provincie limburg

PROVINCIAAL BLAD

Officiële uitgave van de provincie Limburg

Nr. 15309

9 september 2026

Sturing in samenwerking 4.0

Provinciale Staten van Limburg;
gezien het voorstel van Gedeputeerde Staten van Limburg van 21 april 2026

besluiten met inachtneming van het volgende amendement:
- Amendement 231 Smeets inzake Integrale jaarlijkse rapportage samenwerkingsverbanden SIS 4.0

1. In te stemmen met de intrekking van Sturing in Samenwerking 3.0: het strategisch investeringsbeleid en uitvoeringskader, vastgesteld op vrijdag 5 februari 2021 (G-20-082).
2. In te stemmen met de vaststelling van Sturing in Samenwerking 4.0 - strategisch kader.
3. In te stemmen met de vaststelling van Sturing in Samenwerking 4.0 - uitvoeringskader.

Strategisch kader

SAMENVATTING

Inleiding
Provinciale Staten (PS) hebben op 5 februari 2021 het huidige Sturing in Samenwerking 3.0 (SiS 3.0) vastgesteld. In de financiële verordening is vastgelegd dat eenmaal per Statenperiode aan actueel SiS ter vaststelling aan PS wordt voorgelegd. Op basis van een evaluatie waarbij de aanbevelingen uit diverse externe- en interne onderzoeksrapporten zijn beoordeeld is een aantal actualisaties verwerkt in het voorliggend strategisch kader SIS 4.0. Het kader is van toepassing op alle samenwerkingsverbanden, dit geldt voor zowel het strategisch kader als het uitvoeringskader en omvat:

- Onze strategische visie op samenwerking en de randvoorwaarden voor samenwerking.
- Een duidelijk afwegingskader voor het bepalen van het publieke en provinciale belang en voor onze rol- en instrumentkeuze, gebaseerd op heldere en eenduidige criteria en definities.
- Duidelijke kaders voor good governance voor samenwerkingsverbanden.

Het strategisch kader SiS 4.0 biedt een afwegingskader voor het bepalen van het publieke en provinciale belang en voor onze rol- en instrumentkeuze. Het kader kan bij de uitvoering van de wettelijke-, inhoudelijke- en financiële beleidskaders worden gebruikt wanneer de Provincie de betreffende doelen in samenwerking met anderen wil realiseren (zie figuur hoofdstuk 1 voor positionering van dit strategisch kader).

Context
Limburg kent veel complexe maatschappelijke opgaven. We beseffen dat wij, als één van de schakels in een netwerk, deze opgaven niet alleen het hoofd kunnen bieden. Om onze doelstellingen te kunnen realiseren, moeten wij samenwerken met externe partijen. Zo komen we tot betere resultaten voor de Limburgse samenleving.

Samenwerking moet van meerwaarde zijn en is geen doel op zich. Ook willen wij op een open en zakelijke manier samenwerken. Voor een succesvolle samenwerking gebruiken wij basisbeginselen en kernwaarden, die we hebben doorvertaald naar de (strategische) randvoorwaarden. Op basis van deze voorwaarden bekijken we of het nodig of nuttig is om nieuwe samenwerkingsverbanden aan te gaan om onze beleidsdoelstellingen te realiseren.

Om onze provinciale doelen om te zetten naar concrete resultaten, is een zorgvuldige afweging nodig van het publieke en provinciale belang, van onze rol en van het meest geschikte samenwerkingsinstrument. Wij maken daarbij gebruik van een vierstappenplan. De vier stappen hangen onderling samen en zijn:
1. Bepalen publiek en provinciaal belang
2. Rolbepaling en rolkeuze
3. Instrumentkeuze
4. Good governance

Bepalen publiek en provinciaal belang (stap 1)
In deze **eerste stap** bepalen we of er een publiek en provinciaal belang is om de noodzaak tot (financiële) overheidssteun door de Provincie te onderbouwen. Dit doen we aan de hand van vijf deelstappen:
a. Wat is het probleem?

b. Wat is de reden voor overheidsinterventie?
c. Wie zijn belanghebbenden en waarom?
d. Wat is het provinciale doel?
e. Integrale afweging publiek en provinciaal belang

Ad a. Wat is het probleem?
Het is belangrijk om het probleem en de oorzaken vanuit verschillende invalshoeken glashelder in beeld te brengen. De probleemanalyse is namelijk een belangrijke basis voor het helder definiëren van de provinciale doelstellingen. Zonder inzicht in de oorzaken kunnen we niet afwegen welke instrumenten we kunnen inzetten. Het probleem moet breed worden bekeken.

Ad b. Wat is de reden voor overheidsinterventie?
De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) geeft aan dat de overheid pas in actie hoeft te komen als de markt of samenleving niet goed genoeg voorziet in maatschappelijke belangen. De WRR noemt vijf verschillende redenen voor overheidsinterventie: marktfalen, publieke goederen of diensten, sociale rechtvaardigheid, externe effecten en consumentenbescherming. De Sociaal- Economische Raad (SER) onderschrijft deze redenen en wijst bovendien op het risico van overheidsfalen. Volgens de SER is het belangrijk om te beoordelen of overheidsmaatregelen realistisch gezien daadwerkelijk tot verbetering leiden.

Ad c. Wie zijn belanghebbenden en waarom?
Om goed inzicht te krijgen in een probleem en de mogelijkheden om de provinciale beleidsdoelstellingen te realiseren, is het belangrijk om vroegtijdig de relevante invalshoeken en bijbehorende belanghebbenden in kaart te brengen. Dit kan met een omgevingsinventarisatie (stakeholderanalyse). Tijdens de samenwerking wordt regelmatig opnieuw bekeken hoe belanghebbenden betrokken worden en krijgen we nieuwe inzichten over hen en hun verbinding met en rol in het vraagstuk. Daarnaast gaan we na of het om een wettelijke taak van de Provincie gaat en wat de beleidsmatige urgentie is voor ons. De Provincie neemt geen wettelijke of beleidstaken over van andere overheden. De beleidsmatige urgentie wordt in de volgende deelstap bepaald.

Ad d. Wat is het provinciale doel?
In deze deelstap wordt nagegaan hoe de beoogde samenwerking bijdraagt aan het realiseren van de doelen die PS hebben vastgesteld in verschillende beleidskaders. De Provincie speelt een belangrijke rol bij het realiseren van duurzaamheid in de samenleving. We beseffen dat we een voorbeeldfunctie hebben op dit gebied en hanteren het uitvoeringsplan duurzaamheid 2024-2030.

Ad e. Integrale afweging publiek en provinciaal belang
Bij de integrale afweging van het college van GS, binnen de kaders van PS, wordt beoordeeld hoe de vraag of propositie zich verhoudt tot onder andere:
- De provinciale bijdrage aan maatschappelijke doelen (publiek belang).
- Het Coalitieakkoord.
- Door PS vastgestelde beleidskaders/-keuzes.
- De Programmabegroting, waarin de beleidskaders zijn vertaald naar concrete programma's en projecten om de provinciale doelen te realiseren.

De uitkomst van deze afweging bepaalt of er wel of geen sprake is van een publiek en provinciaal belang.

Rolbepaling en rolkeuze (stap 2)
Na vaststellen van het publieke en provinciale belang bepalen we in de **tweede stap** onze rol. De Raad voor het Openbaar Bestuur heeft een overheidsparticipatieladder geïntroduceerd:
- Reguleren (bovenste trede op de ladder)
- Regisseren
- Stimuleren
- Faciliteren
- Loslaten (onderste trede)

De ladder begint met de meest passieve rol (loslaten). Bij elk volgende trede wordt de overheidsrol actiever. Reguleren is de meest actieve rol en is, net als loslaten, niet gericht op samenwerking, maar op het zelfstandig realiseren van ons beleidsdoel. De Limburgse samenleving krijgt meer ruimte als we de ladder zo min mogelijk beklimmen.

Er is geen ideale of beste rol. Soms vervullen we ook meerdere rollen om onze doelen te realiseren. Politiek en bestuur moeten per situatie en per onderwerp bepalen én duidelijk maken welke rol voor de Provincie is weggelegd. Ook zijn we ons ervan bewust dat de Provincie niet in iedere rol kan treden. De regulerende rol bijvoorbeeld ligt voornamelijk bij het Rijk. Wij nemen geen wettelijke of beleidsrollen

van andere overheden over. Door een aantal vragen te beantwoorden, bepalen we welke rol(len) we het beste kunnen innemen. Dat leidt tot een (voorlopige) voorkeur voor een rol om het initiatief en onze doelen te realiseren.

Instrumentkeuze (stap 3)
Na het bepalen van de vereiste of gewenste rol, bekijken we met welk instrument we deze rol en de samenwerking het beste vorm kunnen geven. Dat begint met het beantwoorden van een aantal vragen om de gewenste wijze van sturing voor het realiseren van onze doelen te bepalen. De antwoorden geven een (voorlopige) richting aan hoe de Provincie wil sturen om het initiatief te realiseren. Dat kan variëren van actieve sturing (dichtbij) tot passieve sturing (op afstand).

Op basis van een afwegingskader (zie paragraaf 9.3) bepalen we welke (samenwerkings)instrumenten ingezet kunnen worden om de provinciale doelen binnen een samenwerkingsverband te realiseren. Voor de meest realistische instrumenten brengen we, vanuit verschillende invalshoeken, de gevolgen in kaart. Het gaat dan om de gevolgen voor het maatschappelijk rendement (doeltreffendheid), financiële en fiscale gevolgen (getrouwheid en compliance), juridische gevolgen (rechtmatigheid), organisatorische gevolgen (uitvoerbaarheid), gevolgen voor doelmatigheid en de beoordeling van de impact op de totale portfolio. Uit een integrale afweging van alle gevolgen van mogelijk in te zetten instrumenten volgt een voorkeursinstrument om onze rol in te vullen en de provinciale doelen te realiseren.

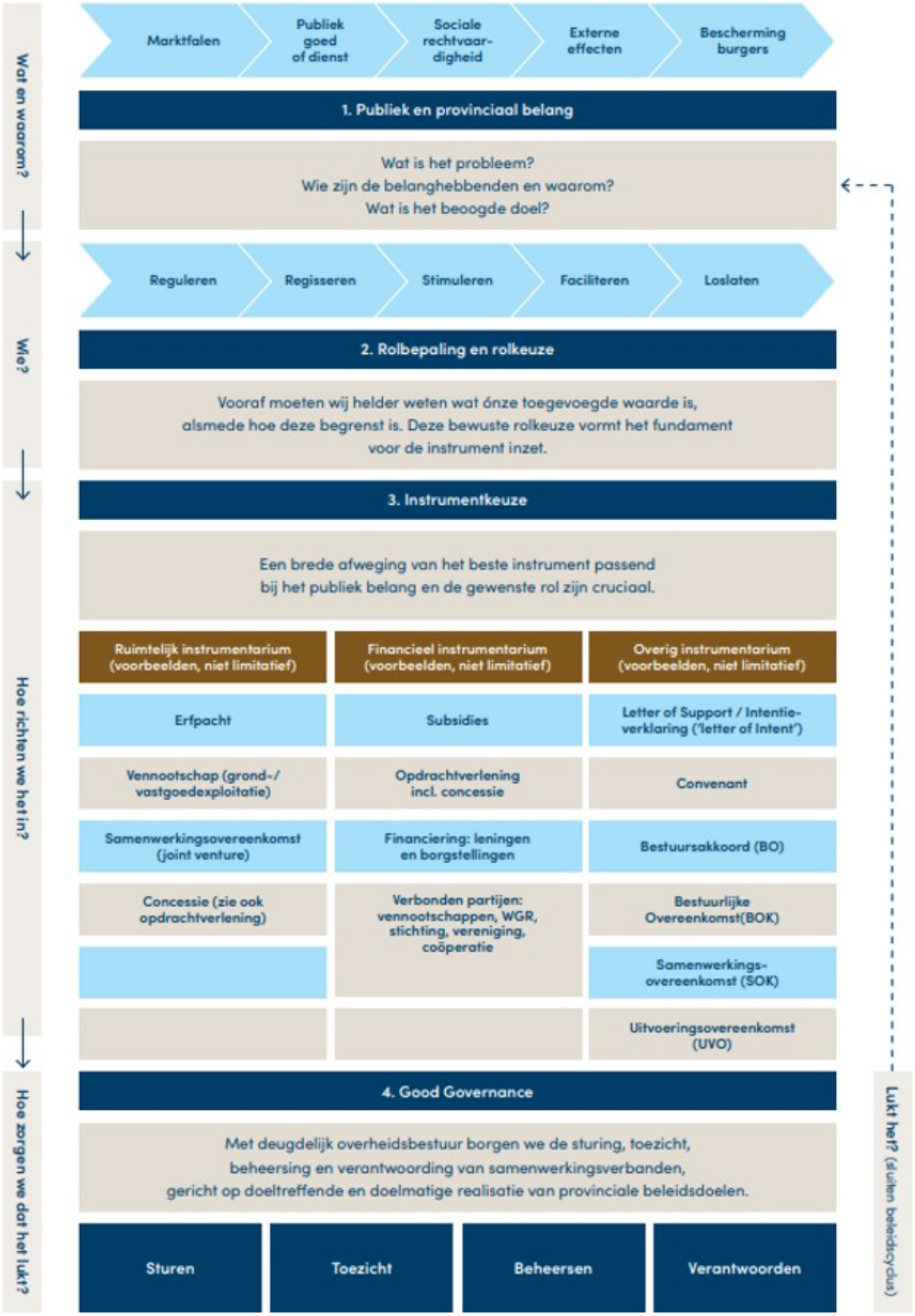
Good governance (stap 4)
Het realiseren van provinciale doelstellingen in samenwerking met derden heeft wel gevolgen. De uitvoering gebeurt meer op afstand en de verantwoordelijkheid hiervoor komt bij een andere organisatie te liggen, buiten de directe invloedsfeer van de Provincie.

