na afstoting van aandelen, in bijvoorbeeld buitenlandse of speculatieve (buitenlandse) handen zou vallen. Van een dergelijk risico zal in de meeste gevallen geen sprake zijn, maar er bestaan wel maatschappelijke zorgen op dit punt.

De mogelijke risico's die ten grondslag liggen aan deze zorgen zullen moeten worden meegewogen in de bredere afweging hoe publieke belangen te waarborgen. Indien buitenlands eigendom specifieke risico's met zich meebrengt, is publiek aandeelhouderschap immers een van de potentiële middelen –naast bijvoorbeeld privaatrechtelijke regelgeving– om eventuele risico's te ondervangen.

Ad 4.) De aanwezigheid van private aandeelhouders kan zorg dragen voor extra aandacht voor financieel-economische en doelmatigheidsoverwegingen bij deelnemingen in vennootschappen. Financiële gezondheid, efficiëntie en een gezond rendement zijn van belang voor de continuïteit van de bedrijfsvoering van vennootschappen. Het streven naar meer doelmatigheid blijft een belangrijke doelstelling. Immers, in een duurzame bedrijfsvoering tegen acceptabele kosten ligt een voornaam publiek belang. Het streven naar duurzame kwaliteit is evenzo belangrijk als doelmatigheid. Daarom zal voor iedere afzonderlijke situatie eerst de overtuiging moeten bestaan dat er inderdaad sprake is van toegevoegde waarde ook op het gebied van kwaliteit van de maatschappelijke dienstverlening, voordat de vervreemding van een belang tot de opties gaat behoren.

8. INSTRUMENT VERBODEN PARTIJEN: STICHTING

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt:

- Omschrijving van het instrument stichting;
- Randvoorwaarden bij het 'deelnemen' in een stichting;
- Vormgeving en beheer;
- Provinciale betrokkenheid ter zake Raad van Toezicht (RvT) en bestuur;

- De wettelijke en provinciale kaders;
- Het bezoldigingsbeleid.

8.1. Omschrijving van het instrument stichting

Een stichting is net als de vennootschap een privaatrechtelijke rechtspersoon. Een stichting kent geen leden en beoogt met behulp van een daartoe bestemd vermogen een in de statuten vermeld doel te verwezenlijken⁵⁹. In sommige gevallen blijft de relatie van de Provincie met stichtingen beperkt tot een subsidie- en/of opdrachtrelatie. In de subsidierelatie geeft de Provincie aan welke doelen gerealiseerd moeten worden en onder welke voorwaarden de subsidie wordt verstrekt (zie hoofdstuk 2, deel 2b). Het kan echter ook wenselijk of noodzakelijk zijn dat de betrokkenheid van de Provincie bij een stichting verder gaat in die zin dat sprake is van het (mede) oprichten en/of deelnemen in een stichting. Omdat een stichting geen leden kent en geen aandelenkapitaal heeft, betekent deelnemen het zodanig 'financieel en/of bestuurlijk/organisatorisch met de stichting verbonden zijn' dat sprake zal zijn van deelnemen als bedoeld in artikel 158 lid 2 Provinciewet⁶⁰. We spreken in dat verband van een verbonden partij. Daar gaat dit hoofdstuk op in.⁶¹

8.2. Randvoorwaarden bij het 'deelnemen' in een stichting

Zoals besproken dienen initiatieven voor het aangaan van (nieuwe) deelnemingen in stichtingen (en andere verbonden partijen) aan diverse voorwaarden te worden getoetst. Hieronder worden deze voorwaarden kort samengevat weergegeven:

- | | |
|----|---|
| 1. | Er dient sprake te zijn van een strategisch provinciaal belang; |
| 2. | Een actieve en permanente rol c.q. betrokkenheid van de Provincie wordt wenselijk of noodzakelijk geacht; |
| 3. | De Provincie wil actief kunnen sturen op inhoud; |
| 4. | Een samenwerking op basis van een juridische entiteit is wenselijk en/of noodzakelijk; |
| 5. | De specialistische toets van het businessplan is positief (incl. de staatssteuntoets en overige juridische aspecten); |
| 6. | Een stichting is de aangewezen rechtsvorm voor het bereiken van de doelstelling. |

8.3. Vormgeving en beheer

Het oprichten van en/of deelnemen in een stichting heeft vergaande consequenties. De uitvoering wordt meer op afstand geplaatst met als gevolg dat de primaire verantwoordelijkheid voor die uitvoering bij een andere organisatie komt te liggen en daarmee buiten de directe invloedssfeer van de Provincie.

Tegelijkertijd worden via de uitvoering wel provinciale doelstellingen gerealiseerd waarvoor het provinciaal bestuur maatschappelijk en politiek verantwoordelijk blijft. Daarom is het van belang dat de Provincie de samenwerking in voldoende mate kan sturen, beheersen en daarop toezicht kan houden opdat zowel de betreffende organisatie als de Provincie zich kan verantwoorden over de uitvoering van taken en de realisatie van doelstellingen. Als we kijken naar de "levensloop" van een stichting, maken we hierbij (vanuit de provinciale rol) een onderscheid in 2 fasen te weten 1) de 'vormgevingsfase' en 2) de beheerfase. Deze twee fasen hangen nauw met elkaar samen. Om die reden is besloten deze onderdelen in samenhang te behandelen.

Om de publieke doelstelling te waarborgen dienen met de uitvoerende stichting afspraken gemaakt en vastgelegd te worden. Deze afspraken zijn te clusteren naar een drietal sturingsthema's⁶²:

- Doelen bepalen;
- Verantwoordelijkheden toewijzen (organisatie inrichten);
- De wijze waarop verantwoording wordt afgelegd (informatieafspraken).

59)Art. 2: 285 lid 1 BW.

60)Relevante factoren om de stichting als deelneming in de zin van artikel 158 Provinciewet te karakteriseren zijn:

- de Provincie is oprichter van de stichting;
- de Provincie is geen oprichter, maar zij faciliteert het proces van oprichting (incl. opstellen van statuten);
- de statuten zijn zodanig ingericht dat de Provincie voldoende invloed houdt op de stichting;
- de Provincie heeft een bestuurlijk en/of financieel belang (zie definities hoofdstuk 9.1, deel 2c).

61)Voor de goede orde: een door derden opgerichte stichting, waaraan de Provincie sec een subsidie verstrekt, zonder dat sprake is van een bestuurlijk en/of financieel belang, beschouwen we niet als een verbonden partij.

62)Zie voor een nadere onderbouwing tabel 1 beoordeling governance aspecten per vennootschap en bijlage 8.

In het navolgende worden deze thema's uitgewerkt in die zin dat aangegeven wordt welke onderwerpen daarbij de revue dienen te passeren en wat voor soort afspraken daarover gemaakt kunnen worden.

a. Doelen bepalen

Bij het belang van de stichting ligt het accent bij de verwezenlijking van de doelen. De doelen van een stichting worden vastgelegd in de statuten van een stichting. Karakteristiek voor een stichting is dat in beginsel alleen het vastgestelde doel leidraad is voor het doen en laten van een stichting.

b. Verantwoordelijkheden toewijzen

Een stichting heeft wettelijk gezien slechts één orgaan, te weten een bestuur⁶³. De statuten kunnen wel in meerdere organen dan alleen een bestuur voorzien en doen dit ook dikwijls. Gedacht kan worden aan een Raad van Toezicht (RvT)/Raad van Commissarissen (RvC), aan wie bijvoorbeeld de goedkeuring van bepaalde besluiten van het bestuur zijn voorbehouden. Ook andere organen zijn mogelijk zoals een Raad van Advies, een Comité van aanbeveling of een Raad van Ambassadeurs.

Bij stichtingen kan worden gewerkt met verschillende bestuursmodellen. De Code Cultural Governance, die specifiek is toegesneden op culturele instellingen, werkt met 3 basis bestuursmodellen te weten:

- in het **bestuur-sec-model** krijgt het toezichthoudende proces vooral gestalte in de onderlinge afstemming tussen de bestuursleden en de door hen gehanteerde best practices;
- in het **bestuur+directie-model** stelt het bestuur het beleid vast, maar zijn de voorbereidende en uitvoerende aspecten van het bestuurlijk proces gedelegeerd aan de directie. Het bestuur treedt dus feitelijk vooral op als toezichthouder;
- in het **Raad-van-Toezicht-model** is het toezichthoudend proces in handen van een apart orgaan: de RvT/RvC.
 - **Het bestuur**
Het bestuur vertegenwoordigt en bestuurt een stichting en zorgt ervoor dat het doel van de stichting zoveel mogelijk wordt nagestreefd. De stichtingsconstructie legt in beginsel alle macht en bevoegdheid neer bij het bestuur van de stichting; een bestuur dat volstrekt autonoom kan zijn. Bij een stichting geldt het beginsel van de zogenaamde bestuursautonomie, dat inhoudt dat de statuten de bestuursbevoegdheid van het bestuur niet mogen ontnemen. Beperkingen van de autonomie zijn toegestaan, maar mogen niet zo ver gaan dat het bestuur in het geheel geen bestuursbevoegdheid meer heeft. Het bestuur draagt tevens zorg voor het financiële beheer.
 - **Raad van Toezicht/ Raad van Commissarissen**
Een RvT/RvC is geen verplicht orgaan. Als dit orgaan wel in het leven wordt geroepen dan heeft de RvT/RvC de verantwoordelijkheid toezicht te houden op de doelrealisatie van de stichting. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de raad zijn:
 - Het toezicht houden op het bestuur en het besturen;
 - Het adviseren van het bestuur;
 - Het zorgdragen voor de regelgeving van de rechtspersoon door het vaststellen van zijn statuten en van het reglement van toezicht en door het goedkeuren van het reglement van het bestuur;
 - Het benoemen, schorsen en ontslaan van het bestuur evenals het optreden als bevoegd werkgever van het bestuur en het regelen van zijn eigen werkzaamheden, zoals zijn informatievoorziening, samenstelling en kwaliteit, deskundigheidsbevordering of honorering.

Ter zake voorgenoemde stichtingen kan de Provincie in theorie twee rollen vervullen:

- Een rol als bestuurder;
- Een rol als toezichthouder.

Uitgangspunt van GS is dat de Provincie in stichtingen waarin zij een financieel belang heeft in principe geen rol vervult als bestuurder of toezichthouder. Betrokkenheid van de Provincie bij de oprichting en medebepaling van de inhoud van de statuten kan gewenst zijn. Indien nadien geen directe betrokkenheid middels het vervullen van de rol van bestuurder/toezichthouder noodzakelijk/gewenst is, dan dient geborgd te worden dat bijvoorbeeld in de statuten een bepaling wordt opgenomen dat voor wijziging van de statuten goedkeuring van de provincie is vereist.

63) Het wetsvoorstel bestuur en Toezicht Rechtspersonen geeft ook een wettelijke basis en kaders voor toezichthouders binnen een stichting (RvT/RvC).

Het kan wenselijk zijn dat een vertegenwoordiger van de Provincie op enigerlei wijze bij de stichting zichtbaar is. Mogelijkheden hiervoor zijn onder andere het zijn van voorzitter/lid van een Comité van aanbeveling of voorzitter/lid van een Raad van Ambassadeurs.

Bij het vormgeven van een stichting gelden verder de volgende aandachtspunten:

- Het is van belang het doel te bepalen dat de Provincie wil bereiken als het gaat om het houden van toezicht en/of vertegenwoordiging (zie hierna). Bij deelnemingen in bedrijven/vennootschappen gaat het vaak om continuïteit. Bij evenementen staat het evenement centraal. Een concreet project met een begin en een einde. Dit kan eerder leiden tot ad hoc besluitvorming met soms zeer korte beslistijd en kan om een andere soort toezicht vragen;
- Indien geopteerd wordt voor een Toezicht-model heeft een actieve RvT/RvC die daadwerkelijk toezicht houdt (en die niet te groot is) de voorkeur;
- De voorwaarden, die aan participatie in een stichting verbonden zijn, worden zoveel als mogelijk opgenomen in subsidie- en financieringsovereenkomsten. Het kan hierbij ook gaan om een open uitnodiging om vergaderingen bij te wonen, good governance, transparantie, rapportage, verantwoording, toestemming etc. Nakoming van deze afspraken kan worden afgedwongen en is bijv. niet afhankelijk van stemverhoudingen in besturen of RvT/RvC. Afspraken in subsidie/financieringsregelingen kunnen verder gaan en effectiever zijn dan toezicht via organen;
- De zeggenschap binnen de stichting zou mede een afspiegeling moeten zijn van de financiële participatie van Provincie (parallel met aandelen / deelnemen in verbonden partijen);
- Het is wenselijk dat de stichting een bestuursreglement opstelt waarin de besluiten die zo nodig goedkeuring van de RvT/RvC behoeven specifiek worden benoemd;
- Het fiscale regime van de stichting dient vóór oprichting met de belastingdienst te worden afgestemd.

c. Verantwoording afleggen

Bij verantwoording gaat het om:

- Verantwoording die de stichting aan GS moet afleggen;
- Verantwoording die door GS aan PS wordt afgelegd (via jaarrekening en begroting Paragraaf Verbonden Partijen).

Verantwoording door de stichting aan GS

De wijze waarop een stichting waarin de Provincie participeert verantwoording aflegt aan de Provincie is vastgelegd in de statuten van de stichting.

Provinciale betrokkenheid ter zake RvT/RvC en bestuur

• De RvT/RvC

De leden van de Raad van Toezicht moeten te allen tijde handelen in het belang van de doelstelling van de stichting, zonder opdracht en onafhankelijk van bijkomstige belangen. Ten aanzien van toezicht-houders in vennootschappen (commissarissen) is het principiële uitgangspunt dat leden van GS en ambtenaren van de Provincie niet als commissaris/toezichthouder benoembaar zijn. De reden is dat taken en bevoegdheden van een commissaris in een vennootschap wettelijk bepaald zijn en een benoeming van een lid van GS of een ambtenaar snel kan leiden tot "dubbele pettenproblematiek" en zij daarmee een onnodig (groot) risico lopen. Zodra de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen in werking is getreden (verwachting 2020/2021), heeft een RvT in een stichting eveneens een wettelijke basis. Daarnaast kan in statuten en reglementen (nadere) bevoegdheidsomschrijvingen van een RvT/RvC en haar leden worden vastgelegd. Voor wat betreft de inrichting van de RvT/RvC bij stichtingen wordt aangesloten bij hetgeen hierover is vermeld bij een vennootschap. Dit betekent dat leden van GS en ambtenaren van de Provincie niet als lid van een Raad van Toezicht benoembaar zijn.

In lijn met de wet Bestuur en Toezicht wordt ook bij stichtingen rekening gehouden met de limitering van het maximum aantal toezichthoudende functies dat een toezichthouder tegelijkertijd mag bekleden.

Uitgangspunt is dat alleen gekwalificeerde "onafhankelijke deskundigen" deel uitmaken van een RvT/RvC van een stichting. Leden van PS, leden van GS en ambtenaren van de Provincie zijn niet benoembaar.

Indien gewenst kan GS onder omstandigheden bedingen dat zij de Provincie een voordrachtsrecht ter benoeming van een toezichthouder krijgt.

Indien de Provincie géén (financiële) betrokkenheid of publiek belang heeft bij de betreffende stichting, dan is het – bij wijze van uitzondering – wel mogelijk dat een bestuurder of ambtenaar de rol van toe-

zichthouder vervult. Als deze situatie zich heeft voorgedaan, dan worden PS hiervan via de mededelingen van de betreffende portefeuillehouder op de hoogte gebracht.

Gedeputeerde Staten zullen voldoen aan de selectie- en benoemingsprocedure zoals vermeld in de mededeling portefeuillehouder inzake invulling motie 786 Kuntzelaers (GS 2016-103423).

• Het bestuur

Het bestuur bestaat meestal uit een voorzitter, een secretaris en een penningmeester. Het bestuur is geen verantwoording aan anderen schuldig (tenzij de statuten anders bepalen). Alleen het openbaar ministerie en de rechtbank zijn in bijzondere gevallen bevoegd om het stichtingsbestuur te controleren en kunnen, indien nodig, overgaan tot het ontslaan van bestuurders.

Het uitgangspunt is dat bestuurders of ambtenaren van de Provincie in principe niet deelnemen aan het bestuur van een stichting vanwege mogelijke belangenverstrengeling en aansprakelijkheid.⁶⁴ Er kunnen evenwel moverende redenen zijn om van dit uitgangspunt af te wijken (bijvoorbeeld voor zogenaamde triple helix stichtingen).

Uitdrukkelijk wordt aandacht gevraagd voor het feit dat de bestuurder van een stichting een natuurlijk persoon kan zijn of een rechtspersoon (bijvoorbeeld provincie Limburg) indien de statuten de mogelijkheid daartoe bieden. Indien de Provinciale bestuurder zitting neemt in het bestuur van de stichting als natuurlijk persoon rust daarmee ook het risico van aansprakelijkheid op hem/haar als persoon.

Uitgangspunt is dat in principe alleen gekwalificeerde "onafhankelijke deskundigen" deel uitmaken van het bestuur van een stichting. Leden van PS, leden van GS en ambtenaren van de Provincie zijn niet benoembaar, tenzij er moverende redenen zijn om van dit uitgangspunt af te wijken. Een uitzondering op deze regel is bijvoorbeeld mogelijk voor zogenaamde triple helix stichtingen. In lijn met de wet Bestuur en Toezicht wordt rekening gehouden met de limitering van het maximum aantal toezichthoudende functies dat een bestuurder tegelijkertijd mag bekleden.

Het vervullen van nevenfuncties op persoonlijke titel wordt gerekend tot de eigen verantwoordelijkheid van de bestuurder of ambtenaar. Hierbij dient rekening te worden gehouden met geldende beperkingen en de algemene meldingsplicht aan GS.

8.4. Wettelijk kader

Ook voor een stichting geldt dat GS voor het oprichten en/of deelnemen in een stichting PS vooraf in staat moeten stellen hun wensen en bedenkingen kenbaar te maken.

Op basis van artikel 158 Provinciewet dienen GS vóór het aangaan van een stichting, PS in staat te stellen om hierover wensen en bedenkingen kenbaar te maken.

8.5. Bezoldigingsbeleid

Het bepaalde in 7.9 geldt eveneens voor het deelnemen in stichtingen.

9. INSTRUMENT VERBONDEN PARTIJEN: WGR

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt:

- Omschrijving van het instrument gemeenschappelijke regeling;
- Randvoorwaarden bij het aangaan van een gemeenschappelijke regeling;
- De wijze van sturing (inclusief het bezoldigingsbeleid en de wettelijke en provinciale kaders);
- Een zijstap: convenanten.

9.1. Omschrijving van het instrument gemeenschappelijke regeling

De gemeenschappelijke regeling is een samenwerkingsvorm die is vastgelegd in de Wet op de gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Er is sprake van een verbonden partij met verschillende deelnemers, in

⁶⁴Dit uitgangspunt geldt niet voor zover het betreft al benoemde of voorgedragen bestuurders of ambtenaren van de Provincie bij bestaande stichtingen. In dat geval wordt verlangd dat, behalve een statutaire regeling of regeling in het Directiestatuut voor gevallen van tegenstrijdige belangen, de benoeming ook geschiedt onder de conditie van een deugdelijke verzekering voor bestuurdersaansprakelijkheid. Een ambtenaar die tevens bestuurder is van de stichting, legt in die functie uitsluitend verantwoording af aan het bestuur of de RvC. Zijn functioneren als bestuurder heeft geen gevolgen voor zijn ambtelijke status.

principe overheden. De Wgr biedt de mogelijkheid aan PS, GS en de Commissaris van de Koning om gemeenschappelijke regelingen te treffen met andere Provincies, met gemeenten of met waterschappen. Dit kan voor de behartiging van een of meer belangen van de Provincie en van andere bestuursorganen. Op basis van de artikelen 40, 51 en 73 van de Wgr dienen GS en de Commissaris van de Koning vóór het treffen van een gemeenschappelijke regeling hiervoor eerst toestemming te vragen aan PS. Doorgaans wordt een gemeenschappelijke regeling voor onbepaalde tijd aangegaan. De Wgr schrijft voor dat een dergelijke regeling bepalingen inhoudt betreffende wijziging, opheffing, toetreding en uittreding. Dit is in verband met de rechtszekerheid en om geschillen zo veel mogelijk te voorkomen. Als er een openbaar lichaam of bedrijfsvoeringsorganisatie wordt ingesteld dient de regeling ook bepalingen te bevatten over de vereffening van vermogen ingeval van ontbinding van de regeling. De deelnemers zijn aansprakelijk voor eventuele vermogenstekorten.

