

Nota Verbonden Partijen 2023

Provinciale Staten van Drenthe;

gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van Drenthe van 11 juli 2023, kenmerk 28/5.11/2023000999;

gelet op de financiële verordening die voorschrijft dat eens per vier jaar de Nota Verbonden Partijen wordt geactualiseerd;

BESLUITEN:

1. De Nota Verbonden Partijen 2023 vast te stellen.
2. De Nota Verbonden Partijen 2012 in te trekken.

De Nota Verbonden Partijen 2023

1. Inleiding

Provincie Drenthe is de verbindende partner die samenwerkt aan gemeenschappelijke opgaven met o.a. gemeenten, provincies, waterschappen, Rijk, kennisinstellingen, bedrijven, maatschappelijke instellingen en Europa. Afhankelijk van de opgave verschillen de samenwerkingspartners, de structuren, de samenwerkingsvormen en de rol die we daarbij zelf vervullen. De rol van overheden is de afgelopen jaren veranderd. Maatschappelijke opgaven worden steeds meer met andere partijen opgepakt vanuit verbinding en samenwerking. Een effect daarvan is dat er verbonden partijen worden opgericht samen met andere overheden of private samenwerkingspartners, om beleid uit te voeren. Maar ook bestaat er steeds meer behoefte aan meer flexibele samenwerkingsvormen. Deze nota richt zich met name op de verbonden partijen. Verbonden partijen zijn privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisaties waarin de provincie een bestuurlijk en een financieel belang heeft. Zij dienen een publiek belang en zijn een middel om publieke doelen te realiseren.

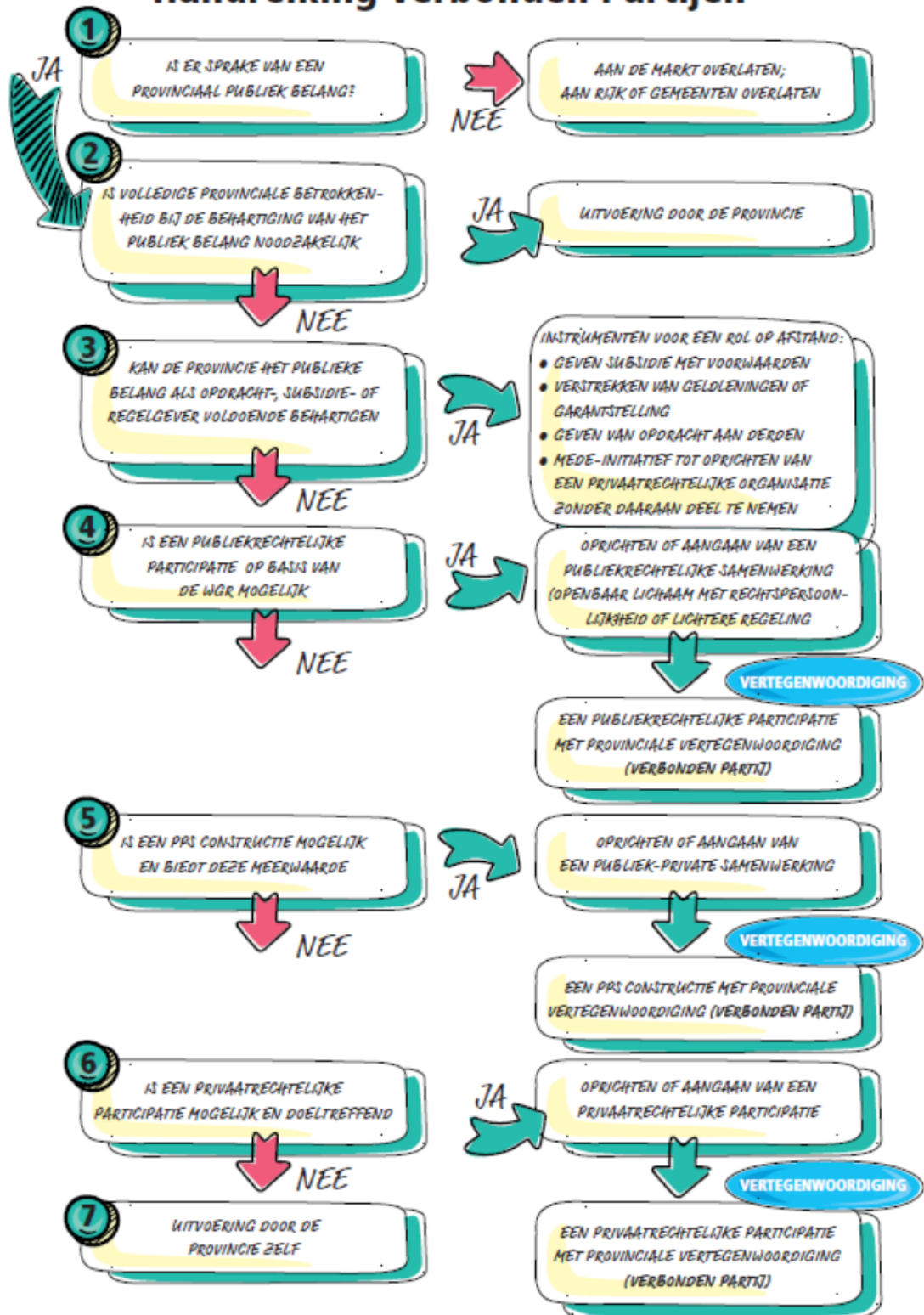
De vorige Nota Verbonden Partijen is van 2012 en is toe aan een actualisatie. Mede door de gewijzigde Wet Gemeenschappelijke regelingen en het feit dat de Financiële verordening voorschrijft dat eens per 4 jaar de nota wordt geactualiseerd. In september 2022 hebben Provinciale Staten een vernieuwd informatieprotocol verbonden partijen vastgesteld en deze nieuwe nota Verbonden Partijen is daarmee in lijn. Deze geactualiseerde nota beschrijft hoe de provincie Drenthe omgaat met verbonden partijen, zodat op een weloverwogen manier invulling wordt gegeven aan de rollen van eigenaar (zeggenschap) en opdrachtgever (sturing). Het biedt een handvat voor iedereen bij de provincie die -hetzij politiek, bestuurlijk of ambtelijk – betrokken is bij verbonden partijen. Ten opzichte van de nota uit 2012 zijn er geen grote aanpassingen, wel zijn er nuances aangebracht, als gevolg van voortschrijdend inzicht en aangepaste wet- en regelgeving