Tegelijkertijd worden via de samenwerking wel provinciale doelstellingen gerealiseerd waarvoor het provinciaal bestuur maatschappelijk en politiek aanspreekbaar blijft. Daarom is het belangrijk dat de Provincie de samenwerking voldoende kan sturen, beheersen en toezicht erop kan houden, zodat zowel de samenwerkingspartner als de Provincie zich kan verantwoorden over de uitvoering en de doelenrealisatie.

Om dat te waarborgen moeten er duidelijke afspraken over de governance worden vastgelegd met de uitvoerende organisatie en tussen de samenwerkende partners. We hebben algemene richtlijnen voor sturen, beheersen, toezicht en verantwoorden in kaart gebracht die van toepassing zijn op alle samenwerkingsverbanden. Daarnaast moet de Provincie voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

N.B.: De specifieke richtlijnen voor de governance van elk samenwerkingsinstrument staan in het separate Uitvoeringskader – SIS 4.0.

Samengevat kan het stappenplan als volgt worden weergegeven:



1. INLEIDING

1.1. Inleiding

Provinciale Staten (PS) hebben op 5 februari 2021 het huidige SiS 3.0 vastgesteld. In de financiële verordening is vastgelegd dat eenmaal per Statenperiode aan actueel SiS ter vaststelling een PS wordt voorgelegd. Op basis van een evaluatie waarbij de aanbevelingen uit diverse externe- en interne onder-

zoeksrapporten zijn beoordeeld is een aantal actualisaties verwerkt in het voorliggend strategisch kader. Tijdens een werkconferentie met PS op 18 oktober 2024 zijn de resultaten van deze evaluatie toegelicht en besproken. Bij de overgang van SiS 2.0 naar 3.0 zijn er vooral aanvullingen, aanscherpingen en verduidelijkingen doorgevoerd. Uit de evaluatie van de diverse onderzoeksrapporten komt het volgende naar voren:

- De Zuidelijke Rekenkamer bracht in april 2024 het rapport 'Grip op investeringen' uit. Dit rapport bevat aanbevelingen om de kaderstelling en controle bij grote investeringen te versterken.
- Er is behoefte aan een betere koppeling tussen beleidskaders en de realisatie ervan.
- Onze sterke vermogenspositie blijft het risico op een lagere bijdrage vanuit Rijksmiddelen met zich meebrengen, wat vraagt om een aangepaste marktbenadering.
- De relatie tussen SiS en de financiële verordening is onduidelijk. De financiële verordening bevat de regels en uitgangspunten voor het financiële beleid, beheer en de organisatie van de Provincie Limburg.
- SiS 3.0 en eerdere versies richten zich voornamelijk op financieringsinstrumenten en besteden minder aandacht aan instrumenten voor samenwerking.

Waarom een aangepast strategisch kader? – vier perspectieven

Provinciale Staten
- Om een splitsing te maken tussen strategisch en uitvoeringskader. Waarbij strategisch kader vooral gaat over de bepaling van het publiek belang, rol- en instrumentkeuze en good governance. Het uitvoeringskader gaat over de operationele aspecten van de verschillende instrumenten die ingezet kunnen worden.
- Met het creëren van deze splitsing wordt beoogd om in PS het debat te krijgen over het publiek belang, de rol van de Provincie en de keuze van het instrument.
- Met het splitsen van strategisch kader en uitvoeringskader creëren we duidelijkheid aan PS voor een duidelijke afbakening van de rollen: controlerende en kaderstellende taak.

De markt waarin wij acteren
- Het huidige SIS 3.0 gaat uit van grote investeringsvolumes, die thans minder voorkomen dan een aantal jaren geleden. De vraag naar financieel instrumentarium is afgenomen terwijl de Provincie wel de behoefte heeft aan samenwerking om haar beleidsdoelen te realiseren. Dit kan met andere instrumenten die in het SiS worden genoemd.
- Om de verschillende mogelijkheden van overheidsinterventie toe te lichten, passend binnen de markt waarin we acteren.
- Dat een gedegen afweging gemaakt kan worden van alle instrumenten die in een opgave kunnen worden ingezet en aansluiten bij de noodzaak en behoefte van de markt.

Het rijk en ons vermogen
- In de beoogde wijzigingen in het Provinciefonds gaat het hebben van een groot Provinciaal Vermogen een rol spelen in de verdeling van de middelen uit het Provinciefonds tussen de provincies. Dit vraagt wellicht om een andere blik op de inzet van ons vermogen.

Beeldvorming over governance
- Er is behoefte aan een nadere toelichting op wat wordt verstaan onder 'good governance', aansluitend op de aanbevelingen van de Zuidelijke Rekenkamer.

Wat verandert er?
Op basis van deze evaluatie zijn de volgende actualisaties in SiS 4.0 doorgevoerd:

- Er is onderscheid gemaakt tussen een strategisch kader en een uitvoeringskader in lijn met de kaderstellende- en controlerende rol van PS respectievelijke uitvoerende rol van college van GS.
- De scope is verruimd van strategische kaders voor 'investeringen' naar 'samenwerkingsverbanden'.
- De visie op samenwerking, basisbeginselen voor effectieve samenwerking en randvoorwaarden voor samenwerking zijn toegevoegd.
- Het stappenplan vervangt de 'menukaart' uit SiS 3.0 en is overgeheveld van uitvoeringskader naar strategisch kader.
- Het Beleidskompas, de aanpak die door de Rijksoverheid wordt gebruikt, is geïntegreerd in het stappenplan, om de bepaling van het publieke belang en de rol- en instrumentkeuze beter te kunnen onderbouwen.
- Generieke richtlijnen voor good governance zijn toegevoegd om de sturing, toezicht, beheersing en verantwoording op voorgenomen en gerealiseerde samenwerkingsverbanden te borgen.
- Portfoliobeheer, rendement en risico zijn overgeheveld naar de Financiële Verordening Provincie Limburg.

- Investeringsrichtlijnen en methodiek van risicoreservering zijn overgeheveld naar de Financiële Verordening Provincie Limburg.

Het college van GS is als dagelijks bestuur van de Provincie Limburg verantwoordelijk voor de dagelijkse uitvoering van het provinciale beleid. PS bepalen de hoofdlijnen van dit beleid en controleren of GS dit beleid goed uitvoert. PS hebben in dit kader op basis van hun budgetrecht en de Provinciewet respectievelijk een kaderstellende/instemmende rol of onder omstandigheden de mogelijkheid tot het uiten van wensen en bedenkingen (zie hoofdstuk 2). Aansluitend op deze rolverdeling, maakt SiS 4.0 nu onderscheid in een strategisch kader en een uitvoeringskader.

Waar gaat het strategisch kader over?
Het **strategisch kader (SiS 4.0 - deel 1)** bevat naast onze visie en randvoorwaarden voor samenwerking kaders en richtlijnen voor:

- Het bepalen van het publieke en provinciale belang.
- Het maken van keuzes over rollen en instrumenten.
- De inrichting van governance bij samenwerkingsverbanden.

In dit kader staat wat nodig is om te regelen in samenwerkingsrelaties. Het doel is om provinciale doelstellingen binnen deze relaties daadwerkelijk te realiseren. Tegelijkertijd wordt voorkomen dat het kader een rigide en uniforme aanpak oplegt aan alle samenwerkingen. De diversiteit van samenwerkingsrelaties vraagt namelijk om flexibiliteit en maatwerk.
Afhankelijk van de aard van de samenwerking en de rol van de Provincie, biedt het kader ruimte om oplossingen te creëren die passen bij de specifieke situatie.

Wat willen we bereiken met het strategisch kader?
De doelstellingen van het strategisch kader zijn als volgt:
- Een duidelijk afwegingskader voor het bepalen van het publieke en provinciale belang en voor onze rol- en instrumentkeuze, gebaseerd op heldere en eenduidige criteria en definities.
- Duidelijke kaders voor good governance voor samenwerkingsverbanden.

Met dit document kunnen PS hun kaderstellende en controlerende rol bij de keuze voor samenwerkingsverbanden invullen.