Er bestaan diverse basisvormen van gemeenschappelijke regelingen: openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan, bedrijfsvoeringsorganisatie, centrumgemeente en lichte gemeenschappelijke regeling (de zogenaamde 'Regeling zonder meer'). Gemeenschappelijke regelingen en convenanten zijn samenwerkingsvormen waarin veelal publiek-publieke relaties worden vormgegeven.

9.2. Randvoorwaarden bij het aangaan van een WGR

Zoals besproken dienen initiatieven voor het aangaan van een Wgr aan diverse voorwaarden te worden getoetst. Hieronder worden deze voorwaarden kort samengevat weergegeven:

1. Er dient sprake te zijn van een strategisch provinciaal belang;
2. Een actieve en permanente rol c.q. betrokkenheid van de Provincie wordt wenselijk of noodzakelijk geacht;
3. De Provincie wil actief kunnen sturen op inhoud;
4. Een samenwerking op basis van een juridische entiteit is wenselijk en/of noodzakelijk;
5. Een private rechtsvorm heeft niet de voorkeur voor het bereiken van doelstelling;
6. De samenwerking op basis van de **Wgr** verdient de voorkeur.

9.3. Wijze van sturing

Het aangaan van een gemeenschappelijke regeling heeft vergaande consequenties. De uitvoering wordt meer op afstand geplaatst met als gevolg dat de primaire verantwoordelijkheid voor die uitvoering bij een andere organisatie komt te liggen en daarmee buiten de directe invloedssfeer van de Provincie. Tegelijkertijd worden via de uitvoering wel provinciale doelstellingen gerealiseerd waarvoor het provinciaal bestuur maatschappelijk en politiek verantwoordelijk blijft. Daarom is het van belang dat de Provincie de samenwerking in voldoende mate kan sturen, beheersen en daarop toezicht kan houden opdat zowel de betreffende organisatie als de Provincie zich kan verantwoorden over de uitvoering van taken en de realisatie van doelstellingen. Om dit te waarborgen dienen binnen de gemeenschappelijke regeling afspraken gemaakt en vastgelegd te worden. Deze afspraken zijn te clusteren naar een viertal sturingsthema's:

- a. Doelen bepalen;
- b. Verantwoordelijkheden toewijzen;
- c. Verantwoording afleggen;
- d. Randvoorwaarden stellen.

In het navolgende worden deze thema's uitgewerkt in die zin dat aangegeven wordt welke onderwerpen daarbij de revue dienen te passeren en wat voor soort afspraken daarover gemaakt kunnen worden.

a. Doelen bepalen

Een gemeenschappelijke regeling vermeldt het belang of de belangen ter behartiging waarvan zij is getroffen. Dit dient te gebeuren op het moment van treffen van de regeling. Op deze wijze is duidelijk naar welke doelen wordt gestreefd.

b. Verantwoordelijkheden toewijzen

De mogelijkheid die de (deelnemers aan een) gemeenschappelijke regeling hebben om publieke belangen te waarborgen, hangt af van de bevoegdheden van het algemeen bestuur. Deze (kunnen) bestaan uit:

- Bevoegdheden van regeling en bestuur;
- Het heffen van de in de Wgr genoemde belastingen;
- Vaststellen van de begroting;
- Vaststellen van de jaarrekening;
- Recht op inlichtingen en verantwoording door de leden van het dagelijks bestuur;
- Instellen van commissies.

Een regeling met een openbaar lichaam kent een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Het algemeen bestuur staat aan het hoofd van het openbaar lichaam. De voorzitter is zowel voorzitter van het algemeen bestuur als van het dagelijks bestuur.

Provinciale rol bij het bestuur

Een gemeenschappelijke regeling kent geen duale verhoudingen als in de Provincies.

Op grond van de Wgr worden bestuurders van de regeling bij exclusiviteit benoemd door en uit de deelnemende bestuursorganen. In tegenstelling tot bijvoorbeeld een vennootschap is een gemeenschappelijke regeling een publiekrechtelijke rechtsvorm die is toegesneden op een publiek bestuur. Het uitgangspunt dat bij bestuurlijke en ambtelijke participaties in rechtspersonen in beginsel geen commissariaten of bestuurszetels meer worden aanvaard, is dan ook niet van toepassing op gemeenschappelijke regelingen.

c. Verantwoording afleggen

Bij verantwoording gaat het om:

1. de verantwoording die de het openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan of bedrijfsvoeringsorganisatie aan GS of PS moet afleggen;
2. de verantwoording die door GS aan PS wordt afgelegd (zie hiervoor hoofdstuk 2, deel 2a)
 - **Verantwoording door de gemeenschappelijke regeling aan GS**
De Wgr schrijft voor dat gemeenschappelijke regelingen, waarbij een openbaar lichaam of een gemeenschappelijk orgaan is ingesteld, regels dienen te bevatten over inlichtingen, verantwoording en ontslag (kortweg: ivo). De regeling houdt bepalingen in over:
 - de wijze waarop een lid van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam of een lid van het gemeenschappelijk orgaan aan de raad/PS die dit lid heeft aangewezen, de door een of meer leden van die raad/PS gevraagde inlichtingen dient te verstrekken;
 - de wijze waarop een lid van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam of een lid van het gemeenschappelijk orgaan door de raad/PS die dit lid heeft aangewezen, ter verantwoording kan worden geroepen voor het door hem in dat bestuur onderscheidenlijk dat orgaan gevoerde beleid;
 - de bevoegdheid van de raad/PS, een door hem aangewezen lid van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam of een door hem aangewezen lid van het gemeenschappelijk orgaan, ontslag te verlenen, indien dit lid het vertrouwen van de raad/PS niet meer bezit;
 - de wijze waarop door het bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie, of het gemeenschappelijk orgaan aan PS en de raden van de deelnemende gemeenten de door een of meer leden van die raden/PS gevraagde inlichtingen worden verstrekt.

d. Randvoorwaarden stellen

Het moment van aangaan van een gemeenschappelijke regeling is een belangrijk moment om – indien gewenst – randvoorwaarden te stellen in de gemeenschappelijke regeling. Dit kan onder meer tot uiting komen in de aard en mate van bevoegdheden die aan het bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan worden overgedragen. Is het bijvoorbeeld wenselijk en noodzakelijk dat de bevoegdheid tot het vaststellen van verordeningen en het heffen van bepaalde belastingen wordt overgedragen.

Ontwerpbegroting

Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan zendt de ontwerpbegroting acht weken voordat zij aan het algemeen bestuur wordt aangeboden, onderscheidenlijk acht weken voordat zij door het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan wordt vastgesteld, toe aan de deelnemers (PS of gemeenteraden). PS kunnen binnen acht weken bij het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie onderscheidenlijk het gemeenschappelijk orgaan hun zienswijze over de ontwerpbegroting naar voren brengen. Dit is jaarlijks een belangrijk moment om invloed uit te kunnen oefenen op beheer en beleid van de gemeenschappelijke regeling en zal daarom in de eigen organisatie goed georganiseerd dienen te zijn.

Vertegenwoordigers namens de Provincie binnen het algemeen bestuur dringen er op aan om:

- de begrotingen en jaarstukken van GR's zo in te richten dat Provinciale Staten ook een inhoudelijk oordeel kunnen vormen over de doelmatigheid van het te voeren of gevoerde beleid;
- bij de definitief vastgestelde begrotingen en jaarstukken een overzicht te voegen met daarin de zienswijzen van de deelnemers alsook de reactie daarop (en eventueel doorgevoerde wijzigingen) van het algemeen bestuur.

Reservevorming

Zoals hiervoor al is geconcludeerd zijn de wettelijke vereisten en randvoorwaarden met betrekking tot de financiële huishouding, naar analogie aan de Provincies, van overeenkomstige toepassing. Een gemeenschappelijke regeling is bevoegd, niet verplicht, om een algemene reserve aan te houden. Dit is typisch een van de door de deelnemers te bepalen randvoorwaarden. Voorzieningen dienen te worden ingesteld als de situatie (verplichtingen) daartoe aanleiding geeft. Tot slot zal in de paragraaf weerstandsvermogen aandacht moeten worden besteed aan de wijze waarop risico's worden afgedekt.

Bezoldigingsbeleid

Voor Gedeputeerden en de Commissaris van de Koning geldt op grond van de artikelen 43 respectievelijk 65 van de Provinciewet dat zij geen vergoedingen genieten, in welke vorm ook, voor werkzaamheden, verricht in nevenfuncties die zij vervullen uit hoofde van hun ambt ongeacht of die vergoedingen ten laste van de Provincie/gemeente komen of niet. Zodra die vergoedingen worden uitgekeerd, worden zij gestort in de provinciale kas. Een functie als bestuurslid bij een gemeenschappelijke regeling of gemeenschappelijke regeling kan als zodanig worden beschouwd. Indien vergoedingen worden uitgekeerd, worden zij gestort in de provinciale kas.

De wettelijke kaders

De belangrijkste eisen en randvoorwaarden zijn neergelegd in de Provinciewet, de Financiële-verhoudingswet, het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en gemeenten (BBV) en het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader. Verder zijn alle wettelijke vereisten en randvoorwaarden met betrekking tot de financiële huishouding, zoals die voor de Provincies gelden, eveneens op een gemeenschappelijke regeling van toepassing. De gemeenschappelijke regeling dient verder te voldoen aan de Circulaire aansprakelijkheid voor schulden van openbare lichamen op grond van de WGR (1999). Het fiscale regime van de gemeenschappelijke regeling dient vóór oprichting met de belastingdienst te worden afgestemd.

9.4. Een zijstap: convenanten

Algemeen

Soms is het niet wenselijk om het instrument "gemeenschappelijke regelingen" toe te passen. In dit geval kunnen afspraken vastgelegd worden via overeenkomsten. In de dagelijkse praktijk worden voor dit soort overeenkomsten vele benamingen gebruikt, zoals: bestuurlijke overeenkomst, afsprakenkader, intentieverklaring of intentieovereenkomst ook wel "Letter of intent", beleidsovereenkomst of bestuurs-overeenkomst, samenwerkingsovereenkomst, prestatieovereenkomst, subsidieovereenkomst, herenakkoord of 'gentlemens agreement', overeenkomst en jaarprogramma. Het is van belang hier nader te preciseren welke soort overeenkomsten worden bedoeld. Het gaat in essentie om civielrechtelijke overeenkomsten waarbij afspraken tussen overheidsorganen worden vastgelegd al dan niet samen met civiele rechtspersonen. Op al deze overeenkomsten is het burgerlijke recht van toepassing. Onder convenant in brede zin wordt verstaan: *"een afspraak of verzameling van afspraken, die een overheid maakt met andere overheden of met particulieren, ter behartiging van haar overheidstaak"*. Tevens is een aantal criteria vastgesteld waaraan een overeenkomst moet voldoen. Om efficiënt te kunnen sturen is het ook hier van belang afspraken te maken aan de hand van de volgende vier sturingsthema's.

Doelen bepalen

Beide partijen hebben hun ideeën en wensen. De Provincie moet naast het algemeen belang bekijken in hoeverre de doelstellingen van de Provincie 'sparren' met de doelen en belangen van de wederpartij. Hierover dienen in bindende afspraken te worden gemaakt. Is dat niet mogelijk dan dient de overeenkomst of het convenant niet gesloten te worden. Bindend klinkt voor sommigen dreigend, maar dat hoeft helemaal niet. We spreken iets af en dat gaan we samen dan ook uitvoeren. Daarvoor sluiten we de overeenkomst. Als er goede redenen voor zijn, kunnen afspraken na overleg bijgesteld worden of kan van verdere uitvoering afgezien worden. Hiervoor kunnen in een overeenkomst bepalingen worden opgenomen. Doelen, prestaties en afspraken moeten zoveel mogelijk SMART worden geformuleerd. Afspraken moeten vooral duidelijk, helder, tijdig en meetbaar zijn.

Verantwoordelijkheden toewijzen

In de overeenkomst moet duidelijk worden vastgelegd welke bevoegdheden en verantwoordelijkheden de onderscheidene partijen hebben. Een heldere afbakening is een wezenlijke voorwaarde voor een goede uitvoering van de overeenkomst en het daadwerkelijk realiseren van het beoogde resultaat. Zolang de overeenkomst gesloten wordt ter realisering van door PS vastgestelde doelstellingen en binnen de door PS vastgestelde kaders, kunnen GS dergelijke overeenkomsten aangaan. Als een overeenkomst zich buiten deze kaders begeeft, dan dienen PS dan wel de betrokken Statencommissie hierover gehoord te worden.

Verantwoording afleggen

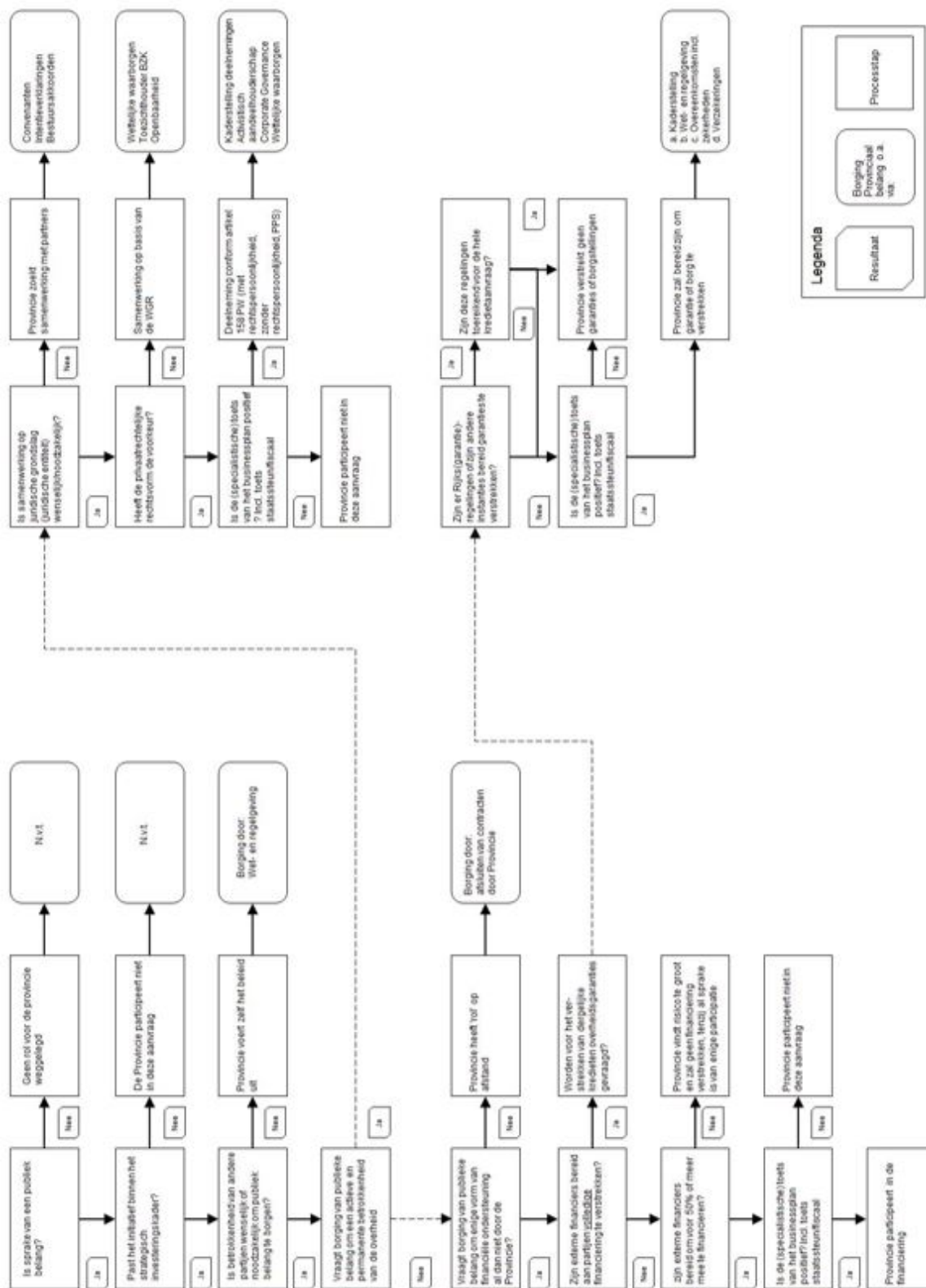
In de overeenkomst dient vastgelegd te worden welke evaluatie- en monitoringsmomenten er zijn en op welke wijze gerapporteerd wordt. Partijen kunnen gedurende de looptijd zo beoordelen of de beoogde doelen worden gerealiseerd.

Randvoorwaarden stellen

Goed contractbeheer/contractadministratie is een (rand)voorwaarde. Prestaties moeten gevolgd en beoordeeld kunnen worden onafhankelijk van de behandelende ambtenaar.

Vastgesteld door Provinciale Staten op 5 februari 2021

Bijlage 1: Beslisboom financieringsinstrumentarium



Bijlage 2: Overzicht rechtsvormen

Stichting	Notariële akte	Geen	Bestuur	Geen	Bestuur (bij onbehoorlijk bestuur)	Eventueel Vpb.	Bestuur niet in loondienst
Coöperatie/ Onderlinge waarborg- maatschappij	Ndantale akte	Geen	Bestuur	Ledenrad, evt. RVC	Leden VM-geregel BA- beperkt UA-niet Bestuur (bij onbehoorlijk bestuur)	Vpb, IB over winstuitkeringen	Alleen in bepaalde gevallen
Vereniging met beperkte rechts- bevoegdheid	Statuten	Geen	Bestuur	Leden	Bestuur (bij onbehoorlijk besturen niet ingeschreven in handelsregister)	Eventueel Vpb	Bestuur niet in loondienst
Vereniging met volledige rechts- bevoegdheid	Notariële akte	Geen	Bestuur	Leden	Bestuur (bij onbehoorlijk bestuur)	Eventueel Vpb	Bestuur niet in loondienst
C.V.	Vormvrij, voorkeur schriftelijk/notarieel contract	Geen	Beherend vennoten	Common ditaire vennoten	Beherend vennoten privé 100%, Commanditaire vennoten beperkt	Beherend vennoten, IB, mkb-winstvrijstelling, ondernemersaftrek (bij voldoen aan urencontertum)	Geen werknemers- verzekering
V.O.F.	Vormvrij, voorkeur schriftelijk/notarieel contract	Geen	Vennoten	Geen	Alle vennoten voor 100% als V.O.F., verplichtingen niet nakomt	IB, MkD-winstvrijstelling ondernemersaftrek (bij voldoen aan	Geen werknemers- verzekering
Maatschap	Vormvrij, voorkeur schriftelijk/notarieel contract	Geen	Makten	Geen	Privé voor gelijk privé deel als maatschap verplichtingen niet nakomt	IB, MkD- winstvrijstelling, ondernemersaftrek (bij voldoen aan urencontertum)	Geen werknemers- verzekering
N.V.	Ndantale akte	€45.000	Directie	Aandeehou- ders, Evt. RVC	Bestuur (bij onbehoorlijk bestuur)	Vpb en IB over salaris directie en dividend	Zie B.V.
B.V.	Notariële akte	€0,01	Directie	Aandeehou- ders, Evt. RVC	Bestuur (bij onbehoorlijk bestuur of bij onterechte uitkering aan aandeehouders)	Vpb en IB over salaris directie en over dividend	Geen werknemers- verzekeringen, tenzij ontslag tegen de wil van directeuraandeehouder
Eemmanszaak	Vormvrij	Geen	Eigenaar	Geen	Privé 100%	IB, mkb-winst-vrijstelling, ondernemers-aftrek (bij voldoen aan	Geen werknemers- verzekeringen
	Oprichting	Kapitaal vereiste	Bestuur	Andere organen	Aansprakelijkheid	Belastingen	Sociale zekerheid

Bijlage 3: Knelpunten bij commissariaten

Wil de commissaris in een vennootschap zijn taken naar behoren kunnen uitoefenen, dan dient hij deskundig en onafhankelijk te zijn. De (vennootschapsrechtelijke) lat ligt daarbij hoog en onbehoorlijke taakvervulling kan niet alleen tot ontslag en (publieke) verantwoording leiden, maar ook tot persoonlijke aansprakelijkstelling van de commissaris. Nog daargelaten de reputatieschade die een en ander voor de betrokken commissaris met zich mee kan brengen.