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 start met een stroomschema verbonden partijen. Hoofdstuk 3 schetst kort de bijbehorende regelgeving. Hoofdstuk 4 beschrijft de definitie van een verbonden partij en welke vormen er zijn waar de provincie bij betrokken kan zijn, het afwegingskader tot het aangaan van een verbonden partij. In hoofdstuk 5 wordt het stroomschema uit hoofdstuk 2 nader uitgeschreven en toegelicht. In hoofdstuk 6 wordt de inrichting van de governance bij het aangaan van verbonden partijen beschreven. Vervolgens omvat hoofdstuk 7 het dagelijks beheer van een verbonden partij, nadat een verbonden partij is aangegaan en/of is opgericht. Hoofdstuk 8 schetst de rol en sturingsmogelijkheden van de provincie. En tot slot behandelt hoofdstuk 9 de periodieke herijking van de portefeuille verbonden partijen. In de bijlage worden de verbonden partijen van provincie Drenthe weergegeven.

2. Stroomschema aangaan Verbonden Partijen

Handreiking Verbonden Partijen



3. Regelgeving

Op verbonden partijen zijn de volgende wetten en regelingen van toepassing:

3.1. Provinciewet

Artikel 158, lid 1, sub e geeft aan dat GS bevoegd is tot privaatrechtelijke handelingen. Dit betreft ook het deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon. Lid 2 van dit artikel spreekt hierbij de voorkeur

uit voor publiekrechtelijke samenwerking. Ook geeft lid 2 aan dat voorafgaand aan het aangaan van deze verbinding PS in de gelegenheid wordt gesteld wensen en bedenkingen te uiten.

3.2. Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

Het BBV bepaalt dat de provincie in de paragraaf verbonden partijen bij de begroting en jaarrekening de visie op deze partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen opneemt. Daarnaast schrijft het BBV voor dat van de verschillende verbonden partijen minimaal de volgende informatie wordt opgenomen: de naam en de vestigingsplaats; het openbaar belang dat op deze wijze behartigd wordt; de veranderingen die zich hebben voorgedaan gedurende het begrotingsjaar in het belang dat de provincie heeft, de maatschappelijke risico's, het eigendom en het vreemd vermogen en het resultaat. En tenslotte het bedrag dat de provincie dient bij te dragen in de exploitatie van de verbonden partij. Deze zaken zijn nader toegelicht in de Notitie verbonden partijen van de commissie BBV.

3.3. Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)

Artikel 51, lid 1, van de Wgr stelt dat GS en de commissaris van de Koning bevoegd zijn een gemeenschappelijke regeling aan te gaan ter behartiging van een of meer bepaalde belangen van de provincie. Lid 2 van hetzelfde artikel stelt dat GS hiertoe echter wel eerst toestemming moet verkrijgen van PS.

3.4. Burgerlijk wetboek (BW)

Boek 2 van het BW regelt het privaatrechtelijke rechtspersonenrecht, waaronder vennootschappen, stichtingen en verenigingen vallen en Boek 6 onder andere het overeenkomstenrecht

3.5. Informatieprotocol Verbonden Partijen Provinciale Staten 2022

Dit informatieprotocol beschrijft de wijze waarop PS haar sturende en controlerende taak op bestaande en nieuw op te richten verbonden partijen wil uitvoeren en bestaat uit een aantal (werk)afspraken tussen GS en PS.

4. Wat is een verbonden partij en welke vormen zijn er?

In het algemeen wordt de definitie van verbonden partijen uit het BBV gehanteerd:

Artikel 1, onderdeel b, verbonden partij: een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie of gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft.

Een bestuurlijk belang betekent dat de provincie zeggenschap heeft, uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur of via stemrecht. Van een financieel belang is sprake als de provincie financieel kan worden aangesproken op het functioneren van de verbonden partij of wanneer deze geld kan kwijtraken bij een faillissement van een verbonden partij.

Met verbonden partijen bedoelen we dat personen of organisaties organisatorisch, economisch en/of financieel zijn verbonden aan de provincie.

4.1 Publiekrechtelijke samenwerkingsvormen

Bij publiekrechtelijke verbonden partijen gaat het om de deelname van een (decentrale) overheid aan gemeenschappelijke regelingen op basis van de Wgr. De Wgr is in essentie het wettelijk kader voor de samenwerking tussen bestuursorganen van gemeenten, provincies en waterschappen en het Rijk.

1. Het openbaar lichaam
Van de samenwerkingsvormen binnen de Wgr is dit de meest uitgebreide vorm. Een openbaar lichaam heeft verplicht een Algemeen Bestuur (AB), een voorzitter en een Dagelijks Bestuur (DB). Overheden die deelnemen aan een openbaar lichaam kunnen taken en bevoegdheden delegeren (overdragen) aan het openbaar lichaam. Het bezit rechtspersoonlijkheid en kan als enige vorm van een gemeenschappelijke regeling algemeen verbindende voorschriften stellen, zoals bijvoorbeeld in bij onze provincie in het geval van de SNN, de Algemene subsidieregeling SNN 2019. Ook de RUDD is een gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam.
2. Gemeenschappelijk orgaan
Een gemeenschappelijk orgaan is een lichtere vorm van samenwerking op basis van de Wgr, met een beperkte rechtspersoonlijkheid. Personeel moet daardoor altijd in dienst zijn van één of meerdere deelnemers. Een gemeenschappelijk orgaan heeft alleen een DB, zodat sterkere sturing vanuit de afzonderlijke overheden vereist is. Een voorbeeld bij onze provincie is de Noordelijke Rekenkamer.
3. Regeling zonder meer

De 'regeling zonder meer' is een lichte vorm van samenwerking tussen overheden, waar delegeren en mandateren niet aan de orde is. En vindt zijn grondslag in de Wgr (artikel 1) en behelst niet meer dan het maken van afspraken op basis waarvan wordt samengewerkt zonder dat een rechtspersoon of een eigen bestuur hoeft te worden opgericht of met een eigen begroting hoeft te worden gewerkt. Deze afspraken worden gegoten in de vorm van een "regeling zonder meer" (niet te verwarren met de rechtspersoon "gemeenschappelijke regeling"). Voorbeelden bij onze provincie zijn legio maar enkele voorbeelden hiervan zijn de samenwerkingsovereenkomsten Vitale Vakantieparken en de Klimaatbuffer Ootmaantlanden-Koningssschut.