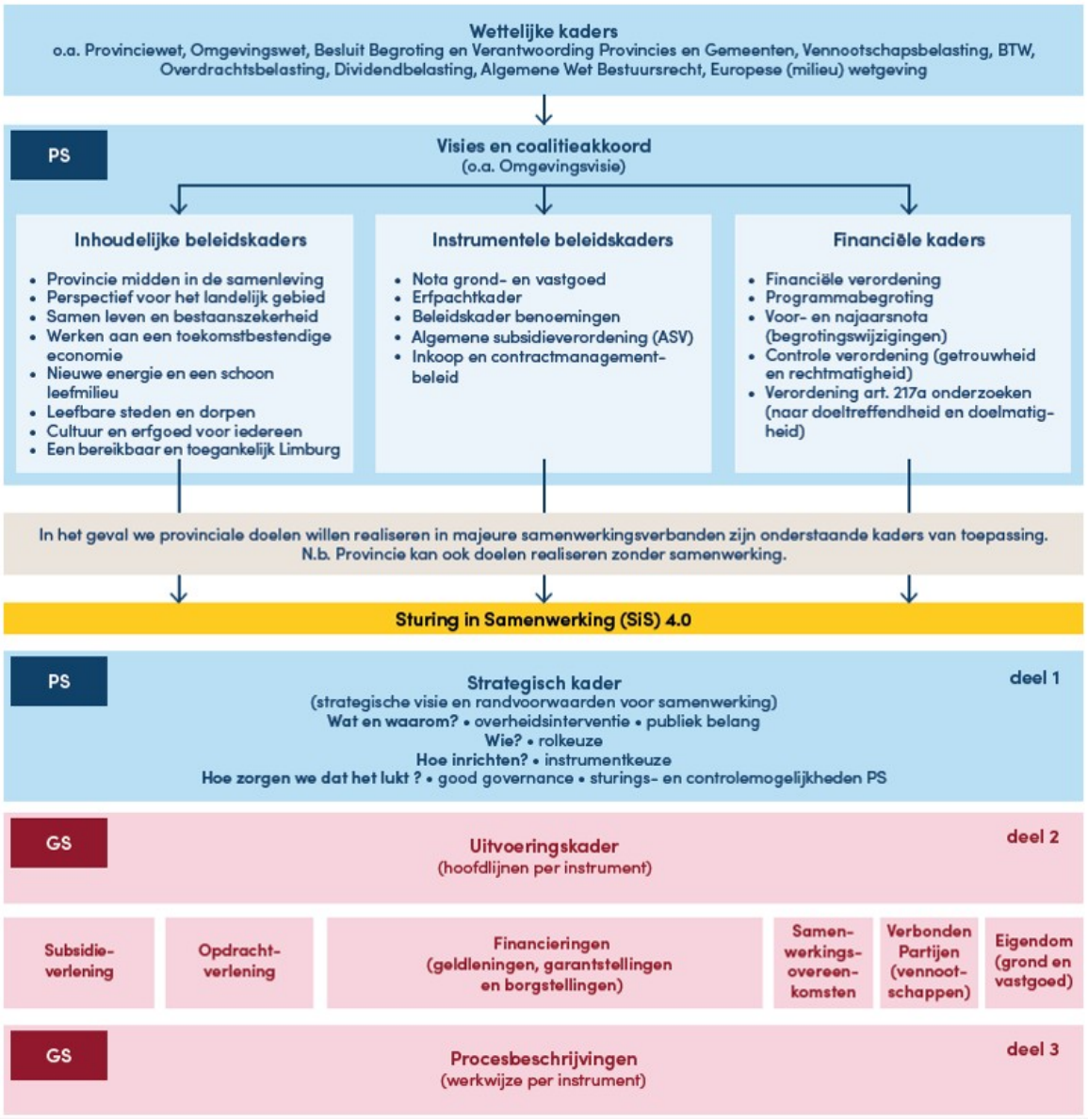
Positionering van SiS 4.0
Het **strategisch kader (SiS 4.0 - deel 1)** kan bij de uitvoering van de wettelijke-, inhoudelijke- en financiële beleidskaders worden gebruikt wanneer de Provincie de betreffende doelen in samenwerking met anderen wil realiseren.

Het **uitvoeringskader (SiS 4.0 - deel 2)** werkt de kaders en richtlijnen van het beschikbare instrumentarium voor samenwerking verder uit. Dit kader omvat zowel financiële als niet-financiële instrumenten.

Elk instrument wordt vervolgens gedetailleerd uitgewerkt in een procesbeschrijving (SiS 4.0 - deel 3). Daarin is een samenhangend stelsel opgenomen van werkprocessen, procedures, werkinstructies, richtlijnen, maatregelen, rollen en verantwoordelijkheden.

In onderstaand schema staat bij uitvoeringskader “GS” hetgeen inhoudt dat GS verantwoordelijk is voor de uitvoering en zich aan deze uitvoeringsregels moet houden.

De samenhang tussen deze verschillende kaders, inclusief de voorgestelde wijzigingen, kan als volgt worden weergegeven:



1.2 Leeswijzer
Na de inleiding in **hoofdstuk 1** behandelt **hoofdstuk 2** de context, aanleiding, scope en doelstellingen van dit strategisch kader.
Hoofdstuk 3 zet de eerder vastgestelde definities en kaders overzichtelijk op een rij. Vervolgens richten **hoofdstuk 4 en 5** zich op de strategische visie op samenwerking en de randvoorwaarden hiervoor.
In **hoofdstuk 6** wordt het stappenplan uitgelegd dat wordt gebruikt om het publieke en provinciale belang af te wegen en duidelijke keuzes te maken over rollen en instrumenten. Dit stappenplan is gebaseerd op het Beleidskompas, de methodiek die het Rijk hanteert.

De vier stappen van het stappenplan worden verder uitgewerkt in **hoofdstuk 7 tot en met 10**.

2. CONTEXT, AANLEIDING, SCOPE EN DOELSTELLINGEN

2.1. Context

We leven in een snel veranderende samenleving, waarin de maatschappelijke opgaven steeds groter en ingewikkelder worden. Denk aan het woningtekort, problemen met het energienet, verduurzaming van de industrie, migratie, drinkwaterschaarste, stikstofproblematiek in combinatie met de transitie in de landbouw, klimaatadaptatie en -mitigatie en het behoud van natuur. Al deze zaken moeten worden opgelost in een beperkte ruimte. De gevolgen van de klimaatcrisis worden steeds duidelijker, niet alleen elders, maar ook in Limburg.

Ook lopen we op veel plekken vast in dure en ingewikkelde systemen. Dat geldt voor bijvoorbeeld de toeslagen, zorg, het sociaal-maatschappelijke domein en de ruimtelijke ordening. Er zijn veel verschillende wetten, regels en protocollen die vaak over dezelfde problemen gaan. Daarnaast groeit de behoefte van burgers aan inspraak en transparantie. Dat alles gebeurt in een omgeving waarin technologische ontwikkelingen zoals kunstmatige intelligentie en robotisering steeds sneller gaan.

2.2. Aanleiding: Limburgse urgentie
De bovengenoemde ontwikkelingen hebben grote invloed op regionale vraagstukken. Daarom is de publieke toegevoegde waarde die de Provincie kan leveren belangrijk in deze tijd van grote maatschappelijke uitdagingen, zowel op landelijk als regionaal niveau.

De Provincie realiseert niet alleen haar eigen doelstellingen door samen te werken met anderen, maar bepaalt ook gezamenlijke doelstellingen. Door samen te werken met onze partners, behalen we betere resultaten voor de Limburgse samenleving. Dat helpt ons bij het bereiken van (maatschappelijke) doelen – vastgesteld in verschillende beleidskaders – én bij het creëren van publieke waarde.

De Provincie heeft een sterke vermogenspositie, maar deze komt o.a. door ontwikkelingen bij het Rijk onder druk te staan. We zullen daarom in samenwerking met onze partners onze schaarse middelen zo efficiënt mogelijk moeten inzetten. We kunnen de publieke waarde verbeteren door onze deskundigheid te versterken, interne en externe samenwerking te bevorderen en te sturen op de uitvoerbaarheid en haalbaarheid van beleid.

Een andere belangrijke reden voor samenwerking is de mogelijkheid om incidentele financieringsmiddelen van het Rijk te benutten, zoals de regiodeals. Door de huidige krapte op de arbeidsmarkt zijn regionale omgevingsdiensten, shared service centers en belastingsamenwerkingen ook een oplossing. Samenwerkingsverbanden helpen vaak ook bij kennisdeling en het bundelen van strategische denkkracht. Het aangaan van samenwerkingen met externe marktpartijen helpt onder omstandigheden om onze doelen te bereiken.

2.3. Wettelijk kader
De rollen en bevoegdheden van PS **met betrekking tot samenwerkingsverbanden** zijn door wet- en regelgeving omschreven en in verordeningen vastgelegd. Voor het strategisch kader is het van belang om vast te leggen waar PS betrokkenheid bij heeft zodat ze binnen de geschetste kaders haar rol en bevoegdheden kan uitvoeren:

- Budgetrecht PS: Het budgetrecht van de Provinciale Staten is opgenomen in de Provinciewet, specifiek in artikel 189. Dit artikel bepaalt dat de Provinciale Staten de begroting vaststellen en dat zij het recht hebben om wijzigingen aan te brengen in de begroting.
- Wensen en bedenkingen: ten aanzien van de oprichting en deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen (art. 158 lid 2 Provinciewet) of indien de uitoefening van aan GS toegekende bevoegdheden ingrijpende gevolgen kan hebben voor de Provincie (art. 167 lid 4 Provinciewet). Daarnaast is het uiten van wensen en bedenkingen door PS eveneens benoemd in de Financiële Verordening van de Provincie. Hoewel niet in de wet voorzien, is in SiS 3.0, de bevoegdheid tot het uiten van wensen en bedenkingen ook toegekend aan PS als GS voornemen is om een deelneming te beëindigen. Deze mogelijkheid blijft in SiS 4.0 gehandhaafd.
- GS hebben een actieve informatieplicht aan PS (art. 167 lid 2 Provinciewet) zodat PS haar rollen en taken naar behoren kan uitvoeren.

Binnen deze kaders worden de instrumentkeuzes en/of de gekozen samenwerkingsvormen beoordeeld of deze passend is/zijn voor het bereiken van de provinciale doelen.

2.4. Scope
Voor welke samenwerkingsverbanden is SiS 4.0 van toepassing?
De context waarin wij als Provincie werken vraagt steeds meer om samenwerking met andere partijen om maatschappelijke opgaven te realiseren. Daarom hebben we onze visie en strategie aangepast en breiden we onze scope uit naar het inzetten van instrumenten gericht op samenwerking. Het kader is van toepassing op alle samenwerkingsverbanden, dit geldt voor zowel het strategisch kader als het uitvoeringskader.

Wanneer wordt het aangaan of wijzigingen van een samenwerkingsverband ter besluitvorming of voor wensen en bedenkingen voorgelegd aan PS?
A. In onderstaande situaties wordt het aangaan of wijzigingen van een samenwerkingsverband voorgelegd aan PS voor wensen en bedenkingen:
    - Als GS voornemens zijn te besluiten tot de oprichting van en deelneming in vennootschappen, stichtingen (artikel 158 lid 2 Provinciewet).

- Als GS voornemens zijn te besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen waarvan de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de Provincie Limburg (artikel 167 lid 4 Provinciewet). Bijvoorbeeld een majeur aandeelhoudersbesluit.
- Als GS voornemens zijn te besluiten conform het bepaalde in artikel 11 Financiële Verordening 2026 te weten:
  - Het verstrekken van leningen en borgstellingen aan niet-overheden voor bedragen groter dan € 1 mln. voor zover het niet afgedekt is door eerdere besluitvorming.
  - Het aanpassen van het uitstaande agiokapitaal in de verbonden partij (vermeerderingen en verminderingen) voor zover het niet afgedekt is door eerdere besluitvorming.
  - Het door de verbonden partij inzetten van kapitaal buiten de statutaire doelstelling, geldend ten tijde van investeringsbesluit PS voor bedragen groter dan € 1 mln.
  - Bestedingen die budgettair binnen de kaders van de begroting vallen, maar waarvan op voorhand bekend is dat deze verplichtingen met zich meedragen die op termijn buiten de gestelde voorwaarden zoals vermeld in artikel 8 vallen van de Financiële Verordening.
  - Bij het stapelen van directe provinciale financiële instrumenten. Onder het stapelen van provinciale financiële instrumenten wordt verstaan: het combineren van de instrumenten leningen, erfpacht, borgstellingen en/of agiokapitaal, waarbij de totale investering (met de gecombineerde inzet van deze instrumenten) meer dan € 1 mln. bedraagt.

B. Voorafgaande goedkeuring van PS wordt gevraagd in de situaties dat GS een samenwerkingsverband willen aangaan of continueren dat past binnen de door PS vastgestelde beleidskaders, maar buiten de financiële kaders van de begroting vallen (artikel 8 Financiële Verordening 2026).

Hoe is geborgd dat SiS 4.0 daadwerkelijk is toegepast?

a. Door hierover verantwoording af te leggen.
   - Alle voorstellen over het aangaan of wijzigingen van een samenwerkingsverband die ter besluitvorming of voor wensen en bedenkingen aan PS worden voorgelegd worden voorzien van een Factsheet (bijlage 4) waarin GS verantwoording afleggen over de wijze waarop SiS 4.0 is toegepast.
   - Voor de voorstellen over het aangaan of wijzigingen van een samenwerkingsverband die ter besluitvorming aan GS worden voorgelegd, wordt in de GS-nota een toelichting opgenomen over de toepassing van SiS 4.0. Het uitwerken van een Factsheet is hiervoor niet verplicht gesteld. Dit ter voorkoming van onnodige administratieve lastendruk voor de organisatie.

b. Het cluster Concern monitort de toepassing van SiS 4.0.

c. Door middel van een implementatie- en communicatieplan wordt de toepassing van SiS 4.0 binnen de ambtelijke organisatie geborgd.