Nu een bijzondere verantwoordelijkheid en verstrekkende aansprakelijkheid op de schouders van een commissaris rusten, is het belangrijk om oog te hebben voor de knelpunten die kunnen bestaan wanneer iemand van binnen de Provincie wordt voorgedragen als commissaris. Deze knelpunten vormen de reden om het uitgangspunt in te nemen dat uitsluitend externe deskundigen worden voorgedragen voor het vervullen van de rol van commissaris.

- a. Publiek versus privaat: Kiest de Provincie er voor bepaalde activiteiten te structureren in een privaatrechtelijke rechtspersoon, dan is van belang dat een vennootschap niet kan worden beschouwd als "eigendom" van de aandeelhouder. De rechtspersoon neemt als zelfstandig instituut deel aan het economisch verkeer met eigen organen, beslissingsmechanismen en vennootschappelijke normen. Met andere woorden: met een keuze voor een privaatrechtelijke structuur kiest de Provincie ook voor toepassing van de relevante privaatrechtelijke regels en de vennootschapsrechtelijke normen met betrekking tot commissarissen en hun wijze van functioneren.
- b. Afbreukrisico: Aan de mate van professionaliteit van commissarissen worden steeds hogere eisen gesteld. Het risico van aansprakelijkstelling neemt navenant toe. Gebrekkelijk toezicht wordt niet geaccepteerd. Daarbij komt dat een gebrek aan transparantie tussen markt en overheid kan ontstaan waar een bestuurder of een ambtenaar van de Provincie qualitate qua een commissariaat vervult. Voor de buitenwereld is niet altijd duidelijk in welke hoedanigheid hij optreedt. Het verwijt van ondoorzichtig overheidsbestuur (terecht of onterecht) maakt hem kwetsbaar.
- c. Tegenstrijdigheid van belangen: Zoals gezegd, dient de door de Provincie voorgedragen commissaris zich - net als de andere commissarissen - te richten op het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming en niet op het algemeen c.q. provinciaal belang. In geval van strijdige belangen dient het vennootschapsbelang te prevaleren. De situatie dat het vennootschapsbelang en het algemeen c.q. provinciaal belang uiteen lopen is allesbehalve denkbeeldig. De commissaris van Provinciewege komt dan in een moeilijke positie terecht: door de Provincie is hij benoemd om "een vinger in de pap" te houden maar als commissaris dient hij het vennootschappelijk belang. De gedeputeerde-commissaris loopt het risico verstrikt te raken in een dubbelepetten-problematiek wanneer de activiteiten van de vennootschap binnen zijn portefeuille vallen, maar bijvoorbeeld ook wanneer hij als gedeputeerde verantwoordelijkheid draagt voor de verlening van vergunningen of de verstrekking van subsidies. Als portefeuillehouder dient de gedeputeerde-commissaris zich in het college respectievelijk PS te verantwoorden; als commissaris tegenover zijn medecommissarissen en de aandeelhouders. Waar in het college en PS het algemeen c.q. publiek belang de maatstaf vormt, staat in de vennootschap het (mogelijk afwijkend) vennootschappelijk belang voorop.
- d. Onafhankelijkheid: De commissaris dient onafhankelijk te zijn en zonder last of ruggespraak te handelen. Dit uitgangspunt staat onder druk wanneer de voorbereiding van een commissarissenvergadering - al dan niet gedeeltelijk - aan het ambtelijk apparaat wordt overgelaten. Een praktijk waarbij ambtenaren de agenda met bijlagen op voorhand krijgen toegestuurd om vervolgens aan de hand daarvan de commissaris van Provinciewege te informeren, is discutabel. Het verstrekken van de notulen van een vergadering van de RvC lijkt in strijd met de vertrouwelijkheid van het overleg binnen de RvC.
- e. Verantwoording: De commissaris van Provinciewege legt géén verantwoording af aan het college of PS; ook al is de bestuurder of ambtenaar die het betreffende commissariaat vervult, juist omwille van die hoedanigheid (qualitate qua) benoemd. Een en ander staat - mogelijk - haaks op het verwachtingspatroon van het college respectievelijk PS. Echter, dit is het logische gevolg van de keuze van de Provincie om deel te nemen in een privaatrechtelijk rechtspersoon.

Bijlage 4: Fondsen

Voor het kunnen realiseren van een publiek doel wordt binnen de Provincie regelmatig gebruik gemaakt van zogenaamde "fondsen". Er zijn inmiddels ook al diverse fondsen opgericht.

Hieronder zal kort uiteen worden gezet wat nu precies onder een fonds dient te worden verstaan en welke alternatieven er zijn als het gaat om fondsvorming.

a) Extern fonds

Een fonds kan een juridische entiteit zijn die een kapitaal beheert en hieruit bijdragen aan organisaties of individuen verleent voor een bepaald vooraf vastgelegd doel.

Een van de mogelijkheden om een fonds vorm te geven is door middel van het oprichten van een rechtspersoon (bijv. een vennootschap). In deze vennootschap (waarin de Provincie al dan niet voor 100% aandeelhouder is) worden provinciale middelen ter hoogte van een bepaald bedrag ondergebracht. Het bestuur van de rechtspersoon krijgt de bevoegdheid om te beslissen over de besteding van deze middelen.

Er bestaat een mogelijkheid om een externe onafhankelijke fondsbeheerder te werven (evt. via een aanbesteding) die de bestuurstaak binnen de vennootschap voor zijn rekening neemt. Dit wordt gedaan om het fonds te laten voldoen aan de vereisten van de Europese staatssteunkaders (de Algemene Groepsvrijstellingsverordening). Als gevolg van de Algemene groepsvrijstellingsverordening dient het fonds op een zakelijke grondslag te worden beheerd. Dat wil zeggen dat een professionele fondsbeheerder moet worden aangesteld die een prestatie gerelateerde vergoeding ontvangt. Als dat het geval is (en ook aan de overige staatssteun-vereisten is voldaan) dan kunnen bestedingen uit het fonds 'staatssteunproof' worden verricht (leningen/participaties). Naast het bestuur kan binnen de vennootschap een Raad van Commissarissen (of bij een stichting: een Raad van Toezicht) worden ingesteld. Ook dient een adviescommissie in het leven worden geroepen bestaande uit deskundigen uit het veld, die het bestuur van de vennootschap (of de stichting) adviseert over de besteding van de middelen.

In de statuten van de vennootschap wordt uitdrukkelijk het doel van de vennootschap beschreven, met andere woorden wordt statutair vastgelegd aan welke doelen de middelen uit het fonds mogen worden besteed. Om te waarborgen dat de vennootschap snel en effectief kan handelen is het noodzakelijk de entiteit een mandaat te geven om zelfstandig beslissingen te nemen. De rol van de Provincie beperkt zich in dat geval tot het vooraf stellen van duidelijke kaders en het achteraf controleren van de vennootschap/stichting. Hierover zal door het college in haar rol als aandeelhouder verantwoording moeten worden afgelegd aan PS.

Het oprichten van een extern fonds middels een vennootschap/stichting heeft de volgende voordelen:

- Een vennootschap/stichting beoogt om met een daartoe bepaald vermogen het in de statuten vastgelegde doel te verwezenlijken. Hierdoor kan dus een duidelijke opdracht aan de vennootschap/stichting worden meegegeven.
- Het vermogen van de vennootschap/stichting kan slechts worden besteed ter verwezenlijking van het statutaire doel. Er is dus sprake van een afgezonderd vermogen, wat duidelijk is geormerkt voor een bepaald doel. Aangezien dit doel is vastgelegd in de statuten, kan dit niet zomaar worden gewijzigd.
- Zakelijk fondsbeheer hetgeen zorgt voor een zakelijkere benadering en meer afstand.
- Door het fonds op afstand te plaatsen en een verschuiving te weeg te brengen van controle vooraf, naar verantwoording achteraf kunnen de middelen uit het fonds snel en slagvaardig worden besteed.
- De oprichting van een vennootschap/stichting kan een belangrijke signaalwerking hebben naar de buitenwacht, de Provincie als "betrouwbare overheid".
- Minder politieke beïnvloeding bij de uitvoering.
- Kan in sommige gevallen beter uitvoering geven aan een lange termijn strategie.

Maar de oprichting van een vennootschap/stichting heeft ook enkele nadelen:

- De controle van de Provincie op de besteding van de middelen is beperkt tot kaderstelling vooraf (inclusief het wettelijke recht van PS om wensen en bedenkingen kenbaar te maken ten aanzien van de oprichting van en/of deelneming in een verbonden partij) en controle en verantwoording in PS achteraf.
- Het vermogen van de vennootschap/stichting kan slechts worden besteed ter verwezenlijking van het statutaire doel. De middelen blijven dus geormerkt aan het doel van de vennootschap/stichting, ook als de beleidsprioriteiten om welke reden dan ook wijzigen. Afhankelijk van het bepaalde in de statuten zal de Provincie in haar rol als aandeelhouder wel de mogelijkheid hebben het doel te wijzigen of bij te stellen.

b) Intern fonds (lees bestemmingsreserve)

Om de uitvoeringskracht, slagvaardigheid en snelheid van de uitrol van het Collegeprogramma te realiseren kan gedacht worden aan het oormerken van middelen binnen de provinciale begroting.

Conform de financiële spelregels mandateert PS het budgetrecht aan GS, en wordt op die manier de ruimte gegeven aan GS om projecten die in aanmerking komen voor dekking vanuit deze geormerkte middelen te honoreren en daar verantwoordingsafspraken over te maken.

GS informeren PS vervolgens periodiek informeren over de stand van zaken c.q. uitputting van de middelen via de reguliere P&C cyclus.

Daar waar bij een extern fonds een investeringsreglement wordt opgesteld, is bij een intern fonds (intern beheer door beleidscluster en Financiën) dit Uitvoeringskader leidend. Zo nodig kan een aanvullende beleidsregel worden vastgesteld door het college.

Als voor dit alternatief wordt gekozen is een voordeel:

- GS hebben budgetrecht en kan daardoor evengoed op daadkrachtige wijze projecten financieel honoreren en wegzetten.
- Directe sturing door GS en PS.

Het eventuele nadeel van dit alternatief:

- De gereserveerde middelen kunnen worden geherprioriteerd.
- Politieke invloed ten aanzien van projectkeuze.
- Bezwaar- en beroepsprocedures.
- Interne belasting uitvoering.

Bijlage 5: Reserves en voorzieningen

Voor elk te vormen reserve worden instellingsbesluiten worden via onderstaand model aan Provinciale Staten aangeboden.

Naam reserve/voorziening	
Instellingsdatum PS-besluit	
Doel van de reserve	
Voedingsplan	
Bestedingsplan	
Maximum omvang	
Rentetoevoeging	
Looptijd reserve	

Indien een reserve of voorziening kan worden opgeheven zal dit via een opheffingsbesluit conform onderstaande model aan Provinciale Staten worden aangeboden.

Naam reserve	
Instellingsdatum PS-besluit	
Doel van de reserve/voorziening	
Opheffingsdatum PS-besluit	
Reden opheffing	
Vrijval	

Bijlage 6: Three Lines of Defense

In het collegeprogramma 2019-2023 is onder meer het volgende opgenomen:

"Ambitieuze beleid vraagt om een sterke ambtelijke organisatie die zich blijft ontwikkelen, die flexibel kan meebewegen en naar buiten gericht is. De Provincie participeert steeds meer in grote projecten en programma's met verschillende partners. Dit vraagt enerzijds om nieuwe vormen van verbindend leiderschap en ambtelijk ondernemerschap. Anderzijds vraagt dit om de nodige expertise en professionaliteit om onze organisatie (financieel) in control te houden. Voor een gedegen collectieve besluitvorming is het cruciaal dat risico's en rendementen scherp in het oog worden gehouden en integraal aan de bestuurstafel worden afgewogen."

Daarnaast gaan externe ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld digitalisering, robotisering en nieuwe wet- en regelgeving steeds sneller. En stellen de politiek en het bestuur hoge eisen aan de kwaliteit van GS- en PS-voorstellen alsmede aan de stuur- en verantwoordingsinformatie. Dit vraagt om de nodige expertise en professionaliteit om onze organisatie in control te houden.

De directie heeft daarom in de organisatievisie 2020 aangekondigd de beheersing en control te willen versterken. Om dit doel te bereiken wordt de controlfunctie in onze organisatie anders ingericht. Er is gekozen om 3 systeemniveau in te bouwen, ook wel het model van Three Lines of Defense (3LoD) genoemd:

De inrichting en werking van de **eerste Line of Defense (1LoD)** is een verantwoordelijkheid van het project- en lijnmanagement. Het project- en lijnmanagement is verantwoordelijk voor realisatie van doelstellingen en de wijze waarop de middelen worden ingezet, alsmede voor de borging dat dit plaatsvindt binnen daartoe geldende regelgeving en kaders (doeltreffend, doelmatig en rechtmatig). De eerste lijn is verantwoordelijk voor het nemen van beslissingen teneinde de doelen te realiseren.

De **tweede Line of Defense (2LoD)** toetst op kaders en adviseert het project- en lijnmanagement hoe aan de kaders kan worden voldaan, vanuit een onafhankelijke adviserende en signalerende positie. Deze Line of Defense wordt uitgevoerd door de bedrijfsvoeringclusters zoals bijvoorbeeld cluster Juridische Zaken en Inkoop en cluster Financiën. De tweede lijn zorgt voor tegenmacht ('countervailing power') en een kritische blik. Voor projecten betekent dit bijvoorbeeld dat vanuit het Cluster Financiën een projectcontroller de 'kritische vriend' rol vervult voor het projectteam. De tweede Line of Defense is verantwoordelijk voor het ontwerpen en implementeren van de systemen voor de beheersing van de bedrijfsprocessen, planning en control, informatieverwerking, communicatie en rapportage.

De **derde Line of Defense (3LoD)** is verantwoordelijk voor de objectieve beoordeling van de opzet en werking van het systeem van control (3LoD-model) en voor de uitvoering van de audit functie (inclusief verbijzonderde interne controle). De derde lijn wordt uitgevoerd door het team Concerncontrol en - Advies (CCA) en het team Bestuurs- en Directieondersteuning (BDO) van het nieuwe cluster Concerncontrol en bestuursondersteuning. Beide teams houden de eerste en tweede lijn een spiegel voor: worden doelen behaald, zijn risico's in beeld en wordt binnen de gestelde kaders (inclusief wet- en regelgeving) gehandeld. Maar ook of de kwaliteit van de GS- en PS-voorstellen voldoen aan daaraan te stellen eisen (tijdig, juist, volledig en relevant als aspecten van betrouwbaarheid). De derde lijn toetst of het systeem van control in de eerste en tweede lijn afdoende is ingericht (opzet) en in de praktijk adequaat heeft gefunctioneerd (werking).

In lijn met de door de directie ingezette ontwikkeling van concerncontrol worden de regels voor de uitvoering van alle bedrijfskritieke processen nader uitgewerkt conform de nieuwe Provinciale concernstandaard 'Zo werken wij'. Deze uitvoeringsregels borgen een uniforme handelwijze en beheersing van de risico's in de uitvoering. Het geeft tevens inzicht in de mate waarin de processen "in control" zijn: zijn de werkprocessen zodanig ingericht dat alle risico's op een adequate worden beheerst?

De processen van de uitvoering van het grond- en vastgoedbeleid zijn inmiddels op deze nieuwe werkwijze uitgewerkt en door GS op 19 mei 2020 vastgesteld. Middels de mededeling portefeuille van 19 mei 2020 (2020/20722) is de nota Uitvoering Grond- en vastgoedbeleid 2020 (*Zo werken wij !*) ter kennisgeving aan PS aangeboden. De uitwerking van de 'Zo werken wij' standaard voor de bedrijfskritieke processen ' infrastructurele projecten' en 'VTH' zijn momenteel in ontwikkeling. De overige processen worden in 2021 opgestart.

Tenslotte heeft een projectgroep onder leiding van een kwartiermaker gewerkt aan de opzet van het nieuwe cluster Concerncontrol en bestuursondersteuning dat naar verwachting per 1 januari 2021 van start gaat. In het clusterplan zijn de missie, doelstellingen, positionering en teamopbouw en de taken en activiteiten van het cluster in detail beschreven. Daarmee is de derde Line of Defense concreet vormgegeven

Bijlage 7: Rendementseis eigen vermogen

Het vereist rendement (R_a) wordt als volgt bepaald in lijn met het Capital Asset Pricing Model:

$$R_a = R_f + \beta (R_m - R_f)$$

R_f = Het rendement op Staatsobligaties met eenzelfde looptijd als de investering.

R_m = Het historisch rendement (minimaal 5 jaar) op een volledige gediversifieerde marktportefeuille AEX meerjarig rendement).

β = De mate van gevoeligheid (risico) van de investering ten opzichte van marktomstandigheden.

In geval van beursgenoteerde bedrijven is de Bèta direct af te leiden uit de mate waarin het bedrijfsaandeel meebeweegt met de ontwikkeling op de markt. Bij het ontbreken van marktprijzen wordt de beoordeling van de bèta in zekere mate subjectief. In dit geval dient deze gebaseerd te worden op industrie brede cijfers en in onderling vergelijk binnen de investeringsportefeuille. De berekening van de Bèta is in dit geval de gemiddelde Bèta van alle bedrijven die in dezelfde industrie actief zijn en worden verhandeld op de Euronext.

Bijvoorbeeld:

Investering in de industrie gezondheidszorg, met een looptijd van 10 jaar:

Bèta = 1,161 (bron: Euronext)

R_f = -0,438% (bron: Nederlandse staatslening 10 jaar)

R_m = 9,36% (bron: AEX gemiddelde rendement over de periode 2009-2019)

$$R_a = R_f + \beta \times (R_m - R_f) = -0,438\% + 1,161 \times (9,36\% - 0,438\%) = 10,94\%$$

Weighted Average Cost of Capital (WACC)

Dit betekent dat als deze investering volledig met eigen vermogen wordt gefinancierd, dat bij bepaling van de netto contante waarde een disconteringsvoet van 10,94% gebruikt dient te worden. Echter wordt een investering doorgaans gefinancierd van een mix van eigen vermogen en vreemd vermogen. Voor investering die gedeeltelijk door eigen vermogen en gedeeltelijk door vreemd vermogen worden gefinancierd dient de WACC als disconteringsvoet te worden gehanteerd. Hierbij is van belang dat de omvang van het Eigen vermogen (E), de omvang van de vreemd vermogen (D) en de rendement van het vreemd vermogen (R_v) inzichtelijk is. Het rendement van het vreemd vermogen is de rente die is betaald voor het leningsdeel. Deze wordt in mindering gebracht met VPB belastingtarief (t)

$$WACC = R_a \times \frac{E}{E + D} + R_v \times \frac{D}{E + D} \times (1 - t)$$

Bijvoorbeeld:

D = €500.000

E = € 600.000

R_v = 6,00%

R_a = 10,94%

t = 25%

$$WACC = 6\% * \frac{€600.000}{€600.000 + €500.000} + 10,94\% * \frac{€500.000}{€600.000 + €500.000} * (1 - 25\%) = 7,20\%$$

De WACC (gemiddelde vermogenskostenvoet) wordt in projectberekeningen ook als IRR aangeduid. Dit houdt in dat de IRR, zoals hierna toegelicht, ten minste 7,20% bedraagt. Dit zal voor veel provinciale projecten niet haalbaar zijn, het is echter van belang om dit inzichtelijk te maken, omdat het illustratief is voor de gelopen risico's.