4. Bedrijfsvoeringsorganisatie

De bedrijfsvoeringsorganisatie is een lichte vorm van samenwerking uit de Wgr, die wordt ingesteld bij een zogenaamde collegeregeling, waaraan uitsluitend colleges deelnemen. De regeling mag alleen worden getroffen 'ter behartiging van de sturing en beheersing van ondersteunende processen en van uitvoeringstaken van de deelnemers' en is bedoeld voor samenwerkingen op het gebied van bedrijfsvoeringsaspecten (zoals personeel, financiën, etc.) en uitvoering van beleid, waarbij voor de uitvoeringsorganisatie weinig beleidsvrijheid is. Deze variant kent geen AB, DB of voorzitter maar een enkelvoudig bestuur. Het moet worden gezien als een 'interbestuurlijke uitvoeringsdienst'. Een voorbeeld bij onze provincie hiervan is Prolander.

5. Centrumregeling

Een centrumregeling is een vorm van samenwerking uit de Wgr, maar dan een lichtere vorm dan een gemeenschappelijk orgaan. Het is geen zelfstandig opererende entiteit met een eigen bestuur waar bevoegdheden aan kunnen worden overgedragen, maar een netwerkconstructie, waarbij één van de deelnemers wordt aangewezen om namens de andere deelnemers bevoegdheden uit te oefenen (mandaat), binnen de afgesproken kaders. Van belang is dat te mandateren taken vooraf duidelijk zijn bepaald. Een voorbeeld met ons provinciale deelnemer is niet

4.2 Privaatrechtelijke samenwerkingsvormen

Wanneer de keuze valt op een privaatrechtelijke samenwerking dan zijn er vele mogelijkheden tot samenwerking en soms zelfs een combinatie daarvan.

1. Deelnemingen (BV, NV)

Bij het aangaan van een deelneming wordt ervoor gekozen om met behulp van het privaatrecht – en dus niet via publiekrechtelijke bevoegdheden – de vastgestelde beleidsdoelen te realiseren. De provincie treedt op als aandeelhouder. De algemene vergadering van aandeelhouders (AV) gaat over de belangrijkste strategische beslissingen; beslissingen die de continuïteit en het voortbestaan van de organisatie aangaan. Zo wordt via het aandeelhouderschap invloed uitgeoefend op de koers van de onderneming. Voorbeelden bij onze provincie hiervan zijn Groningen Airport Eelde N.V. en N.V. NOM, Investerings- en Ontwikkelingsmaatschappij voor Noord-Nederland.

2. Stichting

Een stichting wordt bij notariële akte opgericht om met behulp van een bepaald vermogen een ideëel doel te realiseren. De stichting mag geen winst uitkeren aan de bestuurders of oprichters. Alleen het ideëel of sociaal doel, zoals beschreven in de doelstelling van de stichting, komt voor uitkering in aanmerking. De stichting is een rechtspersoon. Het enige verplichte orgaan bij een is het bestuur. Daarnaast kan sprake zijn van een Raad van Toezicht, die toezicht houdt op het bestuur. Voorbeeld bij onze provincie is Stichting Drentse Energie Organisatie (Energiefonds Drenthe)

3. Verenigingen

Een vereniging heeft tenminste twee leden. Leden kunnen zijn natuurlijke personen en rechtspersonen. De vereniging kent een bestuur en een algemene ledenvergadering. Via de statuten kan een raad van toezicht of een raad van commissarissen worden ingesteld. Het bestuur is eindverantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken. Leden hebben invloed op het beleid van de vereniging via de algemene ledenvergadering. Voorbeeld bij onze provincie is Vereniging Interprovinciaal Overleg (IPO).

4. Coöperatie

Een coöperatie is een speciale vereniging, die overeenkomsten aangaat met en voor haar leden. Een coöperatie behartigt de zakelijke belangen van haar leden voor een bepaalde activiteit. Bijvoorbeeld de breedband- en energie coöperaties waar wij als provincie zelf overigens niet in deelnemen.

4.3 Verbonden partijen in de jaarstukken provincie

Als onderdeel van de reguliere Planning- en Controlcyclus (P&C-cyclus) stelt de provincie verantwoordingsstukken op volgens de voorschriften in het BBV. De verbonden partijen worden volgens deze voorschriften verantwoord in de provinciale jaarstukken en de begroting. In de notitie verbonden partijen van de commissie BBV is een aanbeveling gedaan dat in het geval dat formeel juridisch er geen sprake is van een verbonden partij, door het ontbreken van een financieel belang, maar er wel sprake is van:

- een structurele bekostiging in overwegende mate van (de activiteiten van) een organisatie via één of meer geldstromen (begrotingsfinanciering, subsidie en overeenkomst van opdracht); én
- een bestuurlijk belang;

deze organisaties gezien het maatschappelijke of algemene belang en de mogelijke risico's toch op te nemen in de paragraaf verbonden partijen. De provincie Drenthe volgt deze aanbeveling.

5. Handreiking oprichting en deelname in verbonden partijen¹

In dit hoofdstuk wordt een handreiking beschreven voor de afwegingen die een rol spelen bij de oprichting van of deelname aan een verbonden partij.

Als het provinciaal bestuur besluit tot deelneming aan een verbonden partij of een verbonden partij opricht, is een goede aansturing vanuit de provincie en verantwoording door de verbonden partij van belang. De verbonden partij staat dan wel op afstand van de provincie maar is wel bedoeld om het beleidsdoel van de provincie te realiseren. Verder is het van belang dat de provincie inzicht heeft in de kosten en de financiële risico's die de provincie met de verbonden partijen kan lopen en de daaruit voortvloeiende budgettaire gevolgen. Maar ook het besturingsmodel en het mandaat hoort daarbij. De volgende uitgangspunten zijn van toepassing bij sturing en controle van de verbonden partij.

5.1 Deelname is publiekrechtelijk, tenzij

De provincie is vrij te bepalen of zij de privaaf- of de publiekrechtelijke weg wil volgen bij het realiseren van het beleid. De Provinciewet geeft de criteria voor de privaatrechtelijke weg. Het gebruik van privaatrechtelijke bevoegdheden is alleen toegestaan als daarmee niet de onderliggende publiekrechtelijke regeling op onaanvaardbare wijze wordt doorkruist. Van belang daarbij is of de overheid een vergelijkbaar resultaat kan bereiken door de publiekrechtelijke regeling te gebruiken. Zo ja dan dient de publiekrechtelijke weg gekozen te worden. Omdat deze meer kaders geeft voor de democratische controle en verantwoording, waardoor het overheidshandelen een grotere mate van transparantie kent.