Onderscheid inzet van instrumenten met en zonder samenwerking

Het strategisch kader omvat alle provinciale instrumenten die we (kunnen) gebruiken om **via samenwerking** provinciale doelstellingen te behalen. Dat kunnen bijvoorbeeld subsidies, opdrachten, financieringen, deelnemingen of een samenwerkingsovereenkomst zijn.

Daarnaast hebben we ook andere beleidsinstrumenten die we **zonder samenwerking** kunnen inzetten om provinciaal beleid uit te voeren. Denk aan het verlenen van vergunningen, toezicht- en handhavingsinstrumenten, provinciale regelgeving (zoals de Omgevingsverordening en de Provinciale Omgevingsvisie) en communicatie-instrumenten. Deze instrumenten vallen **buiten de scope** van dit strategisch kader, omdat dit kader alleen gaat over instrumenten voor samenwerking.

2.5. Doelstellingen strategisch kader

Door de jaren heen zijn er veel verschillende samenwerkingsverbanden ontstaan, elk met een eigen manier van organisatie en een andere relatie met de Provincie. Omdat samenwerking met partners steeds belangrijker wordt voor het bereiken van provinciale doelstellingen, blijft er behoefte aan:

- Een duidelijk afwegingskader voor het bepalen van het publieke en provinciale belang en voor onze rol- en instrumentkeuze, gebaseerd op heldere en eenduidige criteria en definities.
- Duidelijke afspraken over transparante informatievoorziening over en vanuit de samenwerkingsverbanden.
- Duidelijke kaders voor good governance voor samenwerkingsverbanden.

Dit strategisch kader speelt in op deze behoefte, met als uitgangspunt dat samenwerking noodzakelijk is en kansen biedt om onze ambities en doelstellingen te realiseren. Het heeft tevens als doel helder

de rollen en bevoegdheden van PS in het kader van haar kaderstellende- en controlerende rol te schetsen.

3. DEFINITIES EN KADERS

3.1. Inleiding

Eerst zetten we de eerder vastgestelde definities en kaders met betrekking tot samenwerking nog eens op een rij. De afspraken met PS zijn in verschillende documenten en tijdens Statencommissies en -vergaderingen besproken. Omdat er vaak verschillende financiële termen en instrumenten door elkaar worden gebruikt, is het goed om de belangrijkste definities duidelijk te herhalen.

3.2. Vastgestelde definities

Samenwerken

Volgens het Van Dale Groot Woordenboek is samenwerken: *met elkaar, met verenigde krachten, gemeenschappelijk aan eenzelfde taak werken.* In dit kader gebruiken wij de volgende definitie: ***samenwerken** is het proces waarbij partijen relaties vormen om hun handelen op elkaar af te stemmen voor een gemeenschappelijk doel.*

Een **samenwerkingsverband** is het geheel van onderlinge afspraken over de samenwerking tussen partijen. Het omvat alle betrokkenen bij een samenwerking.

Investeren

Bij sommige vormen van samenwerking is er sprake van het **investeren** van provinciale middelen, zoals bij verbonden partijen, financiering of erfpacht.
Van het begrip revolverend investeren zijn er – overeenkomstig de met PS eerder gedeelde definities – twee varianten:

Revolverend investeren = De ingelegde hoofdsom (kapitaal) wordt op termijn terugontvangen met een financieel rendement ter compensatie van het beschikbaar stellen van het kapitaal en gelopen risico. (bijvoorbeeld gestort aandelenkapitaal of een verstrekte geldlening).
Niet-revolverend investeren = De ingelegde hoofdsom wordt niet of niet volledig terugontvangen. (bijvoorbeeld een subsidie, maar kan ook een geldlening betreffen die niet volledig wordt terugbetaald).

Het is belangrijk dat duidelijk is wanneer er financieel rendement wordt behaald. Dit moment moet waar mogelijk vooraf worden vastgelegd en moet blijken uit de financiële onderbouwing (businesscase). In de bovenstaande definities dient financieel en maatschappelijk rendement in samenhang worden bezien.

3.3. Vastgestelde kaders en spelregels

Naast de geldende wettelijke kaders en landelijke visies zijn er de afgelopen jaren verschillende documenten in GS en PS besproken waarin kaders en spelregels zijn vastgesteld die ook voor samenwerkingsverbanden gelden:

1. Inhoudelijke kaders: Coalitieakkoord en 8 beleidskaders.
2. Financieel en vermogenskader: begroting en de actuele kaders Financiële Verordening Provincie Limburg en SiS 4.0: Strategisch kader.
3. Samenwerkings- en instrumentenkader: Uitvoeringskader SiS 4.0 en overige instrumentele beleidskaders zoals de nota grond- en vastgoedbeleid en het erfpachtkader.
4. Organisatorisch kader (organisatievisie).

Ad 1. Inhoudelijk kaders

Het 'Coalitieakkoord 2023-2027 - Elke Limburger telt', de 8 beleidskaders en de voorjaarsnota's bepalen de inhoudelijke koers voor onze provincie. Deze koers komt er in het kort op neer dat we ons de laatste jaren hebben ontwikkeld naar een initiatiefrijke speler in het maatschappelijk veld, met meerjarige partnerships, de focus op toegevoegde waarde en gerichte keuzes op inhoud.

Ad 2. Financieel en vermogenskader

De Programmabegroting geeft de financiële ruimte aan die GS heeft om beleid uit te voeren. In de financiële verordening zijn de kaders en richtlijnen voor ons financieel beleid opgenomen.

Ad 3. Samenwerkings- en instrumentenkader: Uitvoeringskader SiS 4.0

Afhankelijk van de inhoudelijke strategie – en daarmee het vaststellen van het publieke belang – en de keuze voor de gewenste rol en sturingsvorm (via een stappenplan), zetten we in specifieke situaties de instrumenten en structuren voor partnerships in. Het Uitvoeringskader Sturing in Samenwerking 4.0 (deel 2) geeft de kaders daarvoor.

In het instrumentele grond- en vastgoedbeleid is een afwegingskader opgenomen hoe de rol- en instrumentkeuze van de provincie bepaald wordt bij ruimtelijke vraagstukken (met een eigendomscomponent). Bij ruimtelijke vraagstukken komt de rol- en instrumentkeuze voort uit dit kader. In geval dat over wordt gegaan tot een samenwerkingsvorm met eigendom, bijvoorbeeld middels een joint-venture of deelneming dan wordt voor de uitvoering en oprichting rekening gehouden met de uitgangspunten en voorwaarden zoals opgenomen in SIS 4.0.
Het Erfpachtkader 2017 voorziet op basis van een door de staten gevoteerd (revolverende) krediet in de inzet van erfpacht voor initiatieven die een Limburgse economische- en werkgelegenheidsimpuls opleveren en die niet regulier vanuit de markt wordt ondersteund. Het erfpacht-instrument is binnen de kaders van SiS in de regel als tijdelijk financieringsinstrument ingezet op revolverende basis.

Ad 4. Organisatorisch kader
Het ontwikkelen van projecten in co-creatie, met nieuwe financieringsvormen en juridische structuren, vraagt om een andere opstelling van de ambtenaar en politicus. In onze organisatievisie besteden we hier expliciet aandacht aan, waarbij ambtelijk vakmanschap een belangrijke pijler in de organisatieontwikkeling is.

Sinds 2014 benadrukken de P&C-producten het belang van actief portfoliomanagement. Het groeiende portfolio aan instrumenten vraagt dat de provinciale organisatie goed is voorbereid om zowel de ontwikkeling als het beheer van projecten effectief aan te pakken. Dat vraagt enerzijds om in- of externe expertise en professionaliteit (kwaliteit) en anderzijds om voldoende manuren (kwantiteit) om nieuwe initiatieven te beoordelen en bestaande initiatieven goed te beheren, binnen een redelijke termijn en volgens de gewenste kwaliteitsstandaarden.

Wij gebruiken het Three Lines Model om de controlfunctie in te richten en grip te houden op de samenwerkingen en instrumenten die we inzetten. Het project- en lijnmanagement is verantwoordelijk voor de inrichting van de eerste lijn. Zij zorgen voor de realisatie van doelstellingen en de inzet van middelen binnen de geldende regelgeving en kaders (doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid). De tweede lijn toetst op kaders en adviseert het project- en lijnmanagement over hoe zij hieraan kunnen voldoen, vanuit een onafhankelijke en signalerende positie. De derde lijn beoordeelt objectief de opzet en werking van het controlesysteem en is verantwoordelijk voor de auditfunctie.

3.4. Afwijkingen van SiS 4.0 – Strategisch kader
Afwijkingen van SiS
In het advies aan GS (of aan PS) wordt de centrale vraag beantwoord of het voorstel voldoet aan de vereisten van het instrument uit het uitvoeringskader. Als er afwijkingen zijn van de vereisten, dan moeten deze expliciet in het GS-voorstel (of het PS voorstel) worden toegelicht (beslispunt voor GS). Het bevoegd orgaan (GS of PS) dat een besluit moet nemen over een voorliggend inhoudelijk voorstel (GS-voorstel of PS-voorstel) beslist over een afwijking van een vereiste. De instrumenten hebben naast vereisten ook richtlijnen. Richtlijnen voor instrumenten worden door GS gevolgd tenzij sprake is van situaties die maatwerk vereisen. Bijvoorbeeld vanwege medeaandeelhouders. Voor de bestuurlijk relevante richtlijnen waar maatwerk wordt toegepast zal een motivering worden opgenomen in de GS nota. Hier geldt dus het principe: "Pas toe of leg uit". Het beoordelen van de vereisten en de richtlijnen van de instrumenten wordt bij de volgende update van het SIS geëvalueerd.

In de regel wordt conform het strategisch kader gehandeld. In uitzonderlijke gevallen is in dit kader een hardheidsclausule van toepassing. Bijvoorbeeld omdat zich factoren of omstandigheden voordoen die niet zijn meegenomen in het kader of omdat uitvoering van het kader gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met het kader te dienen doelen.
Een voorbeeld hiervan is de Corona pandemie geweest. Destijds hebben PS ermee ingestemd dat bijvoorbeeld subsidies aan culturele instellingen toch volledig werden vastgesteld, terwijl deze instellingen als gevolg van Corona pandemie niet aan hun subsidieverplichtingen konden voldoen (geen voorstellingen kunnen uitvoeren omdat alles op slot was). Op basis van de subsidievoorwaarden zouden deze subsidies eigenlijk lager of zelf op nihil moeten zijn vastgesteld, echter PS hebben als zeer uitzonderlijk geval, besloten af te wijken van SiS en ermee ingestemd om de betreffende instellingen financiële ondersteuning te verlenen om de continuïteit van die instellingen te borgen.
Voor dergelijke uitzonderlijke gevallen is in het kader een hardheidsclausule opgenomen. Indien toepassing van het strategisch kader leidt tot (eventuele) onbillijkheden van overwegende aard kunnen Provinciale Staten gemotiveerd afwijken van het kader.

Hardheidsclausule
1. In alle gevallen waarin SiS Strategisch kader niet voorziet, beslissen Provinciale Staten.
2. Als het toepassen van SiS Strategisch kader volgens Gedeputeerde Staten gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met het kader te dienen doelen, kunnen zij Provinciale Staten adviseren om van het kader af te wijken.

3. Gedeputeerde Staten dienen in dat geval de afwijking in het Statenvoorstel nader toe te lichten en te motiveren.

4. STRATEGISCHE VISIE OP SAMENWERKING

4.1. Onze visie op samenwerking

Samenwerking moet van meerwaarde zijn en is geen doel op zich. Ook willen wij op een open en zakelijke manier samenwerken.

Meerwaarde betekent:

- Het realiseren van provinciale ambities of een hoger ambitieniveau lukt beter met een partner dan alleen.
- We delen (financiële) risico's en kansen met een samenwerkingspartner.
- Er zijn minder kosten of inspanningen nodig om provinciale ambities te realiseren.
- Betrouwbare samenwerkingsrelaties met gedeelde doelen en waarden.