Samengestelde projecten

Veelal vergt een project een samenstelling van instrumenten. In dergelijke gevallen kan het samengesteld rendement bepaald worden aan de hand van de internal rate of return, berekend op basis van de cumulatieve kasstromen (Rente/Aflossing/Dividend/Kapitaalstortingen/Financiering/Verkoopresultaat).

Hiermee wordt de rentabiliteit van het gehele project berekend ten opzichte van de provinciale investering. Dit kan worden afgezet tegen het vereist rendement op basis van de mix van vreemd vermogen, eigen vermogen en eventuele subsidie. Het is van belang te beseffen dat ieder project een eigen risicoprofiel heeft en daarmee tevens een andere disconteringsvoet!

$$NCW_p = \frac{CF_1}{(1+IRR)^1} + \frac{CF_2}{(1+IRR)^2} + \frac{CF_{...}}{(1+IRR)^{...}} + \frac{CF_n}{(1+IRR)^n}$$

$$NCW_p = 0$$

Bijlage 8: Normen inrichting governance vennootschappen⁶⁵

Governance staat al jaren volop in de belangstelling, zowel binnen het bedrijfsleven (corporate governance) als binnen overheden (government governance). Daarbij staat governance voor bestuur. Een gangbare definitie van governance als het om overheidsorganisaties gaat, luidt: 'het waarborgen dat de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, evenals het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden, gebeurt in onderlinge samenhang, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen en in lijn met de bestuurlijke visie.' (Ministerie van Financiën, 2006).

Naarmate publieke taken meer door organisaties op afstand van de overheid worden uitgevoerd is ook de inrichting van de governance bij deze organisaties meer in de belangstelling komen te staan. Daarbij staat vooral de vraag centraal hoe de governance van deze organisaties ingericht dient te worden zodat zij (ook) hun (publieke) doelstellingen op een efficiënte en effectieve manier realiseren en daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen aan belanghebbenden.

De Algemene Rekenkamer vat in dit geval goed bestuur op 'als een goede afstemming tussen sturen, beheersen, verantwoord en toezicht houden binnen en tussen organisaties die publieke taken uitvoeren. Dan gaat het bijvoorbeeld om de manier waarop intern toezicht en de dialoog met belanghebbenden zijn vormgegeven en om het op orde zijn van de bedrijfsvoering.' (Algemene Rekenkamer, 2008). Daarbij tekent de Algemene Rekenkamer aan dat goed bestuur meer doelen dient dan alleen goede prestaties en andersom prestaties van een instelling door meer zaken worden bepaald dan alleen door goed bestuur. De kwaliteit van de publieke regiefunctie hangt eveneens af van het vertrouwen tussen partijen en de wil om samen de publieke taak goed in te vullen.

Hieronder wordt voor ieder governance-aspect afzonderlijk een aantal criteria weergegeven waaraan op adequate wijze aandacht aan besteedt dient te worden bij het onderbrengen van de uitvoering van publieke taken bij verbonden partijen. Met betrekking tot verbonden partijen vervult de Provincie zowel de rol van eigenaar als de rol van opdrachtgever/klant. De inrichting van de governance-aspecten heeft betrekking op beide rollen.

Sturen

'Sturen is het richting geven aan een organisatie om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren. Dit proces bestaat onder meer uit het inrichten van de organisatie en de daaraan verbonden verantwoordelijkheden.' (Algemene Rekenkamer, 2008)

Essentieel voor een goede sturing is het op tijd maken en contractueel vastleggen van afspraken. Deze afspraken dienen te gaan over de doelen, prestaties, budgetten, output, afbakening van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, eisen die aan inhoud en frequentie van rapportages worden gesteld en over het omgaan met risico's. Daarnaast is het essentieel voor het goed kunnen sturen (als opdrachtgever), dat de Provincie over genoeg kennis beschikt.

De rekenkamer onderscheidt wat sturing betreft de volgende basisvereisten.

Doelen:

- De beleidsdoelstellingen die de Provincie nastreeft met deelname aan de verbonden partij zijn vastgelegd;
- De bijdrage van de verbonden partij aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen is vastgelegd en als zodanig ook expliciet als doel opgenomen in de statuten van de verbonden partij;
- De beoogde effecten van de producten/dienstverlening en toetsingscriteria aan
- de hand waarvan kan worden bepaald of de verbonden partij de overeengekomen doelen bereikt zijn vastgelegd;
- Afspraken over de prestaties die de verbonden partij dient te leveren en de
- financiering daarvan zijn vastgelegd.

Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden:

- De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verbonden partij zijn adequaat omschreven en voldoende afgebakend;
- Binnen de Provincie is sprake van een functiescheiding tussen degene die beleidsmatig samenwerkt met de verbonden partij en degene die de rapportages beoordeelt en GS adviseert.

Inhoud en frequentie van rapportages:

⁶⁵Bron Zuidelijke Rekenkamer in haar Rapport Governance Verbonden Partijen provincie Limburg d.d. 29 september 2015.

- Afspraken over de informatievoorziening zijn vastgelegd; wanneer, hoe vaak en aan wie moet informatie worden geleverd, welke informatie moet worden geleverd met betrekking tot de realisatie (de inhoud van de rapportages)?;
- Afspraken over (tussentijdse) evaluaties zijn vastgelegd;
- Afspraken over frequentie en aard van de overlegstructuur zijn vastgelegd.

Omgang met (financiële) risico's:

- Afspraken rond risico's, risicoverdeling en de wijze waarop deze worden beheerst zijn vastgelegd; wie is financieel en bestuurlijk verantwoordelijk als het mis gaat, hoe wordt met financiële tegenvallers omgegaan?;
- Afspraken over niet-reguliere informatievoorziening van de verbonden partij aan de Provincie als de doelen van de Provincie niet gehaald dreigen te worden of financiële en andere risico's zich dreigen te manifesteren, zijn vastgelegd.

Beheersen

'Beheersen is het invoeren van een stelsel van maatregelen en procedures om vast te stellen of de uitvoering in overeenstemming is/blijft met de plannen en om zo nodig bij te sturen om de beleidsdoelstellingen te realiseren. Dit betreft zowel hard controls, bijvoorbeeld prestatiemeting, als soft controls, onder andere het uitdragen van de organisatienormen en -waarden' (Algemene Rekenkamer, 2008).

Beheersen omvat dus maatregelen en procedures op basis waarvan de Provincie zekerheid krijgt dat de verbonden partij de beleidsdoelstellingen en overige (in een contract) vastgelegde afspraken realiseert. Daartoe zijn onder meer van belang de informatieverstrekking door de verbonden partij over de realisatie van beleidsdoelstellingen en prestatieafspraken (in relatie tot de financiën en risico's), de toetsing van de aangeleverde informatie op juistheid, volledigheid en tijdigheid door de Provincie en beïnvloedingsmogelijkheden voor de Provincie om bij afwijkingen in te kunnen grijpen. Daarbij is het van belang dat de ambtelijke organisatie (maar ook GS) over voldoende kennis en expertise beschikken en de (interne) organisatie adequaat is ingericht.

De rekenkamer onderscheidt wat beheersing betreft de volgende basisvereisten.

Informatieverstrekking en -beheer:

- De Provincie ontvangt periodiek rapportages over de uitvoering (realisatie beleidsdoelstellingen, prestatieafspraken, realisatie versus budget).
- Rapportages bevatten in ieder geval financiële informatie, operationele informatie, kengetallen over de bedrijfsvoering en over prestaties, informatie over de rechtmatigheid en over fiscale aangelegenheden (zoals BTW compensatiefonds).
- Rapportages worden door de Provincie getoetst op juistheid, volledigheid en tijdigheid.
- Er vinden evaluatiegesprekken plaats naar aanleiding van de rapportages.
- Er wordt integraal verslag gedaan aan GS en PS.

Beïnvloedingsmogelijkheden:

- De Provincie beschikt over voldoende mogelijkheden om bij afwijkingen in te grijpen (bijvoorbeeld mogelijkheden/voorwaarden voor beëindiging van deelname en voor het beschikbaar stellen van geld).
- De Provincie is bevoegd om bestuurders voor te dragen voor benoeming en ontslag.
- De juridische bevoegdheden van het bestuur van de verbonden partij zijn vastgelegd (bijvoorbeeld in een directiestatuut).

Kennis borging:

- Het delen van kennis tussen de deelnemende partijen is geborgd.
- De Provincie heeft voldoende kennis in huis om dreigende ontsporing van de verbonden partij te onderkennen en om adequaat te reageren wanneer zich calamiteiten voordoen bij de Verbonden Partij.

Interne organisatie:

- Binnen de verbonden partij is sprake van een adequate verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.
- Er zijn integriteitregels opgesteld in de vorm van gedragscodes met betrekking tot onafhankelijkheid van commissarissen en accountants en tot een adequate beloningsstructuur.
- De verbonden partij beschikt over een stelsel van interne controlemaatregelen om te kunnen toetsen of financiële rapportages betrouwbaar zijn en men zich aan de wetten en regels houdt.
- De verbonden partij rapporteert over de werking van de interne controlemaatregelen.
- De verbonden partij voert interne audits uit om na te gaan in hoeverre volgens procedures wordt gewerkt.

Risicomanagement:

- De verbonden partij beschikt over een risicomanagementmethode waarbij risico's worden geïnventariseerd, beheerst en (periodiek) gemonitord.

Toezicht

'Toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of een zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren. Intern toezicht is het toezicht op het bestuur van een organisatie door een orgaan binnen dezelfde organisatie.' (Algemene Rekenkamer, 2008)

Uitgaande van bovenstaande definitie bestaat (intern) toezicht uit drie elementen die op elkaar zijn afgestemd, namelijk informatieverzameling, oordeelsvorming en eventuele interventies.

Met betrekking tot verbonden partijen kan toezicht worden ingevuld door een Raad van Toezicht/Raad van Commissarissen, maar ook via een model waarin bestuur en toezicht in één orgaan zijn verenigd.

In de Nederlandse corporate governance code wordt de rol van de Raad van commissarissen van een NV en BV omschreven als volgt. 'De raad van commissarissen houdt toezicht op het beleid van het bestuur en de algemene gang van zaken in de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. Hierbij richt de raad zich tevens op de effectiviteit van de interne risicobeheersings- en controlesystemen van de vennootschap en de integriteit en kwaliteit van de financiële verslaggeving.'

De rekenkamer onderscheidt wat toezicht betreft de volgende basisvereisten:

Invulling:

- Er is sprake van een onafhankelijke toezichthouder.
- De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de toezichthouder zijn vastgelegd (waaronder mogelijkheden om, indien nodig, corrigerend op te kunnen treden).

Uitvoering:

- De toezichthouder beschikt (tijdig) over de juiste informatie om het functioneren van de verbonden partij te kunnen beoordelen (presteren van de organisatie en van het bestuur, het managen van de risico's, de financiële toestand van de organisatie, het 'in control' zijn van de organisatie).
- De toezichthouder treft, indien nodig, corrigerende maatregelen.
- De toezichthouder rapporteert en legt verantwoording af.
- Toezichthouders worden geëvalueerd op hun functioneren en kunnen, indien nodig, door de deelnemende partijen worden vervangen.

Verantwoording

De Algemene Rekenkamer (2008) ziet verantwoording als het sluitstuk, waarbij aan belanghebbenden voldoende informatie wordt gegeven zodat zij kunnen beoordelen of:

- de doelstellingen worden bereikt;
- de wijze waarop de organisatie wordt aangestuurd en beheerst hun voldoende zekerheid geeft over de mate waarin doelstellingen in de toekomst gehaald worden;
- het toezicht dat wordt gehouden aansluit bij de gewenste zekerheid over het bereiken van de doelstellingen en de wijze van aansturing en beheersing.

De laatste twee punten komen er met andere woorden op neer dat verantwoording wordt afgelegd over de governance structuur en de naleving van de afspraken in het kader hiervan.

De Algemene Rekenkamer onderscheidt met betrekking tot de omgang met belanghebbenden door de verbonden partij enerzijds *verantwoording afleggen aan* belanghebbenden en anderzijds het *voeren van een dialoog met* belanghebbenden. Bij verantwoording gaat het dan om het achteraf afleggen van rekenschap over specifieke onderwerpen aan een specifiek forum. Indien een instelling zich hierbij richt tot verschillende groepen belanghebbenden en de verantwoording betrekking heeft op een breed palet aan onderwerpen zoals: financiën, prestaties, kwaliteit en maatschappelijk verantwoord handelen, dan spreekt de Algemene Rekenkamer van meervoudige (publieke) verantwoording.

De Rekenkamer onderscheidt wat verantwoording betreft de volgende basisvereisten:

- Er vindt verantwoording plaats over de realisatie van de doelstellingen, de strategie en het beleid en de daaruit voortvloeiende resultatenontwikkeling.
- Er vindt verantwoording plaats over de rechtmatigheid en doelmatigheid van de inzet van middelen.
- Er vindt verantwoording plaats over het governance beleid/de governance structuur (verantwoordingsinformatie draagt bij aan transparantie, geeft voldoende informatie om het proces van sturen en beheersen te beoordelen en ondersteunt toezicht).

- Het verstrekken van verantwoordingsinformatie vindt plaats conform de afspraken die hierover zijn vastgelegd (zie governance-aspect sturen; afspraken over tijdigheid, relevantie, volledigheid, getrouwheid, onderlinge vergelijkbaarheid, voorschriften rond inhoud van verslaglegging, zowel financieel als beleidsmatig en de frequentie van de informatieverstrekking).
- De verbonden partij wordt geëvalueerd aan de hand van de verantwoordingsinformatie.

Van een dialoog met belanghebbenden is naar de mening van de Algemene Rekenkamer sprake wanneer een organisatie haar belanghebbenden betreft bij het beleid. Daarbij is sprake van tweerichtingsverkeer: er gaat informatie vanuit de organisatie naar de belanghebbenden, maar ook informatie vanuit de belanghebbenden naar de organisatie.

Ook in 'The Good Governance Standard for Public Services' die in 2005 is gepubliceerd door de 'Independent Commission on Good Governance in Public Services' in Groot-Brittannië, wordt de stakeholderdialoog als een cruciaal element van goed bestuur beschouwd. Dit houdt in raadpleging vooraf, dialoog met, en verantwoording achteraf aan stakeholders. De commissie ziet publieke rekenschap als een tweezijdig proces; naast het afleggen van verantwoording gaat het om goed luisteren naar belanghebbenden.

Bijlage 9: Financiële instrumenten en sturing

Bespreekpunten

1. Hoe kan worden gestuurd via de verschillende instrumenten (fase van vormgeving/inrichting)?
2. Meer of minder (bij)sturen vanuit de verschillende instrumenten (beheerfase).
3. Sturen als aandeelhouder in een vennootschap.
4. Sturen als subsidieverstrekker.
5. Implicaties van wijze van sturing voor de 'cultuur' c.q. opstelling per instrument.

1. Hoe kan worden gestuurd via de verschillende instrumenten (fase van vormgeving/inrichting)?

In dit onderdeel wordt primair ingegaan op de vraag hoe kan worden (bij)gestuurd via de verschillende instrumenten:

Wijze van sturing

Instrument	Wanneer	Hoe
Subsidie	Focus sturen aan voorzijde	Via de subsidieregeling en subsidiebeschikking.
Opdracht	Focus sturen aan voorzijde	Via de overeenkomst van opdracht.
Financiering (lening/garantie)	Focus sturen aan voorzijde	Via de geldlenings- of garantieovereenkomst.
Deelneming in Vennootschappen (B.V. en N.V.)	Focus op sturen tijdens gehele uitvoering	Via bepalingen in statuten, aandeelhoudersovereenkomst, of directiereglement.

De keuze voor een bepaald instrument is, zoals hierboven weergegeven, afhankelijk van diverse factoren. Het richting geven aan het realiseren van de gestelde beleidsdoelen is hierbij dominant.

Centrale vraag in de ontwikkelfase: volstaat een sturing aan de voorzijde om het publiek belang te borgen (bijv. via verplichtingen in een subsidiebeschikking). Of is een 'actieve' sturing tijdens de gehele uitvoering noodzakelijk of wenselijk (in eigen beheer of via een verbonden partij).

Anders gezegd: ligt de focus op sturen aan de voorzijde (via een subsidie, opdracht of lening) of wenst het college tijdens de volledige uitvoering invloed te hebben op de projecten/programma's om daarmee sturing te geven rekening houdend met ontwikkelingen, kansen en risico's in de omgeving.

Overigens impliceert een sturing aan de voorzijde (z.g. 'passieve sturing') niet dat er tijdens de uitvoering en achteraf verder geen enkele sturing plaats zal vinden. De focus ligt echter aan de voorkant.

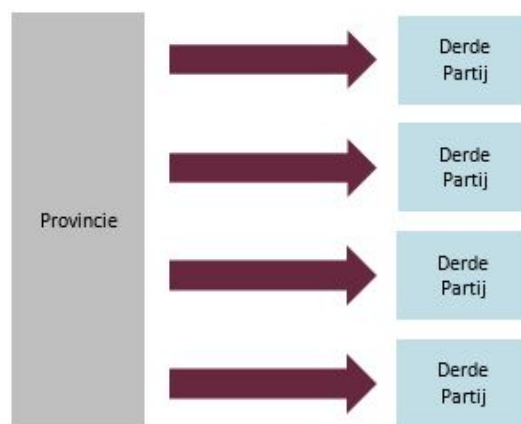
"Op afstand"

Sturen aan de voorkant impliceert dat de feitelijke uitvoering door derden zal plaatsvinden en de uitvoering daarmee volledig "op afstand" van de Provincie komt te staan (zie schema hierna).

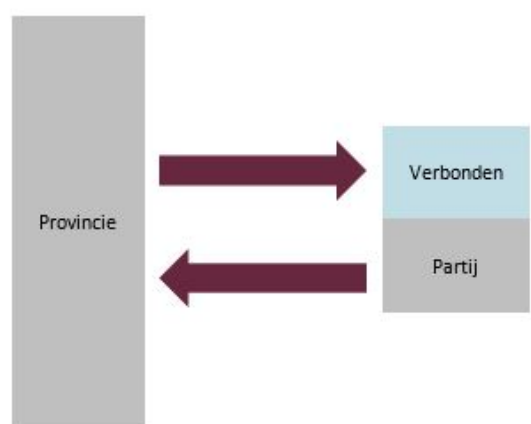
Sturing via een verbonden partij impliceert weliswaar dat er een entiteit op afstand van de Provincie komt te staan maar is tevens een instrument dat - naast uitvoering in eigen beheer - vergaande sturing tijdens de uitvoering (via de rol van aandeelhouder) mogelijk maakt.