Uitgangspunten voor het beleid van de provincie

- a. De provincie heeft voorkeur voor deelname aan een publiekrechtelijke samenwerkingsvorm. 'Ja mits', als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Deze voorwaarden zijn het leveren van een extra bijdrage aan het publiek belang, het kunnen uitoefenen van voldoende invloed en/of sturing en het adequaat kunnen invullen van democratische controle.
- b. De provincie is terughoudend als het gaat om de vraag of zij aan een privaatrechtelijke samenwerkingsvorm wil deelnemen. 'Nee tenzij', als er goede redenen zijn die een uitzondering op deze regel rechtvaardigen. Deze redenen kunnen zijn slagvaardigheid, effectiviteit of efficiëntie.
- c. De provincie is terughoudend als het gaat om de vraag of aan een publiek-private samenwerking (PPS) wil deelnemen. PPS komt neer op deelname aan een meer verregaande privaatrechtelijke samenwerkingsvorm. Ook hier geldt 'nee tenzij', als er goede redenen zijn die een uitzondering op deze regel rechtvaardigen. Redenen om deel te nemen aan PPS liggen over het algemeen op het gebied van meerwaarde en efficiëntiewinst.

5.2 Besliskader

1. Is er sprake van een publiek belang

Uitgangspunt is dat de provincie deelneemt in een verbonden partij als daarmee een publiek belang en provinciale doelstellingen wordt gediend. Wanneer het provinciebestuur van oordeel is dat er géén sprake is van een publiek belang of dat het niet door de provincie behartigd kan worden, neemt de provincie niet deel en laat zij de taak aan de markt of andere overheden. Als de provincie wel een rol heeft, volgt afweging 2 of 3.

2. Is volledige provinciale betrokkenheid noodzakelijk

Volledige provinciale betrokkenheid kan voortkomen uit:

- een wettelijke verplichting om een taak intern door de provincie uit te voeren;
- het uitvoeren van een bepaalde taak wordt als te strategisch voor de provincie wordt gezien om extern uit te voeren en zelf organiseren beter is;
- door de hoge risico's en onzekerheden met betrekking tot de uit te voeren taak is het uitbesteden ervan niet mogelijk of alleen tegen hoge kosten.

Bij volledige provinciale betrokkenheid wordt de activiteit binnen de provincie ondergebracht en al dan niet in samenwerking door de provincie zelf uitgevoerd. Is er geen reden voor 100% betrokkenheid, dan volgt afweging 3.

3. Kan de provincie als opdracht-, subsidie-, of regelgever optreden?

Uitgangspunt is dat een taak van publiek belang bij voorkeur door de provincie zelf in haar hoedanigheid van publiekrechtelijke rechtspersoon behartigd moet worden, maar niet persé intern uitgevoerd hoeft te worden. Daarbij bestaan de volgende opties:

- geven van subsidie met voorwaarden;
- verstrekken van geldleningen of garantstellingen;
- geven van opdracht aan derden;
- mede-initiatief tot oprichten van een privaatrechtelijke organisatie zonder daaraan deel te nemen.

4. Is een publiekrechtelijke participatie op basis van de Wgr mogelijk?

Als dit mogelijk is dan volgt het oprichten of aangaan van een publiekrechtelijke samenwerking zoals benoemd onder paragraaf 4.1.

5. Is een publiek private samenwerking nodig en biedt deze meerwaarde?

Bij publiek-private samenwerking (PPS) werken bedrijven samen met overheden of maatschappelijke organisaties aan projecten. Bijvoorbeeld bij het bouwen van huizen en wegen. Dat kan een financiële samenwerking (donaties en sponsoring) zijn, maar ook een meer inhoudelijke samenwerking (kennis en netwerken). De partijen werken samen aan een maatschappelijk en vaak ook een commercieel doel. Bij de provincie Drenthe geldt voor deze variant nee, tenzij: Voorwaarden en afwegingen:

- a. Vooronderzoek dient aan te tonen dat alleen samenwerking met private partijen toegevoegde waarde kan opleveren ten opzichte van andere alternatieven;
- b. Er moet sprake zijn van duidelijke gemeenschappelijke doelstellingen van zowel overheid als private partijen bij het project;
- c. Door deze vorm van samenwerking moeten de risico's van het project beter beheerst kunnen worden en/of de risico's kunnen worden gedeeld;
- d. Als de provincie van mening is dat zij (gedeeltelijk) bestuurlijke verantwoordelijkheid moet nemen. Dan stelt de provincie een provinciale vertegenwoordiger aan en wordt de PPS constructie gezien als een verbonden partij. Er is dan sprake van een bestuurlijk én een financieel belang. Als er geen sprake is van een project en/of van een aantoonbare meerwaarde van een PPS constructie dan volgt afweging 6.

6. Is een privaatrechtelijke participatie mogelijk en doeltreffend?

Als er goede redenen zijn om de bestuurlijke en/of financiële verantwoordelijkheid geheel of gedeeltelijk over te dragen aan een privaatrechtelijke organisatie dan volgt de oprichting of het aangaan van een privaatrechtelijke deelname zoals een stichting of vereniging. Argumenten kunnen te maken hebben met bijvoorbeeld gewenste slagvaardigheid in relatie tot de spoedeisendheid van een situatie of de wens om een specifieke private partij te betrekken. De keuze voor een specifieke rechtsvorm kan samenhangen met het te bereiken doel. Er moet dan nog wel de afweging plaatsvinden in hoeverre de provincie (gedeeltelijk) bestuurlijke verantwoordelijkheid moet nemen. Als er een provinciale vertegenwoordiger aan wordt gewezen is er ook hier sprake van een verbonden partij. Er is immers sprake van een bestuurlijk én een financieel belang.

7. Uitvoering door de provincie

Als een privaatrechtelijke participatie niet mogelijk en/of doeltreffend is dan dient de provincie te sluiten om de activiteit binnen de provincie onder te brengen en intern uit te voeren.