Open en zakelijk betekent dat we bij de keuze voor de samenwerkingsvorm en het organiseren van de samenwerking een aantal leidende samenwerkingsprincipes volgen. In de volgende paragraaf gaan we hier verder op in.

4.2. Basisbeginselen en kernwaarden voor effectieve samenwerking

Voor een succesvolle samenwerking gebruiken wij de volgende basisbeginselen en kernwaarden:

1.	**Wederzijds respect en vertrouwen**Vertrouwen en respect zijn essentieel voor een goede samenwerking. We behandelen elkaar met respect, luisteren naar elkaars standpunten en vertrouwen op elkaars expertise. Dit creëert een positieve werkomgeving waarin we gezamenlijk kunnen groeien en leren.
2.	**Proportionaliteitsbeginsel** Het proportionaliteitsbeginsel speelt een rol bij het afbakenen van de invloed die de Provincie kan, mag of moet uitoefenen gelet op haar positie. De omvang en impact van onze invloed moeten overeenkomen met het gewicht van de (strategische) positie die we innemen in de samenwerking.
3.	**Wederkerigheidsbeginsel (gedeelde doelen en waarden)**Samenwerking is gebaseerd op gedeelde doelen en waarden. We streven ernaar om gemeenschappelijke doelen te ontwikkelen en te delen met alle betrokken partijen. Dat helpt ons om gezamenlijk te werken aan het realiseren van ons Coalitieakkoord en de strategische beleidsdoelstellingen in vastgestelde beleidskaders.
4.	**Minimum interventiebeginsel** Dit beginsel geldt bij het bepalen van de gewenste positie van de Provincie. Het houdt in dat we niet méér inbrengen of ondersteuning bieden dan nodig is om de overeengekomen doelen te bereiken. Randvoorwaarde daarbij is dat we ons tegenover de politiek en samenleving moeten kunnen verantwoorden over de vervulling van die positie.
5.	**Open communicatie en transparantie** We bevorderen open communicatie en transparantie binnen en buiten onze organisatie. Dat betekent dat we informatie delen, feedback verwelkomen en actief luisteren naar alle belanghebbenden. Door open te zijn, kunnen we beter begrijpen wat er speelt en effectiever samenwerken.
6.	**Duidelijke rolverdeling en verantwoordelijkheden**Duidelijkheid over ieders rol, taken en verantwoordelijkheden om efficiënt en effectief samen te werken.
7.	**Flexibiliteit en aanpassingsvermogen** In een snel veranderende wereld moeten we flexibel zijn en ons kunnen aanpassen aan nieuwe omstandigheden. Door samenwerking kunnen we snel reageren op uitdagingen en kansen. We erkennen dat verschillende perspectieven en benaderingen waardevol zijn en passen ons aan om gezamenlijk succes te behalen.
8.	**Resultaatgerichtheid** We streven naar meetbare resultaten (SMART) en effectieve oplossingen. Door samen te werken, kunnen we synergie creëren en onze impact vergroten.

5. RANDVOORWAARDEN VOOR SAMENWERKING

5.1. Inleiding

In dit hoofdstuk vertalen we de basisbeginselen en kernwaarden uit paragraaf 4.2 door naar de (strategische) randvoorwaarden voor samenwerking. Op basis van deze voorwaarden bekijken we of het nodig of nuttig is om een nieuw samenwerkingsverband aan te gaan om de provinciale beleidsdoelstellingen te realiseren. De randvoorwaarden gebruiken we ook om periodiek te evalueren of het samenwerkingsverband voortgezet of beëindigd moet worden. We zijn ons ervan bewust dat als we een samenwerkingsverband aangaan, ook de belangen van de samenwerkingspartner een rol spelen.

5.2. Er is sprake van transparante besluitvorming
PS hebben voldoende inzicht in politiek-bestuurlijk wezenlijke samenwerkingen en worden tijdig betrokken bij de totstandkoming van samenwerkingsverbanden of inzet van instrumenten waarbij PS wensen en bedenkingen worden voorgelegd (zie ook paragraaf 2.4) en kan daarbij binnen de kaders (bij)sturen en controleren.

- PS worden **tijdig** betrokken om zelf tot een goede beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming te komen. Bij politiek wezenlijke zaken is dat vooraf.
- Op basis van **goede informatievoorziening**, vanuit het perspectief van het samenwerkingsverband én dat van de Provincie.
- Met **een heldere focus op maatschappelijk relevante zaken**, aan de hand van politieke keuzevraagstukken en -mogelijkheden die een provinciale tussenkomst rechtvaardigen.
- PS kunnen een **integrale afweging** maken die rekening houdt met meerdere samenwerkingsverbanden/instrumenten of met beleidsterreinen die niet primair in de samenwerking aan de orde zijn.
- Voor elke samenwerking is er een **helder evaluatiekader** om het nut en de noodzaak van de samenwerking periodiek te beoordelen en controleren.

5.3. Er is sprake van goed bestuur ('good governance')
Effectieve sturing, toezicht, beheersing en verantwoording is ingericht én operationeel voor de gekozen samenwerkingsvorm nadat PS-besluitvorming heeft plaatsgevonden:

- Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de samenwerkingspartner(s) zijn helder afgebakend en schriftelijk overeengekomen.
- Bij meerdere zwaarwegende en eventueel conflicterende belangen voor de Provincie passen we het meerogenprincipe toe. Dat zorgt voor zorgvuldige collegiale besluitvorming op zowel GS- als DT-niveau.
- De governance van het provinciaal instrument om de samenwerking vorm te geven is ingericht volgens de kaders en richtlijnen van het uitvoeringskader SiS 4.0 (deel 2) en is operationeel.
- Voor de gekozen samenwerkingsvorm wordt een samenhangend en robuust systeem voor bedrijfs- en bestuursprocessen, risico's en beheersmaatregelen en de verdeling van taken, rollen en verantwoordelijkheden ingericht en gebruikt. Binnen de Provincie worden procesbeschrijvingen gehanteerd. In deel 3 van SiS 4.0 lichten we deze onderwerpen verder toe.

Er is sprake van **transparantie van publiek relevante zaken via (P&C) voortgangsrapportages**:

- Voor PS, inwoners van Limburg en overige stakeholders is er een betrouwbaar en actueel overzicht van de belangrijkste samenwerkingsverbanden van de Provincie.
- Per samenwerking is inzichtelijk waarom en met wie er wordt samengewerkt, welke resultaten (opgave/doelen) worden nagestreefd, wat de begrote kosten en opbrengsten zijn, hoe het staat met de voortgang, welke resultaten al zijn behaald en wat de werkelijke kosten en opbrengsten zijn.
- De samenwerkingsverbanden leggen actief verantwoording af over de beoogde en gerealiseerde doelen en over resultaten, financiën en risicobeheersing.

De informatie die openbaar gedeeld kan worden zal verwerkt worden in de (voortgangs)- rapportages.

Er zijn **passende verdeelsleutels** voor de kosten, opbrengsten en zeggenschap:

- Wat de Provincie bijdraagt in inspanning en in geld komt tot uitdrukking in **evenredige zeggenschap**. Dat betekent dat de zeggenschap, kosten en opbrengsten passend verdeeld zijn tussen de Provincie en de andere samenwerkingspartners, kijkend naar het aandeel in de samenwerking en de gezamenlijke ambities.
  In het hoofdstuk Good governance leggen we uit hoe we zorgen voor good governance in samenwerkingsverbanden en de eventuele daaruit voortvloeiende provinciale investeringen.

5.4. Er wordt samengewerkt als betrouwbare samenwerkingspartners

Het provinciebestuur gedraagt zich als een betrouwbare samenwerkingspartij en verwacht dit ook van haar samenwerkingspartner(s). In de samenwerking streven we ernaar dat alle partijen:

Open en goed geïnformeerd zijn:	**Betrouwbaar en duidelijk zijn**:
• Zijn geïnteresseerd in wat er leeft in de samenleving en bij (mogelijke) samenwerkingspartners.	• Komen afspraken na. • Praten met één mond en zijn helder over eigen belang en inzet (zonder verborgen agenda).

• Kennen de belangen, wensen, motieven en opvattingen van (mogelijke) samenwerkingspartners. • Hebben zicht op initiatieven vanuit de samenleving.	• Zijn helder over (beleids)ruimte, rollen en spelregels en stellen hierin grenzen. • Zijn transparant over procesverloop. • Hebben wederzijds vertrouwen en reciprociteit.
Gericht zijn op het bundelen van krachten: • Streven naar synergie en verbinding van partijen. • Beslechten belangentegenstellingen en -conflicten. • Creëren ruimte voor anderen. • Zijn bereid compromissen te sluiten.	**Gecommitteerd zijn:** • Geven prioriteit en zetten capaciteit in. • Zorgen voor continuïteit in inzet. • Zitten aan tafel met helder mandaat. • Zijn bereid te investeren en brengt middelen (€ en/of formatie) in.

De Provincie vindt het belangrijk om altijd te weten met wie zij samenwerkt, zowel vanuit moreel oogpunt als op basis van geldende wet- en regelgeving. We willen niet bijdragen aan of samenwerken met partijen die onze normen en waarden niet respecteren. Samenwerking met dergelijke partijen kan leiden tot imagoschade, financiële verliezen of sancties. Daarom voeren we een KYC-procedure (Know Your Customer) uit, waarbij we de bestuurder(s) en de beoogde samenwerkingsorganisatie controleren.

5.5. Er zijn afspraken gemaakt over wijze van monitoring, evaluatie, bijsturing en beëindiging
De Provincie bewaakt de samenwerking zorgvuldig en stuurt tijdig bij wanneer dat nodig is. Het college van GS zorgt voor actueel inzicht in de voortgang en (tussentijdse) resultaten van de samenwerking. We evalueren de belangrijkste samenwerkingsverbanden regelmatig en maken per verband afspraken wanneer, hoe en door wie dit wordt geëvalueerd. Naar aanleiding van de evaluatie kan bekeken worden hoe de samenwerking al dan niet voortgezet zal worden, waarbij de tussen partijen gemaakte afspraken in ieder geval gerespecteerd worden. In het uitvoeringskader zijn de afspraken over de wijze van monitoring, evaluatie, bijsturing en beëindiging (exit) per instrument uitgewerkt.

5.6. Er wordt rekening gehouden met de naleving van bestaande (beleids)kaders
Bij het aangaan en tijdens de looptijd van het samenwerkingsverband houden we rekening met:

- **Beleidskaders (inhoudelijk):** de samenwerking draagt bij aan het realiseren van de inhoudelijke doelen uit de vastgestelde beleidskaders en het geldende Coalitieakkoord.
- **Financiële en controlekaders (financieel en getrouwheid/rechtmatigheid)**, de budgettaire kaders en controlekaders van onder andere:
  - Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)
  - Financiële Verordening
  - Controleverordening
  - Mandaatregeling en budgethouderregeling
  - Financiële begroting (onderdeel van Programmabegroting)
  - Convenant Horizontaal Toezicht

- **Uitvoeringskaders (bedrijfsmatig):** de kaders en richtlijnen die zijn gesteld in de uitvoeringskaders zoals:
  - Uitvoeringskader SiS 4.0
  - Procesbeschrijving Deelnemingen
  - Procesbeschrijving Grond en Vastgoed

- **De tussen partijen gemaakte (contractuele) afspraken.**

6. PUBLIEK BELANG EN ROL- EN INSTRUMENTKEUZE

6.1. Inleiding

Eerst moeten we het publieke en provinciale belang bepalen, en de reden voor overheidsinterventie duidelijk onderbouwen. Daarna is het belangrijk om een scherpe keuze te maken over de rol die we willen innemen in de samenwerking. Willen we gelijkwaardig samenwerken, enkel faciliteren of juist de regie nemen en actief sturen? De keuze voor de rol en de bijbehorende instrumenten hangt altijd af van de vraag hoe we het publieke en provinciale belang het beste kunnen dienen.