In schema:

A. Passief sturen



B. Actief sturen



A. Focus op sturing aan de voorzijde ('passief' sturen)

(uitvoering door derde partijen)

B. Focus op permanent sturing gedurende de gehele uitvoering ('actief sturen')

(in eigen beheer uitvoeren of in een verbonden partij al dan niet samen met andere partijen)

Bij het verkrijgen van inzicht in de wijze waarop het college wenst te interveniëren (actief tijdens de hele rit of met name gericht op de voorzijde van het traject) spelen verschillende dimensies en invalshoeken een rol. Het betreft onder meer de volgende:

- Het beoogd maatschappelijk doel en effect
Het ontwikkelen van een campus samen met private en publieke partners leent zich bij uitstek voor een actieve sturing middels een verbonden partij.
- Prikkel aan voorzijde, andere partijen over de streep trekken of bijv. een hulpmiddel
Soms is een eenmalige (financiële) prikkel aan de voorzijde voldoende om een publiek belang te (laten) realiseren. Een subsidie is dan het aangewezen instrument. Een garantie is een instrument om anderen over de streep te trekken en een lening is meer een hulpmiddel. Een lening moet uiteindelijk ook worden terugbetaald.
- Mate waarin revolverendheid van de ingezette middelen gewenst is
Wenst het college de ingezette strategie te continueren vanuit de gedachte dat elke in te zetten euro moet terugvloeien in de Provinciekas (renderen) dan ligt een keuze voor een subsidie niet voor de hand. Een subsidie wordt eenmalig uitgekeerd en keert niet terug indien subsidieontvanger aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen heeft voldaan. Het verstrekken van subsidies is consumptief. Voor de instandhouding van het provinciaal vermogen heeft het inzetten van een financiering (lening of garantie) of participatie in een verbonden partij de voorkeur. Deze instrumenten gaan er immers vanuit dat middelen op termijn terugvloeien naar de Provincie. Een lening vloeit terug in de Provinciekas en levert in de regel rente op (als Provincie zijn we immers verplicht een marktconforme rente te berekenen ter voorkoming van staatssteun). Ook voor een garantie wordt een marktconforme premie betaald. Met de deelname in een verbonden partij wordt een rendement beoogd.
- Afdwingbare prestaties of juist niet
Wenst het college een afdwingbare maatschappelijke prestatie dan ligt een subsidie niet voor de hand. Met een subsidiebeschikking sec kan het verrichten van de gesubsidieerde activiteit niet daadwerkelijk worden afdwongen. Wel kan de subsidie op een lager bedrag worden vastgesteld en indien reeds is bevoorschot worden teruggevorderd als opgelegde verplichtingen niet worden nagekomen. Het instrument 'opdracht' maakt het wel mogelijk om (juridisch) afdwingbare afspraken te maken over te leveren prestaties volgens de wensen van de Provincie. Bij een subsidie ligt het initiatief bij de subsidieaanvrager en in geval van een opdracht bij de Provincie. Bij een opdracht is sprake van betaling voor aan de Provincie geleverde diensten op basis van werkelijke kosten. Een subsidie is vooral een stimuleringsbijdrage ter ondersteuning van beleid en/of het leveren van voorzieningen aan derden. Dat neemt niet weg dat ook bij een subsidie in meer of in mindere mate kan worden (bij)gestuurd. Bijvoorbeeld door het opnemen van 'resultaatsverplichtingen' in de subsidiebeschikking. Indien subsidieontvanger de opgelegde verplichtingen immers niet nakomt, kan de subsidie ten nadele van subsidieontvanger worden bijgesteld.
- In eigen beheer oppakken (mensen, middelen, kennis) of een deelneming in een verbonden partij
Het uitvoeren van een fonds kan in eigen beheer worden opgepakt (met of zonder verbonden partij) of via een externe vennootschap die wordt bestuurd door een externe fondsbeheerder.

2. De gradatie van sturen vanuit de verschillende instrumenten: *Meer of minder (bij)sturen (beheerfase)*

Als eenmaal in de ontwikkelingsfase de keuze voor een instrument is gemaakt dan kan in de beheerfase van het instrument in meer of mindere mate c.q. met verschillende intensiteit worden (bij)gestuurd.

Meer of minder sturen binnen een gekozen instrument

Instrument	Minimaal sturen	Gemiddeld	Maximaal sturen
Subsidie	Sturen op 'Inspanningsverplichting'		Sturen en afrekenen op 'resultaatsverplichtingen' bijv. vestigen paten ten en spinn offs
Opdracht	Vooraf flexibele afspraken		Vooraf stringente afspraken
Financiering (lening/garantie)	Vooraf flexibele afspraken		Vooraf stringente afspraken bijv. geen dividend uitkeren of grote investeringen doen
Deelneming in Vennootschappen	Passief aandeelhouder schap	Gematigd actief	Actief aandeelhouderschap

De keuze voor 'maximaal sturen' heeft implicaties voor de vereiste opstelling qua hardheid en verzakelijking binnen het college.

Wijze van bijsturing

Instrument	Zachte maatregelen	Harde maatregelen (achteraf of tussentijds)
------------	--------------------	---

Subsidie	<ul style="list-style-type: none"> • overleg voeren 	<ul style="list-style-type: none"> • subsidie intrekken en terugvorderen indien reeds is bevoorschot • subsidie ten nadele van subsidieontvanger wijzigen of lager of op nihil vaststellen
Opdracht Financiering (lening/garantie)	<ul style="list-style-type: none"> • overleg voeren 	<ul style="list-style-type: none"> • overeenkomst beëindigen • nakoming vorderen/schade claimen • zekerheden inroepen
Deelneming in Vennootschappen (B.V. en N.V.)	<ul style="list-style-type: none"> • vooroverleg AvA • overleg voorzitter RvC • AvA stukken niet behandelen • aanspreken directie/ medeaandeelhouders 	<ul style="list-style-type: none"> • jaarrekening niet vaststellen • geen decharge verlenen • bestuurder of commissaris ontslaan • aandelen verkopen

3. Sturen als aandeelhouder in een B.V. of N.V.

a) Wijze van sturing vennootschap kort belicht

Er zijn 2 soorten vennootschappen te onderscheiden: N.V.'s en B.V.'s. In een vennootschap zijn drie organen relevant: een bestuur, een eventuele Raad van Commissarissen (RvC) en een Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA).

- Bestuur:
Het bestuur neemt alle beslissingen (binnen kaders) in het belang van de vennootschap.
- RvC (niet verplicht)
Houdt toezicht op (en adviseert) het bestuur en op de algemene gang van zaken. Het belang van de vennootschap staat voorop. Het instellen van een RvC impliceert dat de rol en invloed van de aandeelhouder 'beperkter' is.
- AvA
Alle bevoegdheden die niet aan het bestuur of aan andere organen is toegekend.

Binnen een vennootschap vervult de Provincie in beginsel alleen de rol van *aandeelhouder*.

In het Uitvoeringskader is namelijk opgenomen de rol van de Provincie in vennootschappen te beperken tot die van aandeelhouder en bij hoge uitzondering die van bestuurder bij 100% eigendom. Dat betekent dus ook dat de Provincie alleen via de rol van aandeelhouder (en niet als 'bestuurder van de vennootschap' of als commissaris) invloed kan uitoefenen op de vennootschap.

b) Sturing als aandeelhouder: voor- en nadelen

Het is van belang te benadrukken dat het uitoefenen van invloed binnen een verbonden partij uitsluitend ziet op de *sturing als aandeelhouder*. De aandeelhouder mag zich niet 'bemoeien' met het besturen en de bedrijfsvoering van de vennootschap. Gebeurt dat wel dan kan dat leiden tot aansprakelijkheidsrisico's.

Argumenten vóór 'sturing' middels deelname in een verbonden partij:

- Invloed uitoefenen gedurende de uitvoering
 - Invloed op *strategie en beleid* (goedkeuren strategische documenten);
 - Goedkeuren van belangrijke investeringen;
 - Benoemen van bestuurders en commissarissen;
 - Goedkeuren van het beloningsbeleid (Wet normering topinkomens).
- Revolverend investeren
Met de deelname in een verbonden partij wordt een rendement beoogd.
- Stakeholders kunnen makkelijker aanhaken/toetreden (ook op een later moment)
Stimulerende werking naar mogelijke andere investeerders (particulier kapitaal).
- Snel, efficiënt en slagvaardig beslissen
De vennootschap kan slagvaardig beslissen. Los van ambtelijke molen en politieke inkleuring.
- Risicobeperking
Het risico is in principe beperkt tot het ingebracht (aandelen)kapitaal.
- Bedrijfsmatige aanpak
Een aanpak 'in eigen beheer' zal eerder leiden tot ambtelijk/bestuurlijke aanpak.

Argumenten tégen sturing via een verbonden partij:

Democratische controle 'ontbreekt'

Het besluitvormingsproces wordt voor een belangrijk deel aan de democratische controle onttrokken. Publiekrechtelijke waarborgen zijn bij een 'private' vennootschap niet van toepassing; dit moet worden ondervangen door extra aandacht voor de elementen van 'corporate governance', o.a. in statuten. Dat betekent dat op de Provincie een grote verantwoordelijkheid rust om aan de voorkant goed te regelen

dat sturing, beheersings- en verantwoordingsafspraken goed zijn geregeld. Dit kan door bijvoorbeeld in de statuten besluiten te onderwerpen aan goedkeuring van de aandeelhouders.

Verlies van zeggenschap

Vennootschappen impliceren ook 'verlies van zeggenschap'.

Het bestuur van de vennootschap neemt beslissingen namens de vennootschap (binnen vastgestelde kaders). Van belang is dus aan de voorkant goed te regelen dat de Provincie als (mede)aandeelhouder voldoende invloed kan uitoefenen. Zeker wanneer er ook andere aandeelhouders zijn en/of een RvC.

Directe invloed op operationele sturing van de vennootschap is beperkt

Het bestuur van de vennootschap gaat over de bedrijfsvoering.

Middelen niet vrij besteedbaar

Ingeval van een vennootschap zijn de middelen afgezonderd; dus niet meer voor PS vrij besteedbaar. De middelen zijn en blijven dus geormerkt aan het doel van de vennootschap (ook als de beleidsprioriteiten om welke reden dan ook wijzigen). De controle van de Provincie op de besteding van de middelen is beperkt tot kaderstelling vooraf en controle en verantwoording in PS achteraf.

Maatschappelijk rendement moeilijk meetbaar en 'afrekenbaar' te maken

Het bereiken van maatschappelijk rendement (werkgelegenheid, toerisme etc.) is moeilijk te kwantificeren. Wanneer is een beoogd resultaat bereikt (bijv. 500 'kenniswerkers').

Complexiteit neemt toe en effectiviteit sturen neemt af

De gecombineerde inzet van instrumenten en bijbehorende rollen maakt dat verbonden partijen steeds complexer worden en moeilijker beheersbaar zijn.

Rolconflicten (politieke verantwoording versus vennootschapsbelang)

Er kan sprake zijn van mogelijke rolconflicten, die niet bijdragen aan een evenwichtige besluitvorming. De onderneming kan snel speelbal worden van de publieke opinie en het politiek besluitvormingsproces.

Uitkeren dividend onzeker

Dividend of waardeinstijging is minder zeker dan rente en aflossing bij financieringen.

c) Meer of minder sturen als aandeelhouder in beheerfase

Het Uitvoeringskader Sturing in Samenwerking bepaalt dat het uitgangspunt van het college is te streven naar het voeren van een actief aandeelhouderschap.

Actief aandeelhouderschap kan gedefinieerd worden als de wijze waarop aandeelhouders, door gebruik te maken van hun rechten als aandeelhouder, de handelswijze van een onderneming actief trachten te beïnvloeden, zonder daarbij fundamentele wijzigingen te willen aanbrengen in de zeggenschapsverhoudingen binnen de onderneming. Actief aandeelhouderschap kan als een corporate governance mechanisme worden beschouwd. De Provincie heeft als publieke aandeelhouder een bijzondere positie en rol vanwege haar taak om de betrokken publieke belangen te behartigen. Om die reden streeft de Provincie ook maatschappelijke belangen na die eveneens via actief aandeelhouderschap gevolgd kunnen worden.

De rol van aandeelhouder kan in meer of mindere mate sturend worden ingericht. De mate daarvan dient door het college te worden bepaald.

Aandeelhouderschap (voorbeelden)	passief	gematigd actief	actief
• vaststellen van de jaarrekening;	x	x	x
• verlenen décharge aan bestuur;	x	x	x
• vaststellen van de ondernemingsstrategie (meerjarenplan);	x	x	x
• benoemen/ontslaan van bestuurders en commissarissen;		x	x
• instemmen met statutenwijziging en ontbinding;		x	x
• het goedkeuren van belangrijke investeringsvoorstellen van bestuur;		x	x
• goedkeuren ingrijpende besluiten (bijv. oprichten vennootschappen);		x	x
• goedkeuren (geactualiseerd) ondernemingsplan/jaarprogramma;			x
• periodieke toetsing van tussentijdse rapportages;			x
• vaststellen beloningenbeleid (bestuurder en commissarissen);			x
• regelmatig overleg met de voorzitter van de RvC (als er RvC is);			x
• afspraken over het informatiebeleid (bijv. ten minste 4 keer per jaar een algemene vergadering houden);			x
• vooroverleg met andere aandeelhouders over strategie;			x
• kritische vragen stellen als aandeelhouder tijdens AvA;			x
• benoemen van de accountant die de jaarrekening controleert;			x

• accountant actief bevragen en vragen om nadere toelichting;			X
• opvragen inlichtingen bij bestuurders/commissarissen;			X
• sturen op efficiënte bedrijfsvoering;			X
• sturen op behalen structureel aanvaardbaar rendement.			X

De mate van 'actief aandeelhouderschap' zal per deelneming verschillen afhankelijk van impact, belangen, risico's en sturingsmogelijkheden. De 'traditionele' deelnemingen (bijv. WML) vragen een andere beperktere sturing dan bijvoorbeeld de deelnemingen binnen de diverse Campussen.

4. Sturen als subsidieverstrekker

a) Sturen met subsidies

Een instrument van de Provincie om zaken gerealiseerd te krijgen is het subsidie-instrument.

Definitie subsidie: Aanspraak op financiële middelen die door een bestuursorgaan worden verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen en diensten.

Er bestaan 3 hoofdvormen van subsidies:

1. **Waarderingssubsidie:**
een subsidie die wordt verstrekt zonder dat er een directe relatie bestaat tussen de kosten van de activiteiten en de hoogte van de subsidie en die slechts ten doel heeft uitdrukking te geven aan enige waardering van de Provincie Limburg voor (een) activiteit(en) van de aanvrager.
2. **Exploitatiesubsidie:**
een subsidie die voor één of meer kalenderjaren wordt verstrekt voor activiteiten die behoren tot de structurele activiteiten die de subsidieontvanger gewoonlijk in het kader van zijn bedrijfsvoering ontplooit passend binnen de beleidsdoelen van de Provincie Limburg.
3. **Projectsubsidie:**
een subsidie voor een activiteit of een samenhangend geheel van activiteiten die afgebakend zijn in de tijd en zijn gericht op (een) specifiek(e) eindresulta(a)t(en).

Qua sturing, realiseren van (provinciale) doelen, zijn de laatste twee vormen bruikbaar dan de eerste. Door met name in de fase van de kaderstelling en de fase van verlening aan te geven welke prestaties worden verwacht ontstaat een sturingsmechanisme. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen inspanningsverplichtingen en resultaatsverplichtingen.

Inspanningsverplichtingen zijn verplichtingen tot inspanning die aan een subsidieontvanger worden opgelegd. Met andere woorden een subsidieontvanger zal zich inspannen om een bepaald resultaat te bereiken, maar garandeert dat resultaat niet. Resultaatsverplichtingen geven niet zozeer aan welke activiteiten en inspanningen moeten worden verricht, maar meer tot welke resultaten dit moet leiden. Een subsidieontvanger wordt, met andere woorden, verplicht een resultaat te behalen. De resultaatsverplichting is dan ook qua sturing een sterker onderdeel van het instrument subsidies. Bij de vaststelling van de subsidie zal aan de hand van de beschikking moeten worden getoetst in hoeverre de opgelegde verplichtingen ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd en bij het niet behalen van de resultaatsverplichting(en) moet de ontvangen subsidie worden terugbetaald.

b) Meer of minder sturen als subsidieverstrekker in beheerfase

Er zijn verschillende sturingsgradaties mogelijk. Aan de voorkant zal dit nader bepaald dienen te worden middels afrekenbare afspraken en doelomschrijvingen.

Procesfase	Betekenis	Actor	Sturingsmogelijkheden/in meer of mindere mate toe te passen
Kaderstelling	Wettelijk regelen en bevoegdheid geven om subsidie te verlenen (Awb, verordeningen, beleid).	PS	Inhoudelijk beleid vaststellen. In beleidsbegroting operationele doelen vaststellen. Uitgavenkaders vaststellen.
Aanvraag	Verzoeken om subsidie (aanvraagformulieren).	GS	Aanvragen uitlokken. Inhoud van aanvragen beïnvloeden met behulp van formulier.
Verlening	Subsidie wordt verleend (beschikking).	GS	Activiteitenplan en begroting verlangen. In beschikking vastleggen activiteit(en) waarvoor subsidie wordt verleend. Ontvanger verplichtingen opleggen met betrekking tot controle-informatie.
Uitvoering	Informereren en controleren.	GS	Tussentijds overleg of informatieplicht/meldingsplicht

			Naleving van gestelde verplichtingen controleren.
Vaststelling	Definitieve vaststelling van de subsidie (beschikking).	GS	Activiteitenverslag en jaarrekening verlangen, toetsen en gevolgen verbinden aan toetsing.
Evaluatie	Onderzoeken effectiviteit, efficiëntie en rechtmatigheid van subsidies.	GS PS	In programmaverantwoording informatie opnemen. over doelmatigheid en effecten van verstrekte subsidie. Periodiek onderzoek laten doen naar de doelmatigheid en effecten van de subsidie.

4. De implicatie van de wijze van sturing voor de 'cultuur' c.q. opstelling per instrument

Zakelijk sturen (van ontwikkelen naar sturen op beheer)

De inzet van de diverse instrumenten en rollen (vaak in combinatie) vraagt ook van het college een andere opstelling en houding per instrument en per rol. Wanneer het college als 'aandeelhouder' van een vennootschap een standpunt dient in te nemen dan vergt dat een andere voorbereiding en benadering dan wanneer het college een besluit neemt in de rol van subsidieverstrekker of financier. Bij een subsidie, lening en opdracht zal daarbij –zoals eerder aangegeven- de focus liggen aan de voorkant (de subsidieverlening en contractvorming) en na afloop op het beoordelen van de activiteiten en prestaties (subsidievaststelling en contractbeëindiging). De gekozen mate van sturing per instrument aan de voorkant zal tijdens de uitvoering bepalend zijn voor de door het college te verrichten beheersmaatregelen.

Bij het instrument verbonden partij zal de focus niet alleen liggen aan de voorzijde (opstellen statuten en andere oprichtingsdocumenten) maar stuurt het college gedurende het gehele uitvoeringstraject (via de rol van aandeelhouder). Ook hier zijn sturingsgradaties mogelijk. Hieronder is ter informatie een overzicht opgenomen van beheeractiviteiten als aandeelhouder. De komende periode zullen steeds meer projecten in de beheerfase terecht komen en zal een accent verschuiving plaatsvinden van ontwikkelen naar het 'sturen op beheer'.

Van belang is verder dat binnen de diverse instrumenten aan de voorzijde steeds meer afrekenbare afspraken worden gemaakt over de uitvoering van doelen (meetbare prestaties/output) en de wijze en momenten waarop de realisatie van prestaties en doelen wordt gemonitord en geëvalueerd. Dit vergt soms 'harde' uitspraken van het college aan de voorzijde. Als tussentijds of na afloop blijkt dat afgesproken resultaten niet worden behaald dan zal het college moeten bijsturen (zie onderstaand schema). Ook dit vraagt qua opstelling een hardheid en verzakelijking binnen het college.