6. De governance

Bij het aangaan van verbonden partijen moet de governance worden ingericht. Het betreft hier het (in onderlinge samenhang) waarborgen van het (aan)sturen van een verbonden partij, het toezicht op een

verbonden partij en de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd. Bij de inrichting van de governance wordt (aan de voorkant) rekening gehouden met:

- de uitgangspunten van/motieven voor het aangaan van de verbonden partij; - voorwaarden voor het behoud van de verbonden partij en;
- argumenten voor beëindiging van de verbonden partij.

Dit hoofdstuk beschrijft de randvoorwaarden voor de governance. De mate van zeggenschap en sturing (minderheids-/meerderheidsbelang) bepaalt in hoeverre dit mogelijk is. Voor de gemeenschappelijke regelingen geldt dat de governance van de organisatie voor een groot gedeelte in de Wgr is geregeld. Voor privaatrechtelijke samenwerkingen is de governance ten dele vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek. Nadere invulling vindt plaats in statuten of andere documenten.

6.1 Sturing

Voor alle verbonden partijen geldt dat in de statuten en andere governance documenten vastgelegde verantwoordelijkheden/bevoegdheden van de verschillende organen handvatten bieden voor sturing. GS sturen er actief op dat zowel de externe als interne checks en balances goed zijn geregeld. Hiermee wordt het organiseren van bestuurlijke controle bedoeld: hoe worden bestuurders bijgestuurd, gecontroleerd en gecorrigeerd (checks). En daarnaast: hoe wordt tegenspraak en weerwoord gecreëerd (balances). Dit alles draagt eraan bij dat gestuurd wordt op:

- de lange termijn strategie en het beleid van de verbonden partij;
- de financiën van de verbonden partij;
- de kwaliteit van het bestuur en toezicht;
- het bezoldigingsbeleid.

6.2 Beheersing

Bij het inrichten van een verbonden partij worden maatregelen en procedures vastgelegd in de governance documenten, zodat de provincie aan de hand van jaarstukken, begrotingen, strategisch plan en overige reguliere inhoudelijke en financiële rapportages kan toetsen of de verbonden partij de activiteiten goed vervult. Bij het aangaan van een verbonden partij wordt een inschatting gemaakt van de risico's die de provincie mogelijk loopt. Op basis hiervan wordt (eventueel) een risicovoorziening in de begroting gevormd of wordt hier in het weerstandsvermogen van de provincie rekening mee gehouden. De provincie heeft als richtlijn dat de rapportages van de verbonden partijen inzicht moeten bieden in de ontwikkeling van het risicoprofiel (risicomanagement) en de continuïteit van de verbonden partij (o.a. beoordelen solvabiliteit en liquiditeit).

6.3 Toezicht

Binnen vennootschappen heeft de Raad van Commissarissen als taak toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken van de vennootschap en de ondernemingen die daaraan verbonden zijn. Voor wat betreft een gemeenschappelijke regeling zijn dat het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur. Het zorgen van goede checks en balances binnen de organisatie is van belang gezien de omvang en te behalen prestaties van de verbonden partijen. De accountant heeft een belangrijke controletaak binnen dit geheel. Zij inspecteert de jaarrekening en voorzien deze – indien goed bevonden – van een goedkeurende verklaring.

6.4 Verantwoording

Verbonden partijen stellen jaarlijks, in veel gevallen, een jaarrekening en/of jaarverslag en een begroting op. Met deze documenten leggen ze verantwoording af over het gevoerde beleid. Hieruit is af te leiden in hoeverre de prestaties volgens afspraken zijn behaald en wat de financiële situatie is.

6.5 Verlengen of beëindigen van financiële én bestuurlijke relaties

Op gezette tijden, wat in de governance documenten is vastgelegd, zal in het licht van veranderende omstandigheden herijking of een evaluatie plaats moeten vinden van de opdracht, de doelstellingen, de financiële kaders, de risico's en het besturingsmodel. Op vastgestelde momenten vindt een evaluatie door de verbonden partij zelf plaats maar deze evaluatie voert de provincie zelf ook op vastgestelde momenten uit. Aan het begin van een Statenperiode wordt op initiatief van PS een evaluatie uitgevoerd over de informatievoorziening aan PS. Als de governance documenten van verbonden partijen geen evaluatiemoment heeft beschreven, dient deze hieraan toegevoegd te worden.

7. Aansturing en controle verbonden partijen

7.1 Aansturing

Verbonden partijen staan op afstand van de provincie. Om de samenwerking tussen de provincie en de verbonden partij goed te laten verlopen en het beoogde beleidsresultaat te bereiken, is het belangrijk dat de sturing vanuit de provincie en de verantwoording door de verbonden partijen is ingericht door:

- afspraken vast te leggen (bijvoorbeeld in overeenkomsten, statuten of in een gemeenschappelijke regeling);
- afspraken te maken over de frequentie en inhoud van de verantwoordingsinformatie.

7.2 Verantwoording van verbonden partijen aan de provincie

De verbonden partijen leggen via het jaarverslag en de periodieke evaluaties aan GS-verantwoording af over het doelmatig en doeltreffend functioneren. GS leggen vervolgens verantwoording af aan PS door middel van de provinciale jaarstukken. De verantwoording door GS aan PS over verbonden partijen vindt plaats via de paragraaf verbonden partijen - in samenhang met de beleidsprogramma's - in de jaarstukken van de provincie. Bij relevante ontwikkelingen rond de verbonden partij of het provinciale beleid (starten van een risicovolle activiteit of een herijking) vindt op basis van actieve informatieplicht van GS en de verbonden partij zelf een extra rapportage of informatiebijeenkomst plaats..

8. Rol, sturing en betrokkenheid GS en PS

Bij het besluit tot het oprichten van of deelnemen in een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke organisatie komt de provinciale vertegenwoordiging in de diverse organen van de organisatie ter sprake. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtsvormen.

8.1. Provinciale vertegenwoordiging in publiekrechtelijke rechtsvormen

Provinciale vertegenwoordiging dient in het geval van publieke rechtspersonen een versterkend effect te hebben voor het kunnen uitoefenen van voldoende invloed en het adequaat kunnen invullen van de democratische controle. Op grond van de Wgr kunnen bij de meeste vormen van een GR zowel de leden van Provinciale als Gedeputeerde Staten zitting hebben in het bestuur van een gemeenschappelijke regeling.

Uitgangspunt is dat uitsluitend leden van gedeputeerde staten de provincie vertegenwoordigen in het bestuur van een gemeenschappelijke regeling. Deze leden kunnen zich slechts laten vervangen door andere leden van gedeputeerde staten.