Voor het bepalen van het publieke en provinciale belang en de keuze van onze rol en instrumenten, gebruiken we een methodiek die het Rijk toepast: het Beleidskompas. Het Beleidskompas is een gestructureerd en herhalend proces waarmee we een weloverwogen keuze maken over onze rol, onderbouwd

door een duidelijke interventielogica. Het Beleidskompas van het Rijk is verwerkt in een stappenplan. Met behulp van dit stappenplan bepalen we bewust onze rol, waarbij we ons niet laten leiden door kortetermijndenken of politieke wensen. Daarbij hebben we oog voor de uitvoerbaarheid binnen onze organisatie en de financiële impact, vooral gezien de druk op onze sterke, maar onder druk staande vermogenspositie.

6.2. Stappenplan

Om provinciale doelen binnen een maatschappelijke context om te zetten naar concrete resultaten, is het belangrijk om zorgvuldig het publieke belang af te wegen en een duidelijke keuze te maken voor de rol en de instrumenten die we inzetten. Deze afweging werken we uit in het stappenplan hieronder.

Elke beslissing of voornemen voor een samenwerking wordt in vier stappen voorbereid. Deze stappen hangen onderling samen en zien er als volgt uit:

1. Bepalen publiek en provinciaal belang.
2. De rolbepaling en rolkeuze.
3. Bepalen samenwerkingsvorm en instrumentkeuze.
4. Good governance: inrichting sturing, toezicht, beheersing en verantwoording van de samenwerking

In de volgende hoofdstukken werken we de vier stappen verder uit. Bij elke stap staan vragen die helpen bij het vaststellen van de uitkomst. De vier stappen hangen nauw samen. Het proces van het stappenplan is herhalend. Het resultaat van stap 1 tot en met 3 is de basis voor de uiteindelijke afweging en keuze voor het meest geschikte samenwerkingsinstrument.
Het is belangrijk dat de Provincie de samenwerking in voldoende mate kan sturen, beheersen, daarop toezicht kan houden en verantwoorden. Dit wordt in stap 4 Good Governance uitgewerkt.

7. PUBLIEK EN PROVINCIAAL BELANG (STAP 1)

7.1. Inleiding

De afweging van het publiek en provinciaal belang dient als eerste stap te worden uitgevoerd.
Als met een propositie geen publieke of provinciaal belang gemoeid is, is er geen noodzaak voor ons om in te grijpen of te ondersteunen. In dat geval krijgen de portefeuillehouder en het college van GS een negatief advies. De publieke en provinciale belangen (de ‘wat willen we bereiken’ vraag) zijn in de verschillende door PS vastgestelde beleidskaders vastgelegd. In de individuele statenvoorstellen wordt ingegaan op de ‘hoe-vraag’: hoe gaan we de doelen uit de beleidskaders realiseren. Met het doorlopen van onderstaande deelstappen willen we ervoor zorgen dat PS vanuit haar controlerende taak expliciet kan vaststellen dat de doelen die worden gerealiseerd met het specifieke statenvoorstel voldoende aansluiten op de doelstellingen in de eerder vastgestelde beleidskaders én dat hierover het debat kan worden gevoerd tussen GS en PS.

De eerste stap bestaat uit vijf deelstappen:
- Wat is het probleem (7.2)?
- Wat is de reden voor overheidsinterventie (7.3)?
- Wie zijn belanghebbenden en waarom (7.4)?
- Wat is het provinciale doel (7.5)?
- Integrale afweging publiek en provinciaal belang (7.6)

7.2. Wat is het probleem?

Voor het realiseren van de provinciale doelstellingen is het belangrijk om het probleem en de oorzaken goed in kaart te brengen. Zonder inzicht in de oorzaken kan niet goed worden bepaald welke instrumenten nodig zijn en kan het gebeuren dat onbewust alleen de symptomen worden aangepakt. Ook is er een risico dat er te eenzijdig naar het probleem wordt gekeken als het niet vanuit verschillende perspectieven wordt benaderd.

7.3. Wat is de reden voor overheidsinterventie?

In 2000 introduceerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) het begrip ‘publiek belang’ en redenen voor overheidsinterventie. De WRR gaf aan dat de overheid pas in actie hoeft te komen als de markt of samenleving niet goed in deze belangen voorziet. In maart 2010 herhaalde de Sociaal Economische Raad (SER) deze redenen voor overheidsingrijpen in haar rapport Overheid én markt: het resultaat telt!, maar wees ook op het risico van overheidsfalen. De SER benadrukt dat het bepalen van publieke belangen niet alleen gaat om het herkennen van inefficiënte of ongewenste marktresultaten, het is ook belangrijk om te kijken of overheidsmaatregelen realistisch gezien tot ver-

betering kunnen leiden. De WRR noemt vijf verschillende redenen voor overheidsinterventie: marktfalen, publieke goederen of diensten, sociale rechtvaardigheid, externe effecten en consumentenbescherming. De Provincie heeft wettelijk gezien, anders dan het Rijk, maar een beperkt aantal taken en instrumenten om in te grijpen in deze publieke belangen. Bij een besluit om in te grijpen, is het uitgangspunt om geen verantwoordelijkheden van andere overheden over te nemen. De Provincie intervenieert alleen in situaties dat het een wettelijke of een autonome taak (provinciaal beleid) van de Provincie betreft, zoals die (o.a.) zijn opgenomen in het coalitieakkoord. Er kunnen verschillende redenen zijn voor overheidsinterventie, die we hieronder met een aantal voorbeelden (niet limitatief) beschrijven.

Wanneer, na het doorlopen van de vier stappen in dit kader, een instrument wordt gekozen en vormgegeven, moet worden aangetoond dat overheidsinterventie gerechtvaardigd is. Dit vloeit voort uit de verplichting om te voldoen aan wet- en regelgeving (zoals staatssteunwetgeving), die per instrument is opgenomen in paragraaf 4 van elk hoofdstuk van het SiS 4.0-uitvoeringskader.

7.3.1. Marktfalen

De Provincie hanteert voor marktfalen een definitie die is afgeleid van de redenen die de WRR aangeeft voor overheidsinterventie: het falen van de vrije markt om in publieke en provinciale belangen te voorzien.

Er zijn verschillende situaties waarin de vrije markt niet goed werkt en dus aanleiding kan zijn voor de Provincie om in te grijpen. Voorbeelden van zulke situaties zijn:

- **Externe kosten**: als de transactiekosten te hoog zijn, ontstaat er geen markt.
  Voorbeeld: circulaire projecten zijn vaak duurder dan projecten die gebruikmaken van fossiele brandstoffen voor energie.
- **Informatie-asymmetrie**: dit gebeurt wanneer één partij in een transactie meer of betere informatie heeft dan de andere partij.
  Voorbeeld: Bij financiële producten (zoals hypotheken en beleggingen) is sprake van informatie-asymmetrie: aanbieders hebben veel meer kennis over risico's, kosten en voorwaarden dan de consumenten. Zonder ingrijpen kunnen consumenten verkeerde keuzes maken (bijv. woekerpolissen).
  De overheid grijpt in via de Wet op het financieel toezicht (Wft) en toezicht door de AFM, door aanbieders te verplichten tot transparante informatie, zorgplicht en gestandaardiseerde documenten. Zo wordt de informatie-asymmetrie verkleind en het publieke belang van consumentenbescherming geborgd.
- **Marktmacht**: ingrijpen bij kartelafspraken of te grote marktmacht bij onvoldoende aanbieders
  Voorbeeld: in 2019 verbood de Autoriteit Consument & Markt de overname van Sandd door PostNL, omdat dit een monopolie positie zou creëren op de postmarkt, wat nadelig zou zijn voor consumenten en bedrijven.

Marktfalen kan zichtbaar worden gemaakt door bijvoorbeeld: marktanalyses door toezichthouders, door een 'scheve' verhouding tussen de prijs voor een product en de werkelijke kosten of baten voor de samenleving of klachtenstatistieken.

7.3.2. Publieke goederen of diensten

Sommige goederen en diensten zijn belangrijk voor de hele samenleving, zoals openbare orde en veiligheid, infrastructuur, energie en onderwijs. De markt kan deze vaak niet effectief leveren. Daarom kan de overheid ingrijpen om deze publieke goederen en diensten beschikbaar te maken.
Dat sprake is van publieke goederen of diensten kan worden aangetoond door bijvoorbeeld ervaringen uit het verleden waar private initiatieven om in dergelijke producten te voorzien, niet zijn geslaagd óf kosten – baten analyses die laten zien dat private exploitatie niet rendabel is, collectieve financiering via belastingen noodzakelijk is voor het bestaan van het product of dienst.

7.3.3. Sociale rechtvaardigheid

De overheid kan ingrijpen om inkomensongelijkheid te verkleinen en ervoor te zorgen dat iedereen gelijke kansen krijgt. Dat kan onder meer door, sociale voorzieningen aan te bieden, voedsel- en kledingbanken of burgerkrachtinitiatieven te ondersteunen, beperkingen weg te nemen of te verkleinen en inkomens eerlijker te verdelen.
Dat er moet worden geïntervenieerd om sociale rechtvaardigheid te realiseren kan worden aangetoond aan de hand van CBS-statistieken over inkomensverdeling en armoede of over regionale of demografische verschillen in toegang tot publieke voorzieningen.

7.3.4. Externe effecten

Als acties van individuen of bedrijven negatieve gevolgen hebben voor anderen, zonder dat deze gevolgen in de marktprijs worden verwerkt, kan de overheid ingrijpen. Dat gebeurt bijvoorbeeld bij mili-

euproblemen zoals CO2-uitstoot of gezondheidsrisico's zoals de uitstoot van schadelijke stoffen door Tata Steel.
Het aanwezig zijn negatieve externe effecten kan worden aangetoond o.a. door gezondheidsstatistieken gekoppeld aan milieubelasting, milieurapportages (CO_2-uitstoot, stikstofdepositie) of onderinvestering in activiteiten met positieve spill-overs.

7.3.5. Bescherming van consumenten

De overheid kan ingrijpen om consumenten te beschermen tegen misleiding, onveilige producten en ander schadelijk marktfalen. Dat kan via regels, zoals accijnzen op tabak en brandstof, het handhaven van consumentenrechten en het stellen van veiligheidsnormen.
Dat consumenten tegen misleiding of onveilige producten moeten worden beschermd kan bijvoorbeeld worden aangetoond aan de hand van klachten bij consumentenorganisaties en toezichthouders.

7.4. Wie zijn belanghebbenden en waarom?

Om een probleem goed te begrijpen en opties te vinden voor het realiseren van provinciale beleidsdoelen, is het belangrijk om vroeg de relevante invalshoeken en belanghebbenden in kaart te brengen. Dat kan met een omgevingsinventarisatie (stakeholderanalyse). Tijdens de hele samenwerking bekijken we regelmatig hoe we belanghebbenden kunnen betrekken. Ook verzamelen we dan nieuwe inzichten over hun rol en verbinding met het vraagstuk.

Daarnaast kijken we of het een wettelijke taak van de Provincie is en hoe urgent het probleem is, kijkend naar ons beleid. Zoals eerder gezegd, nemen we geen wettelijke of beleidsmatige taken over van andere overheden. De beleidsmatige urgentie wordt beoordeeld op basis van de bijdrage van de samenwerking aan de beleidsdoelen die PS heeft vastgesteld.

Voor relevante belanghebbenden voeren we een Know Your Customer -procedure uit (zie **bijlage 1**). Vanuit moreel oogpunt en volgens geldende wet- en regelgeving vinden we het belangrijk om te weten met wie we samenwerken. We willen geen samenwerking aangaan met partijen die niet handelen volgens onze normen en waarden. Samenwerking met zulke partijen kan leiden tot imagoschade, financiële risico's en wettelijke of regulatieve sancties.

De KYC-procedure helpt ons om vooraf inzicht te krijgen in de partijen waarmee wij zaken doen. Daarbij wordt een (integriteits)onderzoek uitgevoerd naar de bestuurder(s) en de onderneming van de samenwerkingspartner. Na de procedure wordt de partij ingedeeld in één van drie risicogroepen:

- **Niet risicovol**: geen bezwaar tegen samenwerking.
- **Beperkt risicovol**: verder onderzoek is nodig.
- **Risicovol**: geen samenwerking mogelijk.