Beheren van deelneming (aandeelhoudersrol)	Beheren van geldlening
<p><i>Beheer door het college als aandeelhouder</i></p> <p>1) Vergaderingen en standpuntbepaling:</p> <ul style="list-style-type: none"> • voorbereiden jaarlijkse algemene vergadering van aandeelhouders (vaststellen jaarstukken) • initiëren extra AvA's • voorbereiden AvA besluiten buiten vergadering (bijv. goedkeuren investeringsbesluiten) <p>2) Toezichtarrangement:</p> <ul style="list-style-type: none"> • periodiek overleg RvC • 'sturen' van commissarissen <p>3) Monitoren van afspraken voortvloeiend uit o.a. statuten, aandeelhoudersovereenkomst:</p> <ul style="list-style-type: none"> • bewaken van doelenrealisaties • financiële, inhoudelijke en treasury toets* van gemaakte afspraken • bewaken 'governance-afspraken' zoals herbenoemingen • bewaken beloning WNT <p>4) Dossiervorming/archivering.</p> <p>5) Verantwoording door GS als 'aandeelhouder' aan PS.</p>	<p><i>Beheer door het college als lening verstrekker:</i></p> <p>1) Monitoren van afspraken voortvloeiend uit geldleningsovereenkomsten:</p> <p>a. rapportering financieel:</p> <ul style="list-style-type: none"> • renteopbrengst • aflossing • opbrengsten spin-offs <p>b. rapportering inhoudelijk:</p> <ul style="list-style-type: none"> • bewaken van doelenrealisatie • maatschappelijk rendement • werkgelegenheid/FTE • gevestigde bedrijven/spin-off • patenten <p>c. rapportering 'treasury':</p> <ul style="list-style-type: none"> • revolverende opbrengst van alle leningen <p>2) Dossiervorming/archivering.</p> <p>3) Verantwoording door GS aan PS.</p>

*Toets:

Financieel:

kerncijfers balans en ratio's (EV, VV, solvabiliteit), bedrijfsresultaat, uitgekeerd dividend, rentelasten, netto-omzet en kasstromen. Specifiek voor deelnemingen: revolverende opbrengst van alle deelnemingen (investerings, dividenden/opbrengsten IP en opbrengsten spin off);

Inhoud:
maatschappelijk rendement, werkgelegenheid/FTE, gevestigde bedrijven, spin-offs en patenten.

Bijlage 10: Grijs gebied tussen subsidie en opdracht

Verlenen we een opdracht of verstrekken we een subsidie? Het is op het eerste gezicht niet altijd even duidelijk of er sprake is van een subsidie (met resultaat of inspanningsverplichtingen) of van een opdracht (bij betaling voor het leveren van goederen, het verrichten van diensten of het uitvoeren van werken die worden geleverd aan het bestuursorgaan). De toepassing van het een of het ander heeft gevolgen voor de regelgeving die dan toegepast moet worden. Gaat het om een opdracht dan zal een privaatrechtelijke overeenkomst worden gesloten. In dat geval kan ook sprake zijn van een (Europese) aanbestedingsplicht, afhankelijk van de hoogte van de opdrachtwaarde en de soort opdracht. Bij subsidiëring is sprake van een eenzijdige verleningsbeschikking in het kader van het bestuursrecht. Hierbij geldt in principe als voorwaarde dat er een wettelijke grondslag moet zijn. De wettelijke grondslag wordt gevormd door de subsidietitel in de Awb, de vigerende Algemene Subsidieverordening en de nadere subsidie-regels die voor het stimuleren van bepaalde activiteiten op een bepaald beleidsterrein worden opgesteld. Bij subsidieverlening kunnen ook staatssteunaspecten spelen.

De criteria waarmee het onderscheid tussen een opdracht en een subsidie kan worden gemaakt zijn niet eenduidig. Eén is er wel die eruit springt. Als de Provincie een marktconforme betaling verricht voor een door een derde geleverde prestatie, dan is onmiskenbaar sprake van een opdrachtverlening. Als een gevraagde dienst, levering of werk ten goede komt aan de Provincie, dan is sprake van een overheidsopdracht. Al naar gelang welk soort opdracht van toepassing is en het bedrag dat er mee gemoeid is, moet er dan een vorm van (Europese) concurrentiestelling plaatsvinden. Andere criteria zijn niet zo zwart-wit. Is het algemeen belang erbij gediend, dan ligt een subsidie meer voor de hand. Ook de vraag bij wie het initiatief ligt, bij de Provincie als opdrachtgever of de subsidie-aanvrager, is van invloed op het onderscheid. Een beetje meer van het een of het ander zorgt ervoor dat het onderscheid niet zo eenvoudig hard te maken is. Een overzicht met verschillen tussen een (overeenkomst van) opdracht en subsidie is in het schema hieronder opgenomen. Naarmate zich vele aspecten uit de linker kolom voordoen, en weinig uit de rechterkolom, is eerder sprake van een subsidie.

Onderstaande vragen zijn hierbij een handig hulpmiddel:

- Worden er goederen, diensten of het uitvoeren van werken aan de Provincie (als organisatie) geleverd?
- Is er een verband tussen betaling en prestatie en hoe is dit verband vorm gegeven?
- Van wie is het initiatief uitgegaan?
- Welk belang wordt gediend? Wat is het doel van de activiteit?
- Wordt de prestatie volledig of gedeeltelijk gefinancierd door de Provincie?
- Is er sprake van commerciële activiteiten (winst, kostprijs, onderneming, concurrentie)?

Subsidie (Publiek)	Opdracht (Privaat)
"De aanspraak op financiële middelen door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten" (art. 4:21 Awb).	"Een meezijdige rechtshandeling, waarbij een of meer partijen jegens een of meer andere een verbintenis aangaan" (art. 6:213 BW).
Initiatief bij subsidieaanvrager, die behoefte aan subsidie moet aantonen. Door aanvraag gaat subsidieprocedure lopen.	Initiatief bij Provincie als opdrachtgever, die haar behoefte stelt en formuleert in een offerte eventueel gecombineerd met een "Programma van Eisen" (PvE). Dit kan gepaard gaan met een te volgen aanbestedingsprocedure.
Eenzijdige handeling (subsidiebeschikking).	Tweezijdige handeling (overeenkomst): grote mate van wederkerigheid (aanbod/aanvaarding).
Vooraf stimuleringsbijdrage (ter ondersteuning beleid of bevordering algemeen belang en/of het leveren van voorzieningen aan derden).	Betaling voor aan opdrachtgever (Provincie) geleverde goederen, diensten of uitgevoerde werken.
Bij aangaan subsidierelatie: geen expliciete aanbestedingsverplichting. Subsidieontvanger van een subsidie vanaf € 125.000,- dient in beginsel de aanbestedingsregels bij subsidiëring in acht te nemen bij opdrachtverleningen binnen het project.	Bij aangaan overeenkomst: vaak aanbestedingsplicht. Soms is een uitzondering op de aanbestedingsplicht mogelijk (de uitzondering van het zgn. uitsluitend recht oftewel 'alleenrecht').
Subsidieregels worden omschreven in de Algemene wet bestuursrecht, de vigerende Algemene subsidieverordening en nadere regels.	Voorwaarden vastgelegd in de provinciale inkoopvoorwaarden (en/of aanbestedingsdocumenten) en de Aanbestedingswet.

Bij voldoen aan (objectieve) subsidiecriteria en voldoende budget: recht op verlening subsidie. Bij een tenderregeling wedstrijdelement waarbij de aanvragen die het beste aansluiten bij de criteria voor subsidie in aanmerking komen.	Zelfs bij voldoen aan vereisten betreffende selectie en gunning in de aanbesteding: geen plicht tot gunnen opdracht/ aangaan overeenkomst (onder voorbehoud van precontractuele eisen van redelijkheid en billijkheid en goede trouw).
Concurrentiestelling op een markt vaak niet goed mogelijk.	Concurrentiestelling is mogelijk.
Bezwaar en beroep tegen subsidiebeschikking mogelijk (Awb). Bestuursrechter is bevoegd.	Geen bezwaar en beroep mogelijk. Civiele rechter is bevoegd.
De activiteit is beperkt afdwingbaar tenzij sprake is van een aan de subsidiebeschikking gekoppelde uitvoeringsovereenkomst (art.4:36 Awb). Hierbij dient ervoor te worden gewaakt dat er geen sprake is van een verkapte opdracht en de subsidie/opdracht mogelijkwijs aanbestedingsplichtig wordt.	De wederpartij is verplicht tot uitvoering van de overeengekomen prestaties. De afspraken in de overeenkomst zijn in rechte afdwingbaar. Prestatieplicht: er kan precies worden bepaald wat te doen bij het niet en/of niet tijdig voldoen aan de overeengekomen prestaties (boeteclausules etc.).
Bij het niet verrichten van de gesubsidieerde activiteit en/of het niet nakomen van subsidieverplichtingen kan de verleende subsidie eenzijdig worden vastgesteld op een lager bedrag of kan de subsidiebeschikking worden ingetrokken.	Wanneer gemaakte afspraken niet worden nagekomen zal een civiele procedure met verplichte procesvertegenwoordiging door een advocaat moeten worden gestart. Hier kunnen hoge kosten mee gemeoid zijn. De overeenkomst kan niet eenzijdig worden gewijzigd of ingetrokken.
Er is sprake van 90% automatische bevoorschotting na subsidieverlening (bij subsidies vanaf € 125.000,00 op basis van de liquiditeitsbehoefte van de subsidieontvangende instelling). Subsidies tot € 25.000,00 worden meteen vastgesteld en uitbetaald.	Facturen worden betaald na het verrichten van de prestatie.
Verrekenbare en/of compensabele btw is niet subsidiabel.	Btw verschuldigd.
Vergoeding van (een deel van) de kosten.	Vergoeding van de kosten plus winstmarge mogelijk.

Bijlage 11: Kostenramingssystematiek

Ten behoeve van een transparante communicatie over de kwaliteit van kostenramingen binnen de Provincie Limburg en daarbuiten kan een kostenramingssystematiek aan de hand van een classificatiemethodiek worden ingezet. Deze classificatie laat zien dat een kostenraming aan verschillende maatstaven zou moeten voldoen op het gebied van projectdefinitie, verwachte nauwkeurigheid en vereiste voorbereiding, zeker wanneer er besluitvorming gevraagd wordt.

Formeel is de gangbare kostenramingsmethode binnen de Provincie Limburg een probabilistische kostenraming. Bij probabilistisch ramen wordt, aan de hand van verschillende input variabelen, een groot aantal simulaties uitgevoerd (een zogenaemde Monte Carlo-simulatie). Het resultaat van deze methode is een statistisch berekend gemiddelde waarde van het totaalbedrag van de raming (Mu-waarde, μ). Deze waarde wordt voorzien van een bandbreedte (de standaarddeviatie, σ); de spreiding rond de kosten als gevolg van onzekerheden en de nauwkeurigheid van onderliggende gegevens. De bandbreedte heeft als doel inzicht te verschaffen in de zekerheid van het eindbedrag van de kosten en geeft de grenzen aan waarin de kosten zullen komen te liggen. Bij interpretatie van de gegevens wordt vaak gebruik gemaakt van P50 of P80 scenario's. Bij een P50 scenario is er 50% kans dat de kosten overschreden worden. In een P80 scenario is deze kans 20%. Uitgangspunt hierin is een normale verdeling van de verschillende input variabelen en een normale verdeling van de output. In de praktijk blijkt een normale verdeling niet geheel realistisch. Daarnaast worden de vereiste stappen voor een Monte Carlo situatie vaak niet juist of helemaal niet uitgevoerd. Als resultaat zit er regelmatig scheefte in de verdeling, waardoor de overschrijdingskansen anders geïnterpreteerd dienen te worden. Ingevolge misinterpretatie of verkeerd gebruik van een probabilistische ramingsmethodiek bestaat het risico dat in besluitvormingsprocessen keuzes maken op grond van onjuiste aannames over de mate van onzekerheid van de kostenraming.

Kostenraming classificatie

Gezien de statistische uitgangspunten is een probabilistische kostenraming soms moeilijk te begrijpen. In verschillende trajecten is gebleken dat geraamde kosten flink overschreden kunnen worden. Aan de hand van de gebruikte methode en de geschatte nauwkeurigheid is een kostenraming te classificeren. Dit kan het communiceren over de nauwkeurigheid van raming verduidelijken. Een veelgebruikte classificatie is die van de Amerikaanse Associatie van Cost Engineers (AACE). In onderstaande tabel wordt een (vrij vertaald) overzicht van de 5 verschillende klassen die door de AACE worden gespecificeerd weergegeven. (AACE international, 1997). De karakteristieken in de titelkolommen worden hieronder kort toegelicht:

- De primaire variabele in de classificatie van kostenramingen is de '*mate van project definitie*'. Deze variabele definieert de fase waarin het project zich bevindt en/of de mate van beschikbare en bruikbare informatie voor de kostenraming. De overige variabelen zijn in veel gevallen gecorreleerd met de mate van projectdefinitie. De mate van correlatie kan echter variëren tussen verschillende industrieën.
- Het doel waarvoor de raming gebruikt kan en mag worden varieert met de klasse van de kostenraming en dus de mate van projectdefinitie. Een lage mate van projectdefinitie gaat gepaard met een eindgebruik dat niet geschikt is voor besluitvorming, maar voor bijvoorbeeld het screenen van projecten en haalbaarheidsstudies. Wanneer de mate van projectdefinitie toeneemt, wordt de raming betrouwbaarder en 'groeit' het eindgebruik mee naar budgettering of bijvoorbeeld het participeren in een tender.
- De methode waarmee de kostenraming wordt berekend wordt door het AACE gedefinieerd als stochastisch of deterministisch. Dit zijn termen uit de statistiek; stochastisch doelt op een methode waarbij modellen een bepaalde mate van willekeur bevatten. De eerder besproken Monte Carlo simulatie is een stochastische methode. Bij toepassing van deze methode wordt onzekerheid mee gemodelleerd. Een deterministisch model heeft daarentegen een causaal verband en wordt volledig gestuurd door de input variabelen en de gestelde condities. Als de beginvoorwaarden of het proces zelf in onvoldoende mate bekend zijn, dan kan een deterministisch proces stochastisch lijken.
- De verwachte nauwkeurigheid van de raming wordt door de AACE weergegeven in een index, relatief aan de beste nauwkeurigheid met een index van 1. Hierbij wordt het voorbeeld gegeven dat een klasse 1 raming een verwachte nauwkeurigheid heeft van een index van 1, gelijk aan een bandbreedte van +10%/-5% rondom de werkelijke waarde. Een klasse 5 raming heeft in tegenstelling tot klasse 1 een veel lagere nauwkeurigheidindex, namelijk 4 tot 20 (gelijk aan een bandbreedte van +40%/-20% tot +200%/-100%).
- Om een raming van een bepaalde klasse op te kunnen stellen, zal een bepaalde hoeveelheid aan kosten, tijd of overige middelen ingezet moeten worden. Dit aandachtspunt wordt gespecificeerd in de karakteristiek 'vereiste voorbereiding' en wordt uitgedrukt in een soortgelijke index zoals beschreven bij de 'verwachte nauwkeurigheid'. Hierbij is een index van 1 gelijk aan de voorbereiding die de minste tijd kost. In het overzicht van de AACE kost een raming van klasse 1, 10 tot

100 keer zoveel tijd/geld als een raming in klasse 5. Hieruit volgt ook dat toename in de mate van zekerheid van een raming, disproportioneel meer kosten en werk vergt.

Tabel 1 - Ramingssystematiek en onzekerheid⁶⁶

Estimate class	Level of project definition	End usage	Methodology	Expected accuracy range Typical +/- range relative to best index of 1(a)	Preparation effort Typical degree of effort relative to least cost index of 1(b)
Class 5	0 – 2 %	Screening or Feasibility	Stochastic or Judgement	4 to 20 (+40/-20% to +200/-100%)	1
Class 4	1 – 15%	Concept study or Feasibility	Primarily stochastic	3 to 12 (+30/-15% to +120/-60%)	2 to 4
Class 3	10 – 40%	Budget, Authorization or Control	Mixed, but primarily stochastic	2 to 6 (+20/-10% to +60/-30%)	3 to 10
Class 2	30 – 70%	Control or Bid/Tender	Primarily Deterministic	1 to 3 (+10/-5% to +30/-15%)	5 to 20
Class 1	50 – 100%	Check Estimate or Bid/Tender	Deterministic	1 (+10/-5%)	10 to 100

(a) If the range index value of '1' represents +10/-5%, then an index value of 10 represents +100/-50%

(b) If the cost index value of '1' represents 0,005% of project costs, then an index value of 100 represents 0,5

Toepasbaarheid Provincie Limburg

De kostenramingssystematiek AACE hoeft niet een op een te worden overgenomen. Daarnaast heeft de Provincie niet voor al deze methodieken de expertise in huis. De klassen kunnen anders worden ingestoken binnen de Provincie. Tabel 2 laat een vereenvoudigde variant op de AACE classificatie methode zien, toegespitst naar de besluitvorming binnen de Provincie. De kleuren geven een indicatie van de waarde van de ramingsklasse (donkergroen hoge waarde, donkerrood lage waarde). Cruciaal is echter dat het toewijzen van een klasse aan een kostenraming geïnternaliseerd wordt in besluitvormingsprocessen.

Raming niveau	Mate van project definitie	Gebruik	Besluit	Kwalitatieve beschrijving	Verwachte nauwkeurigheid	Vereiste voorbereiding
					+/- range ten opzichte van de beste index van 1	+/- range ten opzichte van de laagste kosten van 1
Klasse 5	0 – 2 %	Bespreken concept		Sigarendoosberekening, 'ballpark figure' of gues timate. Gebaseerd op een ruw oordeel van een generalist.	4 to 20 (+40/-20% to +200/-100%)	1
Klasse 4	1 – 15%	Haalbaarheids studie	DT besluit voortzetting project	Raming gebaseerd op generieke (en niet project specifieke) kengetallen, zoals bijvoorbeeld bouwkosten per m ³ .	3 to 12 (+30/-15% to +120/-60%)	2 to 4
Klasse 3	10 – 40%	Budget, Authorization or Control	GS besluit proceskosten en informierend stuk Provinciale Staten	Raming opgesteld met behulp van project specialisten en gebaseerd op een brede kansverdeling per onderliggende aanname.	2 to 6 (+20/-10% to +60/-30%)	3 to 10
Klasse 2	30 – 70%	Control or Bid/Tender	Kredietbesluit PS	Alle beïnvloedbare variabelen zijn deterministisch bepaald bijvoorbeeld op grond van vaste prijs offertes. Voor aannames overige aannames is de kansverdeling verengd. Scope en ontwerp liggen vast.	1 to 3 (+10/-5% to +30/-15%)	5 to 20
Klasse 1	50 – 100%	Baseline voor projectbeheersing scope, tijd, geld. Hier tegen worden vanuit een control perspectief alle toekomstige ontwikkelingen aan gespiegeld			1 (+10/-5%)	10 to 100

66) COST ESTIMATE CLASSIFICATION SYSTEM. (1997). AACE International Recommended Practice, 17.

Bijlage 12: Dividend- en IP Beleid

Provinciale State hebben op 29 juni 2020 ingestemd met het standaard dividend- en IP-beleid voor de verbonden partijen van de Provincie en is in deze bijlage opgenomen.

Dividendbeleid

Een dividendbeleid structureert de opbrengstenkasstromen gedurende de periode dat de participaties in verbonden partijen worden aangehouden. Op deze manier ontvangt de Provincie gedurende de periode dat ze eigenaar is van de verbonden partij een vergoeding (rendement) voor het door haar geïnvesteerde kapitaal, als dat ook voor de verbonden partij financieel mogelijk is. Dit is vergelijkbaar met de rente die wordt ontvangen op geldleningen.

Herinvesteringen en dividenduitkeringen worden als aparte handelingen beschouwd. Ze worden afzonderlijk van elkaar beoordeeld. Een vastgesteld dividendbeleid kan als gevolg hebben dat er te weinig financiële ruimte is voor nieuwe (nog niet ingeplande) investeringen. Als gevolg daarvan zal een apart voorstel van de bestuurder van de verbonden partij worden gemaakt hoe de investering wordt gefinancierd. Dit kan via een lagere dividenduitkering, maar dit zijn twee aparte besluitvormingstrajecten die apart aan GS moeten worden voorgelegd.