8.2 Provinciale vertegenwoordiging in privaatrechtelijke rechtspersonen

Als er goede redenen zijn om de bestuurlijke en/of financiële verantwoordelijkheid geheel of gedeeltelijk over te dragen aan een privaatrechtelijke organisatie dan volgt de oprichting of het aangaan van een privaatrechtelijke deelname zoals een stichting of vereniging. Bij vertegenwoordiging ziet het college toe op duidelijke functiescheiding en stelt alleen vertegenwoordigers aan waarbij de dubbele pettenproblematiek zich niet voor kan doen. De provincie kan op meerdere manieren betrokken zijn bij privaatrechtelijke rechtspersonen:

1. de provincie als aandeelhouder in een NV of BV en als zodanig vertegenwoordigt in de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AV);
2. vertegenwoordiging van de provincie in het bestuur, raad van commissarissen (RvC) of een toezichthoudend orgaan van een privaatrechtelijk rechtspersoon (RvT).

Ad 1 De AV De provincie wordt vertegenwoordigd door Gedeputeerde Staten of hun gemachtigde bij de AV.

Uitgangspunt is dat leden van gedeputeerde staten de provincie vertegenwoordigen in de algemene vergadering van aandeelhouders van een vennootschap en leggen hierover verantwoording af aan provinciale staten.

Ad 2 Het bestuur / De RvC/RvT Provinciale vertegenwoordiging door leden van het college in het bestuur/RvC/RvT van een rechtspersoon kan leiden tot conflictsituaties. Hiervan is onder meer sprake als het publieke belang en het belang van de vennootschap, vereniging of stichting strijdig is, waardoor de functie van provinciebestuurder en bestuurder in een privaatrechtelijke rechtspersoon moeilijk verenigbaar is.

8.3 Risico's en conflicterende situaties bij provinciale vertegenwoordiging

Ongewenste belangenverstrengeling of dubbele pettenproblematiek

Belangenverstrengeling kan optreden wanneer een provinciale vertegenwoordiger, in meerdere provinciale rollen met een private rechtspersoon maken heeft. Hierbij kan gedacht worden aan de rol van vergunningverlener, van handhaver van wet- en regelgeving, van subsidieverlener of van opdrachtgever. In één of meerdere van deze relaties kunnen de wederzijdse rollen gemakkelijk door elkaar heen lopen. De eventueel hieruit voortvloeiende (schijn van) belangenverstrengeling kan negatieve consequenties

hebben niet alleen voor de persoon van de provinciale vertegenwoordiger maar ook voor het bestuurlijke imago van de provincie.

Onheldere positie van de provinciale vertegenwoordiger

Een commissaris is volgens het vennootschapsrecht enkel verantwoording schuldig aan de aandeelhouders van de vennootschap: een provinciale bestuurder in de hoedanigheid van commissaris heeft derhalve geen verantwoordingsplicht aan PS. Een provinciale vertegenwoordiger, ook collegelid zijnde, heeft een eigen verantwoordelijkheid voor wat betreft het dienen van het belang van de vennootschap of stichting als geheel.

Daarnaast bepaalt artikel 167 van de Provinciewet dat de leden van het college samen en ieder afzonderlijk aan de PS-verantwoording schuldig zijn (is) voor het door het college gevoerde bestuur. Anders gezegd de individuele collegeleden hebben een publieke taak en geen private verantwoordelijkheid. Men kan moeilijk tegelijkertijd twee tegenstrijdige (bestuurs-)functies vervullen.

Rolconflict of belangentegenstelling

Bij publiekrechtelijke of privaatrechtelijke deelnemingen kan sprake zijn van een belang dat strijdig kan zijn met het publieke belang dat de provincie beoogt te dienen. Er kan dus sprake zijn van spanning of strijdigheid tussen een commissarisfunctie met zijn vennootschapsrechtelijke verplichtingen en de openbare bestuursfunctie met zijn publiekrechtelijke verplichtingen. Commissarissen zullen, ongeacht hun herkomst en ongeacht op wiens aanbeveling zij zijn benoemd, pas tot besluitvorming mogen overgaan na een belangenafweging met uiteindelijk het belang van de onderneming als geheel voor ogen (art. 2:140, lid 2 BW). Hieruit volgt dat het nastreven van de provinciale commissaris van het provinciaal belang in ieder geval in strijd is met de redelijkheid en de billijkheid (art. 2:8 BW).

Professionaliteit en aansprakelijkheid

De commissaris (of de bestuurder) kan naast of in plaats van de vennootschap of de stichting aansprakelijk gesteld worden voor de gemaakte schulden. Commissarissen kunnen daarbij geconfronteerd worden met verschillende vormen van aansprakelijkheid. Een aansprakelijkheidsstelling kan te maken hebben met het niet naar behoren vervullen van de taak van commissaris of uit onrechtmatige daad of wanprestatie door de vennootschap of de stichting. Er kan zelfs sprake zijn van hoofdelijke aansprakelijkheid voor het geheel van de door de rechtspersoon of derden geleden schade. De taak van de commissaris kan daarmee als complex en tijdrovend worden aangemerkt. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de rol van commissaris in beginsel niet voor een bestuurder of ambtelijke functionaris van de provincie is weggelegd. Gebrekkig toezicht is in strijd met de beginselen van corporate governance (goed bestuur en goed toezicht) en wordt niet geaccepteerd. De functie van provinciale commissaris kent daardoor een hoog afbreukrisico.

Zonder last of ruggespraak

De commissaris is onafhankelijk en handelt zonder last of ruggespraak, zo bepaalt art. 2:140 van het BW. Een commissaris hoeft geen verantwoording af te leggen aan welke belanghebbende dan ook. Dit betekent dat de provinciale commissaris niet aan PS verantwoordingsplichtig is. Maar juist omdat de provincie een beleidsdoel met de deelneming heeft, kan de neiging om een commissaris aan te spreken op de performance van het bedrijf, groot zijn. Deze conflictsituatie treedt niet op als de provincie de rol van aandeelhouder vervult. De provincie kan in deze rol haar eigen belang inbrengen en hierover rapporteren aan PS.

Vertrouwelijkheid

Het functioneren van de provinciale commissaris staat of valt bij het in acht nemen van vertrouwelijkheid. Bestaat daarover twijfel dan loopt hij of zij de kans geïsoleerd te raken in de RvC, waardoor de provinciale commissaris niet langer adequaat toezicht kan houden.