7.5. Wat is het beoogde doel?

In deze stap onderzoeken we welke beleidsdoelen uit de door PS vastgestelde beleidskaders worden bereikt met het beoogde samenwerkingsverband.

Bij de afweging door het college GS wordt, binnen de kaders van PS, beoordeeld hoe de vraag of propositie zich verhoudt tot:
- De provinciale bijdrage aan maatschappelijke doelen (publiek belang).
- Het Coalitieakkoord.
- Door PS vastgestelde beleidskaders en -keuzes.
- De Programmabegroting, waarin beleidskaders zijn vertaald naar concrete programma's en projecten om de provinciale doelen te bereiken.

Bij deze beoordeling kunnen de volgende vragen worden gesteld:

- Welk publiek doel dient dit project of deze propositie?
- In hoeverre draagt het bij aan de beleidsdoelen binnen de door PS vastgestelde beleidskaders?
- Hoe draagt het project bij aan de doelen en indicatoren uit de Programmabegroting?

Voor het uitvoeren van een maatschappelijke impactanalyse zijn er verschillende ondersteunende methodieken beschikbaar zoals:

- maatschappelijke kosten en baten analyse (MKBA) [1];

1) *Een MKBA brengt brede welvaartseffecten van een beleidsvariant in beeld, dat wil zeggen de directe en indirecte effecten voor de hele (Nederlandse) maatschappij*

- economische effectenanalyse[2];
- multi-criteria-analyse (MCA)[3].

Wanneer deze analyse wordt gemaakt is beschreven in paragraaf 9.4.1.

Voor al deze doelen wordt in deze stap ook een relatie gelegd naar de ESG-doelen (Environmental, Social, Governance). Veel bedrijven en organisaties werken aan de implementatie van ESG-strategieën, vooral door de invloed van Europese wetgeving zoals de Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD). Deze richtlijn verplicht grote bedrijven om te rapporteren over hun ESG-prestaties. De Provincie volgt deze trend in duurzaamheid. We geven zelf het goede voorbeeld met het uitvoeringsplan duurzaamheid 2024-2030. Ook het recent gepubliceerde rapport 'Handreiking Duurzaamheidsrapportage en -verantwoording voor decentrale overheden' biedt richtlijnen en praktische tips over hoe we onze duurzaamheidsprestaties kunnen meten, rapporteren en verbeteren.

7.6. Integrale afweging publiek en provinciaal belang

Op basis van het doorlopen van de vijf deelstappen in dit hoofdstuk vindt een integrale afweging van het publiek en provinciaal belang plaats.
De uitkomst van deze beoordeling in de voorgaande paragrafen bepaalt of er een publiek en provinciaal belang is. Over het algemeen is er sprake van een publiek belang wanneer een taak bijdraagt aan het welzijn van een deel van de markt of samenleving en deze groep niet in staat is de taak zelf uit te (laten) voeren. Zonder overheidsingrijpen zou dit belang niet of onvoldoende worden gerealiseerd. Als er geen publiek en provinciaal belang is, is overheidsingrijpen niet noodzakelijk.

Als de overheid een reden ziet om in actie te komen omdat de markt of samenleving niet goed in publieke belangen voorziet zoals toegelicht onder 7.3, dan moet, afhankelijk van het instrument, gelijktijdig rekening worden gehouden met staatssteunwetgeving en/of de wet Fido. Deze wetgeving concretiseert wanneer en onder welke voorwaarden overheidsingrijpen is toegestaan, dit om te voorkomen dat overheidsbijdragen de markt onrechtmatig verstoren. In het uitvoeringskader zijn relevante wettelijke en provinciale kaders per instrument benoemd.

8. ROLBEPALING EN ROLKEUZE (STAP 2)

8.1. Mogelijke rollen van de Provincie

Na het vaststellen van het publieke en provinciale belang volgt onze rolkeuze. De Raad voor het Openbaar Bestuur introduceerde in 2012 de overheidsparticipatieladder, met als uitgangspunt een centrale rol voor particuliere initiatieven. De ladder verduidelijkt welke rol de overheid moet of wil innemen.

De overheidsparticipatieladder (Bron: Raad voor het Openbaar Bestuur)	
Reguleren	Bovenaan de trap staat het zwaarste instrument dat de overheid kan inzetten, namelijk regulering door wet- en regelgeving. Als consequentie van dit middel kan de overheid regels ook handhaven en overtreding daarvan sanctioneren. De Wet ruimtelijke ordening bijvoorbeeld geeft de Provincie de bevoegdheid om structuurvisies en verordeningen op te stellen voor de ruimtelijke ordening binnen de Provincie. De Provincie beoordeelt of omgevingsplannen van gemeenten hiermee in overeenstemming zijn. Daarnaast houdt de Provincie bijvoorbeeld toezicht op de naleving van de Wet milieubeheer, met regels voor de bescherming van het milieu, waaronder lucht, water en bodem.
Regisseren	Wanneer de overheid kiest voor regisseren, betekent dit dat ook andere partijen een rol hebben, maar dat de overheid er belang aan hecht wel de regie te hebben.
Stimuleren	Een trede lager heeft de overheid wel de wens dat bepaald beleid of een interventie van de grond komt, maar de realisatie daarvan laat ze over aan anderen. Ze zoekt slechts naar mogelijkheden om anderen in beweging te krijgen.
Faciliteren	De overheid kiest een faciliterende rol als het initiatief van elders komt en zij er belang in ziet om dat mogelijk te maken.
Loslaten	Wanneer de overheid een taak helemaal loslaat, heeft ze inhoudelijk noch in het proces enige bemoeienis. Dit wordt wel de ‘nuloptie’ genoemd.

2) *Geeft concreet aan wat de economische effecten zijn van een specifiek project op de regio.*
3) *Multicriteria-analyse (MCA) is een wetenschappelijke evaluatiemethode om tussen diverse discrete alternatieven een rationele keuze te maken. Zo kunnen bijvoorbeeld: scores op economische, ecologische en sociale criteria bij elkaar worden opgeteld om alternatieve trajecten voor een nieuwe weg te rangschikken.*

De ladder begint onderaan met de meest passieve rol: loslaten. Bij elke volgende trede neemt de overheid een steeds actievere rol aan. Reguleren is de meest actieve rol en is – net als loslaten – niet gericht op samenwerking, maar op het zelfstandig realiseren van het beleidsdoel door de Provincie. Hoe minder we de overheidsparticipatieladder beklimmen, hoe meer ruimte er is voor de Limburgse samenleving.

Er is geen ideale of beste rol. Soms vervullen we meerdere rollen tegelijk om onze beleidsdoelen te bereiken. Per situatie en onderwerp moeten politiek en bestuur bepalen én duidelijk maken welke rol het beste bij de Provincie past. We weten ook dat we niet élke rol kunnen vervullen. Zeker de regulerende rol hoort voornamelijk bij het Rijk. Zoals eerder gezegd, nemen we geen wettelijke of beleidsmatige taken over van andere overheden. Door een aantal vragen te beantwoorden, bepalen we welke rol(len) we het beste kunnen aannemen. Dat geeft een voorlopige richting voor de rol die we verkiezen bij het realiseren van het initiatief en van onze doelen.

8.2. Bepalen van de rol van de Provincie
Dit is de volgende stap in het vormgeven van de provinciale betrokkenheid. Het behalen van maatschappelijke doelen en resultaten staat hierbij centraal; samenwerking of een bestuurlijke alliantie is nooit een doel op zich.

De vragen zijn bedoeld om duidelijk te maken hoe we willen handelen of ingrijpen en of we kiezen voor een actieve of meer passieve rol. De volgende vragen kunnen daarbij, in willekeurige volgorde, worden gesteld:

- Wat kunnen we doen? Welke rol en inspanning zijn haalbaar voor ons?
- Staat de inspanning in verhouding tot het verwachte resultaat of effect?
- Hoeveel risico zijn we bereid te nemen?
- Zijn wij de meest geschikte overheid om dit probleem aan te pakken?
- Kunnen we zelfstandig werken of is samenwerking met publieke partners of marktpartijen nodig?
- Wil een private partij indien nodig meewerken aan onze doelen?
- Hoe willen we de taken, kosten, opbrengsten en risico's verdelen in samenwerking met private partijen, gezien het beoogde doel of belang?
- Zijn we bereid om het project als één geheel aan te pakken en te realiseren (integrale aanpak), ook al kan de complexiteit daardoor toenemen?
- Welke eisen stellen we aan de revolverendheid van de ingezette middelen? De rolkeuze hangt af van hoe revolverend de middelen zijn.

Juridische en fiscale aspecten

Andere, meer juridische aspecten die bij de rolbeschrijving aan bod kunnen komen, zijn zaken als staatssteun, aanbestedingen en de vraag of en in hoeverre overheidshandelen op de markt de prijsvorming beïnvloedt. Ook fiscale aspecten kunnen een rol spelen.

Passief naar actief

Het beantwoorden van de bovenstaande vragen geeft een voorlopige richting aan de rol die we willen innemen bij het realiseren van het initiatief en de provinciale doelen. Dat kan zowel een passieve als een meer actieve rol zijn. 'Actief' betekent hier een langdurige (inhoudelijke) betrokkenheid bij het behalen van een publiek doel.



Figuur: Overzicht met rollen die Provincie kan innemen

De bovenstaande afbeelding is ter illustratie. Hier in zit geen voorkeur voor volgordelijkheid in de rollen opgenomen. Aan de linkerkant is een passieve rol van de Provincie voldoende om het publiek belang te borgen, bijvoorbeeld via een subsidie of een financiering. Aan de rechterkant (actief) is een meer langdurige betrokkenheid van de Provincie nodig. Dat kan onder andere regisseren zijn, bijvoorbeeld als eigenaar van grond en vastgoed, aandeelhouder of ondernemer. Bij deze rol hoort ook het accepteren van de bijbehorende risico's. Bij regulering kan gedacht worden aan de provinciale omgevingsvisie,

omgevingsverordening of het indienen van zienswijzen of bezwaarschriften bij bepaalde plannen of projectbesluiten (de voormalige PIP-procedure). Bij de rollen 'loslaten' en 'reguleren' hoeft stap 3 Instrumentkeuze en stap 4 Good Governance niet meer te worden uitgevoerd. Hiervoor gelden andere regels en kaders.

9. INSTRUMENTKEUZE (STAP 3)

9.1. Gewenste wijze van sturing op doelrealisatie

Als de vereiste of gewenste rol is bepaald, is het belangrijk om na te denken over het juiste instrument waarmee we deze rol kunnen vervullen. Dat bepaalt ook hoe de samenwerking het beste kan worden vormgegeven.

Publieke partijen werken volgens het bestuursrecht, met waarborgen voor bijvoorbeeld democratische controle en openbaarheid. De uitvoering door of samenwerking met privaatrechtelijke partijen gebeurt echter buiten deze regels en valt buiten de directe controle van de Provincie, bijvoorbeeld bij het oprichten van een entiteit of via een publiek-private samenwerking (PPS). Toch worden via deze privaatrechtelijke uitvoering provinciale doelstellingen bereikt waarvoor we verantwoordelijk blijven. Daarom is het belangrijk dat we voldoende kunnen sturen, controleren en toezicht houden, zodat zowel de organisatie als de Provincie zich kan verantwoorden over de uitvoering en het behalen van de doelstellingen.