Standaard dividendbeleid

- De dividenduitkering moet voldoen aan alle wettelijke en statutaire vereisten.
- Bestuurder van de verbonden partij dient in het businessplan in te gaan op hoe aan het afgesproken dividendbeleid uitvoering kan worden gegeven. Hierbij wordt ook rekening gehouden met de meerjarige investeringsvoorstellen.
- Dividenduitkeringen of het terugstorten van de agioreserve is afhankelijk van de wettelijke balans- en uitkeringstoets. De balans- en uitkeringstoets bepalen de financiële ruimte of een dividenduitkering / terugstorten van agioreserve mogelijk is en wordt door de bestuurder van de verbonden partij uitgevoerd voordat de winstbestemming aan de aandeelhouders wordt voorgesteld.
- Op basis van de balans- en uitkeringstoets zal een minimale solvabiliteit moeten worden vastgelegd voor de verbonden partij.
- Indien uit de balans- en uitkeringstoets blijkt dat de financiële ruimte:
 - Niet of niet volledig toereikend is dan wordt dit door de bestuurder van de verbonden partij bij de jaarlijkse winstbestemming vastgelegd en met de aandeelhouders besproken.
 - Wel toereikend is dan zal de bestuurder van de verbonden partij de dividenduitkering meenemen in de winstbestemming en behandelen in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders.
- De richtlijn voor de dividenduitkering is een pay-out ratio (ratio van dividendbedrag gedeeld door het gecorrigeerd totale bedrijfsresultaat) van 40% tot 50% van de vastgestelde winst. Per verbonden partij zal op basis van een meerjaren businessmodel worden bekeken welk percentage haalbaar is. Gecorrigeerd bedrijfsresultaat houdt in dat materiele incidentele boekhoudkundige posten die vrijvallen ten gunste of ten laste van de winst worden gecorrigeerd in het winstsaldo.
- Het dividendbeleid van de verbonden partij wordt verwerkt in het financieel businessplan, vermogenspositie en liquiditeitsplanning. Bij het vaststellen van het businessplan zal de Provincie monitoren of dit is gebeurd.
- Dividenduitkeringen kunnen plaatsvinden indien de participanten evenveel agio gestort hebben in de participaties. Bij ongelijke agiostortingen in de participaties wordt eerst het surplus aan agio teruggestort (dat gelijk is aan de dividenduitkering) aan de desbetreffende participant(en). Zodra er gelijke agioverdeling is over de participaties dan wordt het dividend uitgekeerd op basis van de verhouding van het aandelen bezit.
- Dividend wordt één of twee keer per jaar uitgekeerd.
- Dividend wordt alleen uitgekeerd in cash (cash dividend) als interim en/of slotdividend.
- Het slotdividend wordt uitgekeerd nadat de jaarrekening en de winstbestemming van het afgelopen boekjaar van de verbonden partij is vastgesteld door de Algemene Vergadering van Aandeelhouders.
- Aandeelhouders kunnen, als de vermogenspositie van de verbonden partij hiertoe aanleiding geeft, vragen om een uitkering van een superdividend. Dit is een uitkering ten laste van de winst of de reserves als de buffer van de verbonden partij te groot zijn in relatie tot de verwachte investeringen. De verbonden partij zal met een meerjarig businessplan en kredietwaardigheidsanalyse aantonen of een superdividend wel of niet gerechtvaardigd is.

Aan de basis van dit standaard dividendbeleid staan de volgende principes:

- Het primaire doel van de Provincie is niet zoals bij beleggers een hoog rendement behalen, maar ligt de nadruk op structuurversterkende investeringen, publieke taak en maatschappelijke opgaven

waarin de markwerking faalt. Bij deze doelstelling hoort echter ook een (beperkt) financieel rendement ter compensatie van inflatie en risico. Voor de Provincie is het belangrijk dat kapitaal voor toekomstige opgaven weer beschikbaar zijn. Hiervoor is het karakter van revolverendheid van het kapitaal voor de Provincie belangrijk.

- De Provincie wil dat de verbonden partijen hun financieel waarde duurzaam behouden. Een goede financiële positie is noodzakelijk voor de bedrijfscontinuïteit van de verbonden partijen. Dat betekent dat verbonden partijen een gezonde vermogensverhouding en voldoende rendement moeten hebben. Inherent daaraan is dat vermogensverstrekkers een vergoeding ontvangen van het geïnvesteerd vermogen in de verbonden partij.
- Door dividendbeleid ontstaan duidelijk omlijnde kaders voor mogelijke dividenduitkeringen, met name over de omvang en het moment van uitkeren van het dividend.
- Afwijken van het standaard dividendbeleid is mogelijk en dient in de GS nota te worden gemotiveerd en zal PS worden geïnformeerd. Afwijkingen zijn mogelijk door:
 - De provincie is meestal niet volledig 100% eigenaar van de deelneming en zal voor het opstellen van het dividendbeleid overeenkomst moeten bereiken met andere aandeelhouders. Afwijken van het standaard dividendbeleid kan dus plaatsvinden.
 - Dat maatwerk oplossingen worden gevraagd voor de verbonden partij. In dit geval is afwijking mogelijk maar dient wel vastgelegd te worden waarom dit nodig is en wanneer dit eventueel niet meer van toepassing is.
- De dividenduitkering mag niet strijdig zijn met de voorwaarden van het vastgestelde financieringsarrangement tussen Provincie en verbonden partij.
- Verschillende verbonden partijen hebben een passage opgenomen in de aandelenovereenkomsten dat het uitgangspunt (basis) is dat er geen dividend wordt uitgekeerd aan de participanten, maar dat eventuele winsten worden geïnvesteerd in de verbonden partij (herinvesteringen). Bij het instellen van het dividendbeleid wordt dit uitgangspunt verlegd.
- De basis wordt dan niet automatisch herinvesteren in de verbonden partij, maar jaarlijks dividend uitkeren, tenzij:
 - De wettelijke balanstoets dit niet toelaat.
Bij de balanstoets zal een solvabiliteitsratio van de verbonden partij als norm worden toegepast. Deze van toepassing zijnde minimale ratio is afhankelijk van de sector en de businesscase. Uit financieel oogpunt is een ratio die ligt tussen de 40%-50% gebruikelijk. De solvabiliteitsratio mag op korte termijn (komende drie jaar) niet in gevaar komen door dividenduitkeringen.
 - De wettelijke uitkeringstoets dit niet toelaat.
Bij de uitkeringstoets zal de bestuurder van de verbonden partij controleren dat door de dividenduitkeringen de toekomstige verplichtingen met name de crediteuren en het door de aandeelhouders goedgekeurde investeringsprogramma niet in gevaar komt.

Nieuwe verbonden partijen

Het standaard dividendbeleid van de Provincie wordt bij oprichten van de verbonden partij direct opgenomen als financieel beleid of als onderdeel van de aandeelhoudersovereenkomst. Dit is de situatie na 1 juli 2020.

Bestaande verbonden partijen

Uitgangspunt is om het standaard dividendbeleid integraal op te nemen in het financieel beleid van de verbonden partijen. Bij bestaande verbonden partijen zal de Provincie als aandeelhouder beoordelen of het dividendbeleid van voor de bestaande verbonden partij van toepassing kan worden verklaard en indien mogelijk dit beleid aandragen bij de bestuurder en/of overige aandeelhouders om dit op de agenda van de aandeelhoudersvergadering te plaatsen ter behandeling.

Afwijken

De Provincie is meestal geen 100% aandeelhouder in de verbonden partij en zal het standaard dividendbeleid moeten behandelen in de aandeelhoudersvergadering. Wellicht zal moeten worden afgeweken van het standaard beleid. Daar waar dit aan de orde is zal dit op basis van een gemotiveerd en beargumenteerd voorstel aan GS worden teruggekoppeld. GS zal PS informeren over de afwijkingen.

Afwijken van het standaard dividendbeleid is mogelijk maar zal naar GS worden gemotiveerd waarom wordt afgeweken. GS zal PS hierover informeren. Afwijken kan onder meer op basis van noodzakelijk maatwerk zijn voor de verbonden partij of doordat de Provincie geen 100% belang heeft in de verbonden partij en ook rekening moet houden met de belangen van andere aandeelhouders.

Corporate governance

De aandeelhouder kan de vermogenspositie sturen door het vaststellen van het dividendbeleid en door het jaarlijks vaststellen van de winstbestemming. De governance is als volgt wettelijk vastgelegd:

- De directie houdt bij de opmaak van de jaarrekening rekening met de wettelijke balans- en uitkeringstoets voor de winstbestemming.
- De RvC heeft een controlerende en adviserende taak ten opzichte van de directie.
- De Algemene Vergadering van Aandeelhouders stelt de jaarrekening vast en verleent décharge voor het gevoerde beleid aan de directie van de onderneming.
- Op grond van het rechtspersonenrecht (artikel 2:216 BW) heeft de Algemene Vergadering van Aandeelhouders de bevoegdheid om jaarlijks te beslissen over de winstbestemming.
- De directie moet vervolgens officieel goedkeuring geven aan het besluit van de winstbestemming door de Algemene Vergadering van Aandeelhouders. De directie is namelijk aansprakelijk indien het niet verantwoord is om dividend uit te keren.

Fiscale aspecten dividendbeleid

Omzetbelasting

- Het opstellen van het dividendbeleid of het uitkeren van het dividend heeft geen gevolgen voor de omzetbelasting.

Vennootschapsbelasting

- De Provincie is geen vennootschapsbelasting verschuldigd ter zake van ontvangen dividenden. Immers, het houden van aandelen is voorsnog niet toe te rekenen aan een andere vennootschapsbelastingplichtige activiteit van de Provincie en moet afzonderlijk worden beoordeeld. Op basis van deze afzonderlijke beoordeling kwalificeert het houden van aandelen als "normaal vermogensbeheer", waardoor deze activiteit van de Provincie niet kwalificeert als een onderneming voor de vennootschapsbelasting. Ook het opstellen en effecturen van dividendbeleid doet naar ons optiek niets aan voorgaande conclusie af. Advies is om voorafgaand aan het vaststellen van dit beleid een vpb-toets uit te voeren.

Dividendbelasting

- Over dividenduitkeringen wordt meestal dividendbelasting ingehouden door de uitkerende organisatie zelf. Als de Provincie de dividend ontvangt is de dividendbelasting al in mindering gebracht. De Provincie kan de ingehouden dividendbelasting terugvorderen bij de Belastingdienst, aangezien de Provincie voorsnog geen onderneming drijft voor de vennootschapsbelasting.

IP-beleid

Doel van IP-beleid Provincie Limburg

De Provincie draagt via diverse projecten, middels subsidies, financieel bij aan onderzoeksprojecten. Veelal zijn het de kennisinstellingen welke het onderzoek uitvoeren, vaak in combinatie met andere publieke en private partijen. De bijdrage van de Provincie dient een impuls te geven aan de regio, bijvoorbeeld via nieuwe bedrijvigheid. Daarom ligt in de opzet van de projecten nadruk op toegevoegde waarde voor de regio onder meer via valorisatie van de opgedane kennis. De Provincie beoogt mee te delen in opbrengsten die hiermee gerealiseerd kunnen worden.

Raamovereenkomst IP-rechten

Aangezien de Provincie veelal via subsidies bijdraagt aan deze onderzoeksprojecten zijn aparte afspraken gemaakt in de 'Raamovereenkomst IP-rechten'. (Kader is vastgesteld in GS op 28 november 2017). De Provincie kiest voor een positie waarin we meedelen in de opbrengsten (als 'derde begunstigde') en zelf geen eigendom of beheer van IP-rechten of belangen in spin offs nastreven (is niet onze rol en expertise).

In de Raamovereenkomst zijn de uitgangspunten vastgelegd. Deze komen er op neer dat Provincie naar rato van haar subsidiebijdrage aan een project, meedeelt in de IP-opbrengsten die op basis van de kennisrechtenregeling terugvloeien naar de betreffende partner.

De afspraken voorzien daarmee in een verdeling van mogelijke toekomstige opbrengsten uit valorisatie en commercialisatie van projecten via exploitatie van intellectueel eigendom (IP), door licentiëring aan derden of (een belang in) spin offs, gerelateerd aan de financiële bijdragen van de verschillende partijen en de periodieke verantwoording daarover. De regeling over deze verdeling sluit aan op de kennisrechtenregeling die de kennisinstellingen met hun medewerkers hebben. De Raamovereenkomst IP-rechten hanteert een brede 'resultaatdefinitie', die zich niet beperkt tot inkomsten uit intellectueel eigendomsrecht, waarin de Provincie meedeelt.

De raamovereenkomst dient als basis. Per project (voor zover van toepassing) is in de individuele IP-overeenkomst het recht van de Provincie Limburg op een nader gespecificeerd vast percentage van netto-revenuen bepaald, op basis van inbreng in het betreffende project. Deze project specifieke IP-overeenkomst heeft betrekking op de hele periode van het project en een (redelijke) periode na het formele einde van de subsidierelatie waarin de vindingen, die gedurende de subsidieperiode zijn gedaan,

alsnog te gelde worden gemaakt (de uitlooperperiode). De penvoerder voert de administratie gedurende de looptijd van het IP-contract per project; dit betreft dus de subsidieperiode én de uitlooperperiode daarna voor de duur van een in de IP-overeenkomst gespecificeerde periode en rapporteert hierover.

Controle op afspraken Raamovereenkomst IP-rechten

Periodiek wordt een voortgangsrapportage verstrekt van de betreffende projecten. Een van de onderdelen is een uitgebreide behandeling van de verwachtingen inzake IP (opbrengsten). Gedeputeerde Staten neemt kennis van de voortgangsrapportages. Alle maatregelen die genomen kunnen worden door de Provincie om de IP opbrengsten te innen zijn in dit kader opgenomen. De Provincie heeft met deze Raamovereenkomst, de individuele IP-contracten en de periodieke controles haar positie, voor zover mogelijk, veilig gesteld ingeval er opbrengsten gerealiseerd worden.

Ten behoeve van het opstellen van het beleidskader inzake dividend- en IP-opbrengsten is de tot dusver gevoerde provinciale IP-aanpak getoetst met expertise van RVO (15 januari 2020). Zij beoordelen de provinciale werkwijze als adequaat en zien geen aanleiding voor aanpassing gezien:

- de verwachte beperkte opbrengsten;
- keuze voor de rol van 3e begunstigde vanwege het ontbreken van de benodigde specifieke kennis en kunde; en
- de subsidierol die de Provincie inneemt bij de Kennis As projecten.

Verwachtingen ten aanzien van opbrengsten

Het IP-beleid heeft vooral betrekking op initiatieven in het economisch beleid. Bij deze structuurversterkende projecten in de kennis- en onderzoeksinfrastructuur worden niet revolverende investeringen (subsidie) ingezet welke gericht zijn op maatschappelijk rendement. De IP-afspraken dienen dan ook vooral ter ondersteuning dat de Provincie mogelijk mee kan delen in de opbrengsten in geval er een zogenaamde klapper wordt gemaakt en niet om revolverendheid van de provinciale subsidie te realiseren. De verwachte IP-opbrengsten zijn minimaal. Dat heeft enerzijds te maken met de lange doorlooptijd van de projecten. Na de periode van opstart en het ontstaan van de eerste kennis, komt na enkele jaren pas zicht op mogelijke valorisatie en commercialisatie. Anderzijds is wetenschappelijk onderzoek voornamelijk explorerend van aard. Slechts een beperkt deel heeft marktpotentie (toevalstreffer).

Samenhang IP- en dividendbeleid en verbonden partijen

Met de inzet van de verschillende instrumenten beoogt de Provincie de valorisatie-keten te versterken. Naast subsidiëren van onderzoek, heeft de Provincie ook diverse investeringsfondsen ingericht, al dan niet met (private) partners, om valorisatie vanaf de preseed-fase te ondersteunen (onder andere Limburg Business Development Fund, Limburg Energie Fonds, Brightlands Venture Partners, LIOF, Brightlands Maastricht Health Campus en haar dochter Brightlands Life Sciences Ventures). Deze (en mogelijk soortgelijke toekomstige) fondsen zijn in de vorm van een vennootschap ingericht en deze vallen als verbonden partij onder het dividendbeleid. Daar waar de valorisatie van kennis uit (door de Provincie gesubsidieerd) onderzoek met ondersteuning van een financiële bijdrage uit deze fondsen plaatsvindt en succesvol is, vloeien de mogelijke opbrengsten daaruit via dividend terug naar de Provincie. Ook als de Provincie ervoor kiest om haar onderzoeksbijdrage niet als subsidie maar in de vorm van vermogen te doen, bijvoorbeeld via een deelneming, vloeien eventuele IP-opbrengsten via dividend of verkoop-opbrengst terug naar de Provincie.

Fiscale aspecten

Omzetbelasting

Ten aanzien van de te ontvangen IP-opbrengsten hoeft de Provincie geen btw (omzetbelasting) in rekening te brengen. Bij projecten waar IP-opbrengsten kunnen worden ontvangen, zullen afspraken moeten worden gemaakt waarbij gesproken wordt over bedragen exclusief btw. Wanneer blijkt dat toch btw is verschuldigd, dan kan deze door de Provincie aanvullend in rekening worden gebracht.

Vennootschapsbelasting

Het is niet mogelijk om een generieke conclusie te trekken dat voor alle IP-opbrengsten sprake is van 'normaal vermogensbeheer'. Vanuit fiscale optiek wordt steeds voorafgaand aan het sluiten van een IP-overeenkomst eerst de vpb-toets uitgevoerd. Afhankelijk van de consequenties kan dan op individueel/project niveau worden besloten om de specifieke IP-overeenkomst wel of niet te sluiten.

Juridische aspecten

Het IP-beleid kan slechts bij een beperkt aantal partners worden toegepast. Op iedere nieuwe IP-overeenkomst zal naast een uitgebreide fiscale toets tevens een juridische toets van toepassing zijn

Conclusie

Er is voldoende basis om tot continuering en waar nodig verbreding van de huidige IP-aanpak te komen bij projecten waar de Provincie een subsidierol vervult en IP- of kennisvalorisatie-aspecten spelen. Een vergelijkbare aanpak met als doel om de positie van de Provincie voor zover mogelijk veilig te stellen

staat hierbij voorop. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het door Provinciale Staten op 29 juni 2020 vastgestelde beleidskader inzake dividend en IP-opbrengsten.

Bijlage 13: Richtlijnen voor beoordeling van bestuurders

Vooraf

Er zijn veel manieren om beoordeling van bestuurders vorm te geven. Naast beoordeling van resultaten wordt een beoordeling van het functioneren gezien als onderdeel van een beoordelingstraject.

- Voor het beoordelen van resultaten kan veelal worden teruggefallen op jaarplannen businessplannen of resultaatafspraken in jaargesprekken.
- Bij een beoordeling van het functioneren is dat vaak lastiger. Bij de beoordeling van resultaten gaat het doorgaans over WAT bereikt is, bij een beoordeling van het functioneren over HOE de resultaten door de bestuurder bereikt zijn.

In onderstaande richtlijnen voor beoordeling zijn beiden uitgewerkt.

Voor het onderdeel 'WAT' (2.1) wordt aansluiting gezocht bij jaarplannen, businessplannen en afspraken uit jaargesprekken. Voor het onderdeel 'HOE' (2.2) is een vorm gezocht waarbij niet het functioneren van de bestuurder sec (bijvoorbeeld in de vorm van een competentiebeoordeling), maar het 'effect' van het functioneren de basis vormt voor de beoordeling. De achterliggende gedachte is dat niet de beschikbaarheid van een competentie relevant is, maar het effect dat geogst wordt met de inzet van de competentie. In hoeverre houdt de bestuurder de organisatie 'in conditie', als voorwaarde om de onderneming/organisatie mee te kunnen laten bewegen met ontwikkelingen die zich in de toekomst aandienen en waarop zij invloed kan uitoefenen of bij moet aansluiten.

In onderdeel 2.2, de beoordeling van het functioneren, is een aantal 'aandachtsgebieden' opgenomen. De keuze van de aandachtsgebieden is gebaseerd op de veronderstelling dat deze wezenlijk zijn voor het goed functioneren van de organisatie, nu en in de toekomst. De aandachtsgebieden zijn inwisselbaar voor andere en bieden ruimte voor maatwerk.

De (door)ontwikkeling van richtlijnen voor beoordeling van bestuurders is niet een zaak van de 'schrijver achter zijn bureau'. In samenwerking met degenen die gebruik maken van de richtlijnen of die er 'onderwerp' van zijn, wordt doorontwikkeling vorm gegeven.

1. Preambule bij de richtlijnen voor beoordeling van bestuurders

De RvC/RvT ziet toe op het functioneren van de bestuurder. Zij houdt toezicht, adviseert de bestuurder en treedt op als werkgever (indien dat statutair is bepaald).