Omdat de commissaris in een vennootschap:

- volgens het BW zonder last en ruggespraak het belang van de vennootschap dient te behartigen;
 - zich niet mag opstellen als behartiger van een deelbelang;
- het vennootschapsbelang moet laten prevaleren boven het publiek belang;
- enkel verantwoording schuldig aan de aandeelhouders van de vennootschap en geen verantwoording schuldig is aan provinciale staten,

is de commissarisfunctie niet verenigbaar met de functie van provinciebestuurder. In overeenstemming met het Rijksbeleid en met de corporate governancecode, wordt de functie van commissaris vervuld door een extern persoon die geen functie binnen het provinciale overheidsapparaat uitoefent en geen lid is van GS of PS.

Wanneer de provincie het recht heeft om een commissaris te benoemen of voor te dragen dan benoemen uitsluitend GS deze persoon. De selectie van deze persoon vindt plaats via een open en transparante procedure.

Gegeven het uiteindelijke doel dat de provincie nastreeft met het oprichten van of het deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon, namelijk de behartiging van een publiek belang, is het soms juist gewenst om wel zitting te hebben in één van de organen van de rechtspersoon. Het gaat dan in het algemeen om het maximaliseren van invloed. Te denken valt dan bijvoorbeeld aan verzelfstandigde dienstonderdelen, waarbij er (in elk geval tijdelijk nog) grote betrokkenheid van de provincie wenselijk is. Ook in de startfase van een nieuwe onderneming kan dit een rol spelen. Daarbij speelt mee dat de belangen van de desbetreffende rechtspersoon, vaak opgericht om een specifiek overheidsbelang te dienen niet strijdig behoeft te zijn met het belang van het overheidsorgaan waarvan de bestuurder afkomstig is. Er moet echter voor worden gewaakt dat niet hetzelfde provinciale orgaan in meerdere organen van de rechtspersoon is vertegenwoordigd.

Uitgangspunt is dat de functie van commissaris bij een vennootschap niet verenigbaar is met de functie van lid van GS en dat uitsluitend GS een kandidaat voordragen ter benoeming in de raad van commissarissen van een vennootschap, een extern persoon die geen functie binnen het provinciale overheidsapparaat uitoefent. De selectie van deze persoon vindt plaats via een open en transparante procedure.

Keuze extern persoon voor de voordracht als commissaris

Als GS een extern persoon willen voordragen als commissaris, hebben zij bij benoeming van deze persoon geen mogelijkheden tot sturing via deze commissaris. De commissaris moet immers zonder last of ruggespraak het vennootschapsbelang behartigen. GS hebben uiteraard belang bij de benoeming van een persoon in de RvC die de kwaliteiten heeft om als commissaris toezicht te houden op het bestuur en ook het vermogen heeft om het publiek belang zoveel mogelijk te combineren met het vennootschapsbelang. Mede afhankelijk van de kwaliteiten die al in de RvC aanwezig zijn zal moet worden bezien op welke kwalificaties bij de voor te dragen persoon de nadruk moet worden gelegd. Via het opstellen van profielschets geven GS daaraan invulling.

Uitgangspunt is dat de selectie voor de voordracht voor een extern persoon geschiedt door GS. Zij stellen daartoe een profielschets op, waarin de kwalificaties voor deze persoon worden aangegeven.

Vertegenwoordiging in PPS constructies

De provincie is in beginsel positief als het gaat om de vraag of de provincie vertegenwoordigd wil zijn in een PPS-constructie. Als er gekozen is voor PPS (hiervoor geldt het 'nee tenzij' principe), dan geldt over het algemeen dat het gaat over grootschalige publieke projecten met onder andere financiële risico's. Voor de provincie geldt het dan als logische stap om hiervoor via een (gedeeltelijke) bestuurlijke verantwoordelijkheid c.q. vertegenwoordiging (een deel van) de verantwoordelijkheid te nemen. Het college ziet toe op duidelijke functiescheiding en stelt alleen vertegenwoordigers aan waarbij de dubbele pettenproblematiek zich niet voor kan doen.

9. Herijking en evaluatie

In principe wordt bij elke nieuwe collegeperiode met behulp van een evaluatie bekeken of de huidige verbonden partijen moeten worden gecontinueerd. Daarnaast kan het ook om andere, bijvoorbeeld financiële, redenen nuttig zijn om geregeld een evaluatie uit te voeren. Te denken valt aan:

- het (voornemen tot) beëindigen van een verbonden partij
- een wijziging van de doelstelling van een verbonden partij
- een wijziging van het voortbestaan en eigenstandigheid van de samenwerking als gevolg van fusie of integratie
- een afwijking van de voorgenomen of gerealiseerde activiteit en prestatie
- nieuwe risico's en ontwikkelingen in het weerstandsvermogen.

Bijlage 1 Overzicht Verbonden Partijen

Verbonden partij	Rechtsvorm	Eigenaars-/deelnemers belang
Gemeenschappelijke regelingen		
De Noordelijke Rekenkamer	Gemeenschappelijke regeling	33,33%
Gemeenschappelijke Regeling Openbaar Lichaam OV-bureau van de gemeente Groningen en de provincies Groningen en Drenthe	Gemeenschappelijke regeling	35,00%
Gemeenschappelijke regeling Prolander	Gemeenschappelijke regeling	68,00%
Regio Groningen-Assen	Gemeenschappelijke regeling zonder meer	12,50%
Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe	Gemeenschappelijke regeling	21,80%
Samenwerkingsverband Noord-Nederland	Gemeenschappelijke regeling	33,33%
Beheerorganisatie Vechtdallijnen (Provincie Overijssel)	Gemeenschappelijke regeling zonder meer	36,00%
Vennootschappen		
BNG Bank N.V.	Naamloze Vennootschap	0,16%
CSV Amsterdam B.V.	Besloten Vennootschap	2,28%
Enexis Holding N.V.	Naamloze Vennootschap	2,37%
Groningen Airport Eelde N.V. (GAE)	Naamloze Vennootschap	30,00%
MKB Fonds Drenthe B.V.	Besloten Vennootschap	100,00%
Nederlandse Waterschapsbank N.V.	Naamloze Vennootschap	0,04%
N.V. NOM, Investerings- en Ontwikkelingsmaatschappij voor Noord-Nederland	Naamloze Vennootschap	16,67%
Publiek Belang Elektriciteitsproductie B.V.	Besloten Vennootschap	2,28%
WMD Drinkwater N.V. (voorheen: N.V. Waterbedrijf Drenthe)	Naamloze Vennootschap	50,00%
Stichtingen en verenigingen		
Coöperatieve vereniging Decentrale OV-Autoriteiten (NDVO-DOVA U.A.)	Vereniging	6,67%
Stichting Drentse Energie Organisatie	Stichting	100,00%
Stichting Gemeenschappelijke Opleidingsactiviteit (semi) Publieke sector	Stichting	0,00%
Huis van de Nederlandse Provincies	Vereniging	7,69%
Vereniging Interprovinciaal Overleg (IPO)	Vereniging	6,67%
Stichting Landinrichting en Bodemverontreiniging	Stichting	8,50%