Onder meer met een jaarlijkse beoordeling van het functioneren van de bestuurder door de RvC/RvT kan zij daaraan invulling geven. Een jaarlijkse beoordeling biedt zowel de bestuurder als de RvC/RvT zélf de gelegenheid om bij te sturen, als de uitkomst van de beoordeling daarom vraagt. Over noodzakelijke bijsturing kunnen aansluitend concrete afspraken worden gemaakt.

De Provincie Limburg acht het mede haar verantwoordelijkheid dat bestuurders van ondernemingen/organisaties waarbij zij (als aandeelhouder) is betrokken jaarlijks worden beoordeeld.

De richtlijnen zijn bedoeld om handvatten aan te reiken aan de RvC/RvT en de bestuurder om het functioneren van de bestuurder door de RvC/RvT te beoordelen en kan een aanvulling of toetssteen zijn bij beoordelingskaders die al gehanteerd worden. De RvC/RvT controleert de bestuurder. In de praktijk kan ook sprake van een wederzijdse afhankelijkheid, mede in het licht van de adviesrol die de RvC/RvT vervult. Het is (dan) een optie om een onafhankelijk externe onafhankelijke adviseur te betrekken bij het proces van beoordelen. Die kan zowel adviseren over de inrichting van het proces (zie paragraaf 3) als over de wijze waarop (objectieve) informatie kan worden verkregen voor de beoordeling.

2. Richtlijnen voor beoordeling

2.1. Beoordeling van resultaten

Een volwaardige beoordeling van behaalde resultaten is mogelijk bij aanwezigheid van een bij aanvang van de beoordelingsperiode vastgesteld document (veelal businessplan, (meer)jarenplan of afspraken uit jaargesprekken) waarin de te behalen resultaten zijn beschreven. Aandachtspunt bij het vaststellen van de te behalen resultaten is het formuleren van concrete en meetbare resultaten voor de onderneming/organisatie, dan wel resultaten waarbij vooraf relevante indicatoren worden vastgesteld. Het vooraf vaststellen van te behalen resultaten vereenvoudigt het beoordelingsproces in belangrijke mate.

In het geval niet kan worden teruggefallen op resultaat-afspraken kan (next best) op basis van een door de bestuurder aangeleverd resultatenoverzicht door de RvC/RvT beoordeeld worden in hoeverre de behaalde resultaten passen binnen hetgeen als algemene doelstelling voor de onderneming/organisatie is geformuleerd of geldt. Risico in deze situatie is dat het beoordelingsproces wordt belast met een discussie (achteraf) over de vraag welke resultaten relevant zijn in het licht van de doelstelling van de onderneming/organisatie.

2.2. Beoordelen van het functioneren van de bestuurder

Om de continuïteit van de onderneming/organisatie te borgen heeft de bestuurder (in ieder geval) de volgende aandachtsgebieden. Per aandachtsgebied worden (mogelijke) resultaten geformuleerd en/of indicatoren. 'Meten' van de resultaten op dit onderdeel kan door middel van 360 graden beoordeling, medewerkers-onderzoek, analyse van documenten en feedback van opdrachtgevers, stakeholders, aandeelhouders en klanten. Het vereist maatwerk om te bepalen voor welke 'meetinstrumenten' wordt gekozen.

Aandachtsgebied	Resultaat	Indicator
Ontwikkelingen in de markt en omgeving	Strategische keuzes waarbij wordt aangesloten op ontwikkelingen	Ondernemings- of organisatieplan waarin zichtbaar is gemaakt op welke wijze wordt ingespeeld op de ontwikkelingen. Feitelijk vertaling van keuzes in wijziging van producten, diensten en werkwijze.
Betrokkenheid van opdrachtgevers, stakeholders en klanten	Vastgestelde werkwijze waarin zichtbaar is gemaakt op welke wijze opdrachtgevers, stakeholders, aandeelhouders en klanten actief betrokken worden	Waardering van opdrachtgevers, stakeholders, aandeelhouders en klanten (bijv. geven ze aan gehoord te worden en dat onderneming/ organisatie betrokkenheid honoreert)
Sturing	Visie op sturing in de organisatie en een 'plattegrond' waarin de sturing voor in- en externen zichtbaar is gemaakt.	Bekendheid en waardering bij medewerkers en externen van de wijze waarop sturing wordt gegeven in de organisatie incl. de onderliggende visie.
Financiën	Transparante verslaglegging van financiële positie en ontwikkelingen.	RvC en RvT worden niet geconfronteerd met verrassingen op financieel terrein.
Organisatieontwikkeling	Doorvertaling van strategische keuzes in de inrichting en ontwikkeling van de organisatie en haar processen.	Veranderingen in de organisatie en inrichting processen zijn expliciet gerelateerd aan strategische keuzes.
Human capital	Werkwijze waarbij het inzetten van kwaliteiten van medewerkers expliciet gekoppeld is aan de resultaten die de onderneming/organisatie moet bereiken	Waardering van medewerkers voor de wijze waarop hun kwaliteiten worden ingezet. Medewerkerstevredenheid
Netwerk	Beschikbaarheid van breed relevant (kennis)netwerk	De bestuurder heeft contacten in en werkt feitelijk samen met relevante netwerkpartners en maakt actief gebruik van een relevant breed kennisnetwerk.
Eigen performance van de bestuurder	Wijze van opereren die bij opdrachtgevers, stakeholders, aandeelhouders en klanten het beeld oproept van een effectieve bestuurder waarmee je zaken wilt en kunt doen.	Opdrachtgevers, stakeholders, aandeelhouders en klanten stellen het op prijs zaken te doen met de bestuurder.
Risico's	Risicomanagement is een vast onderdeel van het bedrijfsproces en standard opgenomen binnen de hoofdprocessen van de onderneming/organisatie.	Beoordeling van de accountant; De door RvC/RvT aangedragen risico's blijken te zijn afgedekt.

3. Het inrichten van het beoordelingsproces

Beoordelingsprocessen luisteren nauw. Hick-ups in het proces hebben hun weerslag op de inhoud en andersom. Daarom is het van belang vooraf met partijen helderheid te scheppen over proces, werkwijze en bevoegdheden. Hoe zou een dergelijk proces er uit kunnen zien?

Afhankelijk van de vraag of in de statuten is bepaald dat de RvC de werkgeversrol t.o.v. de bestuurder invult, wordt óf met de voorzitter van de RvC of met (een delegatie van) de aandeelhouders bepaald welke activiteiten ter voorbereiding en tijdens het beoordelingsproces moeten worden verricht. Denk daarbij aan:

- finetunen van de richtlijnen (beoogde resultaten en aanpassing van aandachtsgebieden en/of indicatoren);
- afspraken over het verzamelen van informatie om de verschillende onderdelen te kunnen beoordelen (geldt voor resultaten én functioneren). Hoe de input vanuit de AvA te borgen. Tijdspad mede afhankelijk van beschikbaarheid van informatie;
- bespreken van proces, procedure en beoordelingsrichtlijnen door (een delegatie van) de RvC met bestuurder (nog geen inhoudelijk beoordelingsgesprek);
- vaststellen van proces, procedure en beoordelingsrichtlijnen door de RvT;
- vaststellen van een concept-beoordeling door de RvC (op basis van de verzamelde informatie);
- bespreken van de concept-beoordeling door (een delegatie van) de RvC met bestuurder;
- opmaken van een gespreksverslag van het beoordelingsgesprek (door RvC), incl. gemaakte afspraken;
- tekenen van het gespreksverslag (voor akkoord/gezien) met de mogelijkheid voor de bestuurder zijn reactie toe te voegen;
- vaststellen van de beoordeling;
- bestuurder schriftelijk informeren over de definitieve beoordeling en gemaakte afspraken;
- RvC informeert de aandeelhouders over de beoordeling als onderdeel van de rapportage van de RvC aan de aandeelhouders betreffende de wijze waarop de RvC toezicht op de bestuurder heeft vorm gegeven.

Bijlage 14: Know Your Customer Procedure

In deze bijlage is een samenvatting opgenomen van de Know Your Customer Procedure (vastgesteld door Gedeputeerde Staten op 15 december 2020).

De Provincie Limburg wil voorkomen dat er samenwerking plaatsvindt met een partij waarmee de Provincie achteraf gezien niet mee had willen samenwerken. De Provincie Limburg wil weten met wie ze 'in zee gaat'.

Om deze reden is de Know Your Customer Procedure (hierna KYC) in 2020 vernieuwd en aangevuld om te voldoen aan de nu geldende wet- en regelgeving inzake Wwft (Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme), Wft (Wet op het financieel toezicht) en Sanctiewet. De Provincie valt in beginsel niet onder de werking van deze wetten, maar in haar rol van onder andere kredietverstrekker kan de Provincie Limburg met de preventieve maatregelen, waarin deze wetten voorzien, haar voordeel doen om aan de hierboven vermelde doelstelling te kunnen voldoen. De KYC is onderdeel van Sturing in Samenwerking 3.0 (zie paragraaf 1.3 van deel 2a). De procedure wordt doorlopen bij nieuwe financieringen, aanvullende financieringen en bij nieuwe verbonden partijen (of bij belangrijke wijzigingen in de organisatie) door cluster Financiën.

Een belangrijke toevoeging in de KYC procedure is de externe tool van Graydon. Met behulp van deze tool beschikt de Provincie via het portaal van Graydon over vele openbare bronnen om een compliance check en een kredietcheck uit te voeren. In de compliance check wordt onderzoek verricht naar onder meer fraude, witwassen, overtredingen van de sanctiewet. In de check zit ook een UBO- en een PEP onderzoek (UBO: Ultimate Beneficial Owner en PEP: Politically Exposed Person). Onderdeel van de KYC Procedure is ook een integriteitsverklaring die door de kapitaal vragende partij moet worden ingevuld.

De volgende vijf stappen worden in de KYC doorlopen:

1. Verzamelen van informatie van de (tegen)partij.
Aan de hand van een KYC checklist wordt er op diverse gebieden, inclusief Graydon tool, informatie over de partij verzameld. Een volledig ingevulde KYC-checklist zal leiden tot een zo compleet mogelijk beeld van de betreffende partij. Een belangrijk onderdeel in deze stap is de identificatie van de bestuurders en het uitvoeren van de Graydon check.
2. Beoordelen van de informatie
Bij de beoordeling van de informatie is het belangrijk dat de checklist wordt doorlopen en dat gelet wordt op mogelijke risico's.
3. Bepaal risicoclassificatie
Na het beoordelen van de verzamelde informatie zal de betreffende partij in een risicoklasse worden ingedeeld:
 - a. Niet risicovol
Uit de beoordeling van de informatie zijn geen bijzonderheden geconstateerd. De tegenpartij kan dan worden gekwalificeerd als 'niet risicovol'. Met de tegenpartij kan de Provincie een samenwerking aangaan.
 - b. Beperkt risicovol
Uit de beoordeling van de informatie zijn één of meerdere punten van aandacht opgevallen. Op basis hiervan wordt intern overleg gevoerd binnen cluster Financiën en kan worden besloten tot een aanvullend onderzoek of tot classificatie "Risicovol". Tot de mogelijkheid voor aanvullend onderzoek behoren: nader financieel onderzoek, VOG Rechtspersonenverklaring, Bibob onderzoek en antecedentenonderzoek. Indien nodig wordt expertise ingeroepen. Met een beperkt risicovolle partij kan de Provincie een samenwerking worden aangegaan als het aanvullend onderzoek positief afgesloten kan worden. Indien nodig kunnen aanvullende beheersingsmaatregelen worden ingesteld.
 - c. Risicovol
Uit de beoordeling blijkt duidelijk dat punten van aandacht of overtredingen naar voren komen. Afhankelijk van de situatie kan worden besloten om een aanvullend onderzoek uit te voeren. Blijkt hieruit dat veel of zwaarwegende punten overeind blijven dan kan geen samenwerking met de partij worden aangegaan. Dit dossier krijgt van het cluster Financiën een "NO GO" en een afwijzing op basis van de KYC procedure. Dit wordt opgenomen in het treasury advies.
4. Governance: innemen standpunt en goedkeuring (intern)
Na de beoordeling van de informatie en het vaststellen van de risicoclassificatie wordt een standpunt intern bij de Provincie ingenomen. Het standpunt wordt indien daar aanleiding voor is besproken met de clustermanager Financiën.
5. Afhandeling.

Het volledig KYC dossier wordt intern vastgelegd. Verder wordt in het Treasury Advies in stap 1 van de menukaart van Sturing in Samenwerking aangegeven dat de KYC procedure is doorlopen en welke risicoclassificatie is verstrekt. Bijzonderheden worden tevens vermeld.

Bijlage 15: Toelichting definities

Borgstelling	Het door de borgsteller garanderen van rente en aflossingen van door derden afgesloten leningen, echter bij een borgstelling kan de begunstigde de borgsteller pas aanspreken nadat de begunstigde tevergeefs de desbetreffende geldlener heeft aangesproken en deze inmiddels in verzuim is.
Businessplan	Een plan dat aangeeft hoe een onderneming een voorgenomen investering omzet in meerjarige positieve resultaten, daarmee de continuïteit van de onderneming dienend.
Nederlandse corporate governance code	<p>Gaat over besturen, beheersen, verantwoording en toezicht in onderlinge samenhang, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van de doelstellingen.</p> <p>Meer concreet gaat het om het stelsel van omgangsvormen voor bij de vennootschap en haar onderneming direct belanghebbenden – met name bestuurders, commissarissen en aandeelhouders (of andere kapitaalverschaffers)- inhoudend een aantal regels voor goed bestuur en goed toezicht én regels voor een verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden die een evenwichtige invloed bewerkstelligen van bij de vennootschap en haar onderneming betrokkenen. Uitgangspunt daarbij is dat bestuurders en commissarissen over hun taakuitoefening op een open wijze communiceren en - verantwoording dienen af te leggen ten behoeve van belanghebbenden.</p>
Dividend	Een uitkering van een deel van de winst van een bedrijf aan zijn aandeelhouders. Op voordracht van de Raad van Bestuur wordt het uit te keren dividend met instemming van de Algemene vergadering van aandeelhouders vastgesteld.
Eigen vermogen	Hiermee wordt bedoeld het totale eigen vermogen.
Garantstelling	Het door de garantsteller garanderen van rente en aflossingen van door derden afgesloten leningen. Een garantstelling wordt vastgelegd in een overeenkomst tussen de garantsteller en de begunstigde (bijvoorbeeld een bank). Een garantstelling kan zonder opgaaf van reden worden ingeroepen door de begunstigde, waarbij uitbetaling door de garantsteller direct dient te geschieden en pas achteraf wordt beoordeeld of de oproeping terecht is.
Lening	Krediet met afspraken over looptijd, rentebetaling en aflossing, waaraan al dan niet zekerheden gekoppeld zijn. Het is de afspraak over het gebruik van geld voor een bepaalde tijd tegen een vastgestelde vergoeding die betaald moet worden aan de uitlener of kredietverschaffer.
Maatschappelijk rendement	De mate waarin investeringen en subsidies van de overheid leiden tot een blijvend positief effect op maatschappelijke voorzieningen tot uitdrukking komend in een hogere en effectievere publieke benutting van deze voorzieningen en daarmee tot verhoging van het leef- en vestigingsklimaat.
MKBA-toets	Cijfermatige onderbouwing en analyse van de kosten en baten in termen van geld en maatschappelijke effecten van een voorgenomen overheidsinvestering.
Provinciaal Vermogen	Het totaal aan financieel vaste activa plus de activawaarde van de gronden uitgegeven in erfpacht (onderdeel materieel vaste activa) op de provinciale balans. De financieel vaste activa zijn nader te specificeren naar de kapitaalverstrekkingen en leningen aan deelnemingen, leningen in het kader van de publieke taak en de provinciale obligatieportefeuille inclusief de kortlopende liquide middelen (treasury portefeuille). Ter verduidelijking deze definitie van Provinciaal Vermogen ziet op een deel van de activa (bezittingen) van de Provincie. De immunisatiereserve hoort hier niet bij. Deze staat op de andere kant van de balans (passiva) en laat zien hoe de activa gefinancierd zijn. In het geval van de Provincie dus nagenoeg volledig met eigen middelen.
Raad van Bestuur	Het orgaan dat verantwoordelijk is voor het bestuur van de onderneming.
Raad van Commissarissen	Het orgaan dat bij bedrijven toezicht houdt op en adviezen geeft aan de Raad van Bestuur.
Solvabiliteitsratio	Het eigen vermogen gedeeld door het totaal vermogen.
Strategisch provinciaal belang	Die investeringen, die passen binnen de strategie van de Provincie. Je zou kunnen zeggen: "de inhoudelijke kaders van de Limburg agenda, gebaseerd op een brede analyse van gegevens over het Limburgse vestigingsklimaat voor burgers en bedrijven en de politiek-bestuurlijke uitwerking daarvan in een vierjarig Collegeprogramma bepalen samen "het strategisch provinciaal belang".
Triple helix	Een nauwe samenwerking tussen overheden (bijv. Provincie Limburg), bedrijfsleven en onderwijs- en kennisinstellingen om gezamenlijk strategie en knelpunten aan te pakken.
Vennootschappen	<p>Naamloze vennootschappen (N.V.) en besloten vennootschappen (B.V.) zijn vormen van privaatrechtelijke deelnemingen waarop de bepalingen uit Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing zijn. Het deelnemen in vennootschappen betreft een vorm van risicodragend participeren. Naast de bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek zijn ook de artikelen 158 en 167 van de Provinciewet van belang.</p> <p>Het verschil tussen een N.V. en een B.V. is dat de aandelen van een N.V. vrij overdraagbaar zijn en die van een B.V. niet. Vrije overdracht van aandelen van een N.V. kan beperkt worden door (statutair vastgelegde) afspraken tussen aandeelhouders of door de wetgever. Naast het verschil tussen N.V. en B.V. wordt ook onderscheid gemaakt tussen een 'gewone vennootschap' en een 'grote vennootschap', een zogenaamde structuurvennootschap. Een structuurvennootschap heeft ten minste 100 werknemers in Nederland, een ondernemingsraad en het geplaatst kapitaal inclusief reserves bedraagt minimaal € 16 mln.</p> <p>Er zijn ook commanditaire vennootschappen (C.V.'s). Een C.V. komt tot stand door het aangaan van een <u>overeenkomst</u> tussen de (beherende en stille) vennoten. Hiervoor gelden geen vormvereisten. De commanditaire vennootschap bezit, in tegenstelling tot de hierboven genoemde vennootschappen geen <u>rechtspersoonlijkheid</u>. Vanuit fiscale overwegingen kan gekozen worden voor een C.V./B.V. of C.V./N.V. construct waarbij de B.V. of de N.V. als beherend vennoot optreedt en rechtshandelingen aangaat voor de C.V.</p>
Verbonden partij	<p>Over de verbonden partijen wordt op basis van het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en gemeenten (BBV) gerapporteerd in de begroting.</p> <p>Als de Provincie in een organisatie een bestuurlijk en/of financieel belang heeft, dan wordt in het kader van deze nota gesproken van een verbonden partij (ook wel 'deelneming' of 'participatie' genoemd). Deze vorm van samenwerking kenmerkt zich door het feit dat door de organisatie niet alleen provinciale taken worden uitgevoerd ter realisering van provinciale doelstellingen, maar dat de Provincie mede-eigenaar en/of mede beleidsbepalend of beslissingsbevoegd is van een dergelijke organisatie.</p>

Een *financieel belang* is volgens de BBV aanwezig als de Provincie middelen ter beschikking heeft gesteld die verloren gaan in geval van faillissement van de verbonden partij of als financiële problemen bij een verbonden partij op de Provincie kunnen worden verhaald.
Bij subsidies is géén sprake van een financieel belang zoals bedoeld in het BBV.

Het BBV definieert *bestuurlijk belang* als zeggenschap van de Provincie, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht.

Vreemd vermogen

Hiermee wordt bedoeld het totale vreemd vermogen.

Weerstandvermogen

De omvang van de weerstandscapaciteit in relatie tot de geïnventariseerde risico's.