Bijlage 2 overzicht 'Flexibele samenwerkingsverbanden'

Naast formeel verbonden partijen heeft Provincie Drenthe ook diverse flexibele samenwerkingsvormen. Deze samenwerkingsvormen hebben vaak een tijdelijk karakter voor kort of langere duur. Deze vorm van flexibele samenwerkingsverbanden zijn door hun aard en karakter wisselend. Bijgaande lijst geeft een overzicht per februari 2023 en wisselt regelmatig met het toevoegen van een nieuwe samenwer-

kingsvorm of afronden ervan. Met het toevoegen van dit overzicht wordt een beeld geschetst vanuit transparantie en compleetheid binnen de Nota Verbonden Partijen 2023.

Naam samenwerking	samenwerkingspartijen	Samenwerkingsovereenkomst
Vitale Vakantieparken	Hiswa Recron, drentse gemeenten, provincie drenthe, recreatieschap Drenthe	Tot eind 2024
Naober	Provincie Drenthe, gemeenten, OM, Politie (nog concept!)	Tot eind 2024
Drents Energie Loket	Provincie Drenthe, natuur en milieufederatie Drenthe, Drentse gemeentes	Tot 2025
Dutch Techzone	Minister van Economische Zaken, Gemeente Hardenberg, Gemeente Emmen, gemeente Coevorden, Gemeente Hoogeveen, provincie Drenthe	Tot 2025
Duurzame bollenteelt	HLB BV, De Koninklijke Algemeene Vereniging voor Bloembollencultuur, Agrifirm NWE BV, CAV Agrotheek B.V., WPA-Robertus Zeker & Vast B.V., gemeente Westerveld, provincie Drenthe, Waterschap Drents Overijsselse Delta	Tot 8 maart 2024
Freshem	Provincies: Provincie Drenthe, Provincie Fryslan, Provincie Groningen, Provincie Noord-Brabant, Provincie Noord-Holland, Provincie Zeeland, Provincie Zuid-Holland Waterschappen: Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, Waterschap Brabantse Delta, Waterschap Hollandse Delta, Waterschap Hunze en Aas, Waterschap Noorderzijlvest, Waterschap Scheldestromen, Wetterskip Fryslan Drinkwaterbedrijven: Brabant Water N.V., PWN, Vitens, Waterbedrijf Groningen	Tot 1 december 2025
Greenwise campus Emmen	provincie Drenthe, gemeente Emmen, RUG, Drenthe College, NHL Stenden	Wordt opgeheven in 2023 en gaat over in een stichting.
Health Hub Roden	Hanzehogeschool, Noorderpoort College, Alfa College, provincie Drenthe, gemeente Noordenveld, NHL Stenden, Friesche Poort	Tot 2024
Noordzee secretariaat	provincie Groningen en provincie Drenthe	Tot 2025
Regiodeal ZO Drenthe	Provincie Drenthe, gemeenten Aa en Hunze, Borger-Odoorn, Coevorden, Emmen, Hardenberg, Hoogeveen	Tot eind 2023
Regiodeal Natuurinclusieve Landbouw NN	min LNV OCW BZK Provincies Drenthe Groningen Fryslân	Tot eind 2023
Huis van de Drentsche Aa Deurze bezoekerscentrum	Nationaal park Drentsche Aa, gemeente Assen, Gemeente Aa en Hunze, IVN, Staatsbosbeheer en Provincie	Intentieverklaring 2023
Koloniën van Weldadigheid	Rijksoverheid Nederland, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, vertegenwoordigd door Rijksdienst Cultureel Erfgoed Vlaamse overheid, Kabinet minister Diependaele, vertegenwoordigd door Agentschap Onroerend Erfgoed Provincie Antwerpen (België), vertegenwoordigd door gedeputeerden Provincie Drenthe, vertegenwoordigd door gedeputeerde Provincie Fryslân, vertegenwoordigd door gedeputeerde Gemeente Hoogstraten (België), vertegenwoordigd door burgemeester Gemeente Noordenveld, vertegenwoordigd door burgemeester Gemeente Weststellingwerf, vertegenwoordigd door wethouder Gemeente Westerveld, vertegenwoordigd door burgemeester	Sideholderschap

Koloniën van Weldadigheid; Designdeal	Design Academy Eindhoven, Provincie Drenthe, gemeente Noordenveld, Vestigingsdirectie PI Veenhuizen, Directie Nationaal Gevangenis­museum, Directie Drents Archief, De Nieuwe Rentmeester, Stichting Ketter&Co	Eind 2025
Koloniën van Weldadigheid; website	Provincie Drenthe, Weldadig ooit, Marketing Drenthe, Veenhuizen boeit	Eind 2026
NAL/SOK Laadpalen­concessie 2023-2026	Drenthe en 12 Drentse gemeenten	Tot 2026
Spoorbaan Coevorden - Bad Bentheim	Provincie Drenthe, Landkreis Grafschaft Bentheim, Bentheimer Eizenbahn Netz	Tot 30 juni 2023
Chemport Europe	Provincies Drenthe, Fryslân en Groningen, Gemeenten Emmen, Eemsdelta, het Hogeland en Heerenveen, NOM, GSP, GETEC, SBE, NHL-Stenden, Hanzehogeschool Groningen, Rijksuni­versiteit Groningen.	Tot eind 2024
Klimaatbuffer Oot­maanlanden-Konings­schut	Provincie Drenthe, WDODelta, Natuurmonumen­ten, gemeente Westerveld, Staatsbosbeheer	Tot 1 december 2028

Provinciale Staten voornoemd,

drs. J. Klijnsma, voorzitter
mr. drs. S. Buissink, griffier

Assen, 27 september 2023
Kenmerk 2023001290

Uitgegeven: 5 oktober 2023