Daarbij horen, in willekeurige volgorde, de volgende vragen:

- Hoeveel invloed willen we hebben op het project en het proces? Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan over het waarborgen van het publieke belang, de kwaliteit van de dienstverlening, de beheersbaarheid van het project of de mogelijkheid om wijzigingen door te voeren.
- Hoe past de gewenste sturing bij de verantwoording richting en controle door PS?
- Kunnen we de doelstellingen in het ondernemings- of businessplan daadwerkelijk sturen? Wat betekent dit voor de rol die we kiezen en het financieel instrumentarium dat nodig is?
- Wat zijn de risico's en kansen van de provinciale interventie? Het is belangrijk om goed af te wegen of de risico's van een belang in een private organisatie opwegen tegen het publieke belang dat we willen dienen. De (on)aanvaardbaarheid van risico's verschilt per situatie en moet goed worden onderbouwd. Een risicoanalyse maakt ook deel uit van de financiële toets.
- Hoe kunnen we ervoor zorgen dat we op het juiste moment instappen en een duidelijke toekomststrategie hebben (waaronder eventueel moment van exit)?
- Welke risico's en kansen spelen er op het gebied van communicatie? Hoe kunnen we invloed uitoefenen op de communicatie en daar goed op sturen?

Parallel aan de rolkeuze uit stap 2, helpt het beantwoorden van de bovenstaande vragen om te bepalen hoe we het initiatief en de provinciale doelen willen sturen. Dat kan op twee manieren: actieve sturing (dichtbij) of meer passieve sturing (op afstand) op het realiseren van de doelen tijdens de uitvoering. Soms is een passieve sturing voldoende om het publieke belang te waarborgen, bijvoorbeeld door kaders te stellen, verplichtingen op te leggen of voorwaarden te hanteren in een subsidiebeschikking (niet-revolverend) of een geldlening (revolverend). In andere gevallen is actieve en meer directe sturing tijdens de uitvoering nodig, bijvoorbeeld wanneer we optreden als aandeelhouder.

In het onderstaande schema worden de mogelijke samenwerkingsinstrumenten (niet uitputtend) ingedeeld op basis van de mate van sturing (passief versus actief) die ze bieden om de doelstellingen te realiseren.



9.2. Provinciaal instrumentarium voor samenwerking
De Provinciewet geeft voor het behartigen van publieke belangen de voorkeur aan publiekrechtelijke rechtsvormen. Dat is om te zorgen voor waarborgen in het gebruik van bevoegdheden, besluitvorming, beïnvloeding, toezicht, democratische controle en openbaarheid. Als gemeenten of provincies gebruik willen maken van een privaatrechtelijke rechtsvorm, mag dit alleen "indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang" (artikel 158, tweede lid, Provinciewet). Provincies gebruiken echter vaak de mogelijkheid om publieke taken via een privaatrechtelijke rechtsvorm uit te voeren.

Er zijn veel verschillende instrumenten om samenwerkingen vorm te geven. Deze instrumenten kunnen in de volgende categorieën worden onderverdeeld:

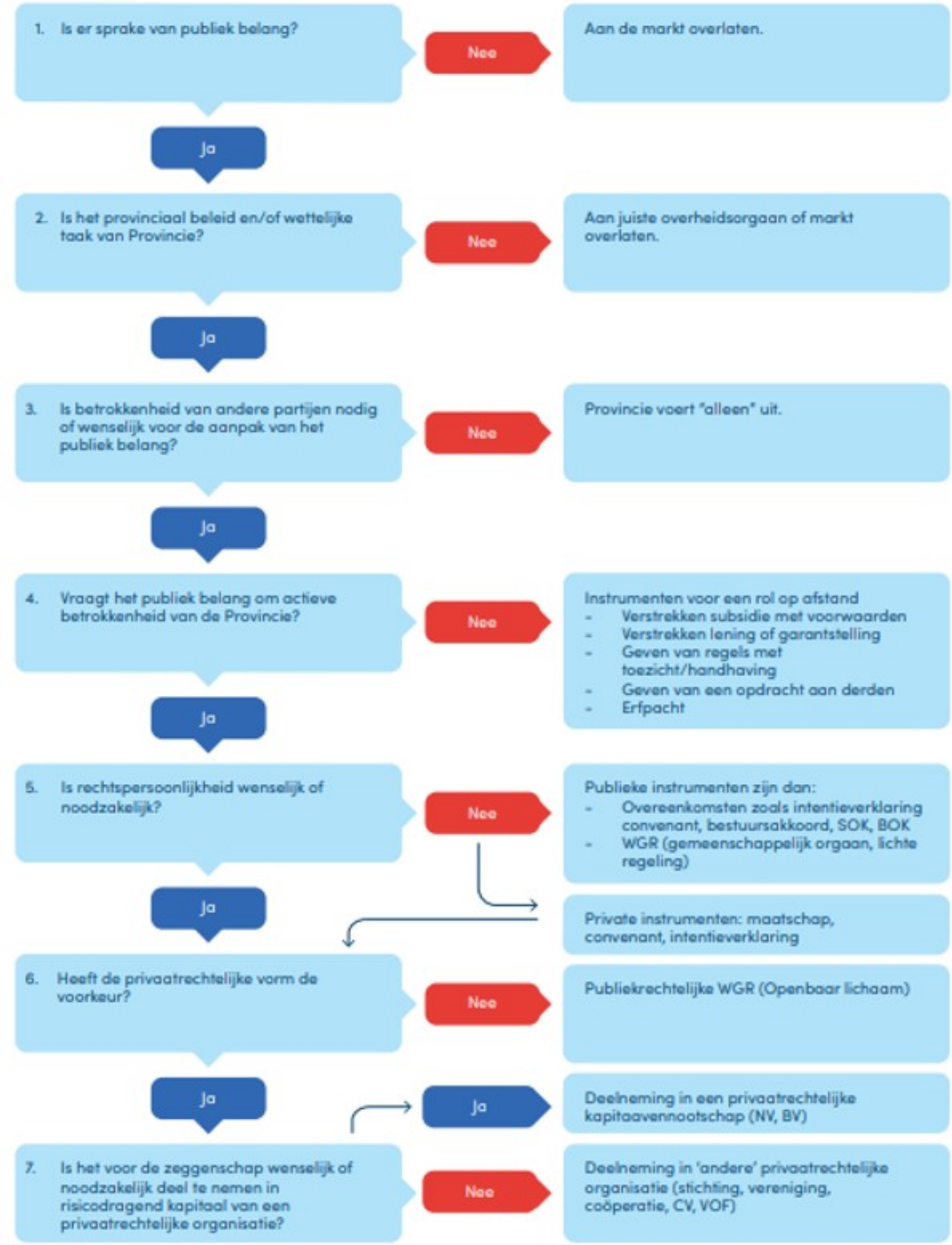
- Ruimtelijke instrumenten zoals eigendom van grond en vastgoed (denk aan uitgifte van grond in erfpacht), vennootschap (grondexploitatie-maatschappij), samenwerkingsovereenkomst (bijv. joint venture) of concessie.
- Financiële instrumenten zoals:
  - subsidies;
  - opdrachtverlening;
  - financieringen: leningen en borgstellingen;
  - verbonden partijen: bijvoorbeeld vennootschappen, Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) en stichtingen.

- Overige instrumenten: juridische verklaringen (bijvoorbeeld intentieverklaring) en juridische overeenkomsten zoals samenwerkingsovereenkomsten en bestuursovereenkomsten

De (niet-financiële) overige instrumenten kunnen (in een latere fase) bij de verdere uitwerking ertoe leiden dat voor het verstrekken van financiële middelen aanvullend nog een ander instrument nodig is.

9.3. Afwegingskader voor bepalen samenwerkingsvorm en in te zetten instrumenten
Nadat we bewust een rol hebben gekozen, is het belangrijk om een goed onderbouwde beslissing te maken over de juiste samenwerkingsvorm en bijpassende instrumenten. Het onderstaande afwegingskader helpt bij het kiezen van mogelijke instrumenten die in een samenwerking kunnen worden ingezet om de provinciale doelen te bereiken. Voor de verschillende instrumenten die als meest haalbaar worden gezien, brengen we de gevolgen vanuit verschillende perspectieven in kaart. Op basis van een integrale afweging van alle gevolgen (zie paragraaf 9.4) wordt het voorkeursinstrument gekozen dat het beste past bij onze rol en de realisatie van de provinciale doelen.

Het is belangrijk te benadrukken dat het schema slechts een hulpmiddel is. Het schema is tevens een recapitulatie van stap 1 t/m 3 (hoofdstuk 7 t/m 9). Uiteindelijk gaat het altijd om het afwegen van belangen en de voor- en nadelen van de verschillende samenwerkingsvormen.



Nieuwe initiatieven, projecten of dossiers met samenwerkingsmogelijkheden zijn vaak zeer specifiek en anders dan eerdere uitgevoerde projecten. Toch kunnen bepaalde situatiekenmerken aanwijzingen geven voor de meest geschikte samenwerkingsvorm om provinciale doelen te realiseren. Naast de vragen in hoofdstuk 7 t/m 9 is in **bijlage 2** aan aantal aanvullende hulpvragen opgenomen die behulpzaam kunnen zijn bij het bepalen van de vorm van samenwerking.

9.4. Beoordelen gevolgen van mogelijk in te zetten instrumenten

Uit het afwegingskader komen verschillende mogelijke samenwerkingsinstrumenten naar voren om de provinciale doelen te bereiken. Daarna brengen we de gevolgen van deze opties in kaart. Het helpt om vanuit verschillende perspectieven een duidelijk beeld te krijgen van alle mogelijke effecten en gevolgen voor de inwoners van Limburg, het milieu en de maatschappij. Ook kijken we naar wat er gebeurt als het initiatief niet wordt genomen (de nuloptie).

9.4.1. Beoordeling gevolgen voor maatschappelijk rendement (doeltreffendheid)

Van elk mogelijk instrument brengen we in beeld welke bijdrage het levert aan de realisatie van de provinciale beleidsdoelen en aan de beoogde effecten. De bepaling en beschrijving van het maatschappelijke rendement kan bestaan uit de volgende elementen:

- Beschrijving van de mate waarin de businesscase bijdraagt aan de doelen en indicatoren van de Programmabegroting.
- Beschrijving van de mate waarin partners zich financieel committeren aan het projectvoorstel/de businesscase. Met andere woorden: wat is het hefboomeffect/de multiplier van een financiële bijdrage van de Provincie?
- Beschrijving van de kwalitatieve en kwantitatieve maatschappelijke baten van het voorstel op basis van sectorspecifieke criteria (onderscheid naar mobiliteit, cultuur etc.).
- Beschrijving van werkgelegenheidseffecten en andere sociale voordelen, zowel tijdelijk als structureel.

Voor het vaststellen van maatschappelijke baten zijn er eventueel verschillende ondersteunende methodieken beschikbaar, zoals:

- Economische effectanalyse [4]
- Multicriteria-analyse (MCA) [5]
- Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) [6]

Naast de voorwaarde dat er een publiek belang is (stap 1), vragen wij vanuit ons maatschappelijk oogpunt van iedereen die het Provinciaal instrumentarium gebruikt ook een maximale inspanning op het gebied van '**Social Return on Investment**'.

Bij elk instrument wordt de maatschappelijke impact beschreven en bij voorkeur uitgedrukt in aantallen of percentages. Zo kan de maatschappelijke impact van de geïnvesteerde euro worden berekend. Hoe groter het geïnvesteerde bedrag, hoe groter de maatschappelijke impact die van elke geïnvesteerde euro mag worden verwacht. Als het niet mogelijk is om de maatschappelijke impact op te nemen, wordt dit vermeld in het advies aan GS of PS.

9.4.2. Beoordeling financiële en fiscale gevolgen (getrouwheid en compliance)

Het is nodig om de gevolgen van het gekozen instrument voor de exploitatie en de balans van de Provincie in kaart te brengen. Een subsidiebijdrage bijvoorbeeld wordt volledig ten laste van de exploitatie gebracht, terwijl een revolverende lening of verbonden partij op de balans van de Provincie wordt opgenomen. Vaak is er ook een toevoeging (dotatie) aan de risicoreserve nodig, ten laste van de beleidsmiddelen. Dat betekent dat een lening of verbonden partij minder financiële middelen vereist dan een subsidie.

De afweging omvat ook de beoordeling van de beschikbaarheid van middelen, zowel in absolute zin (is er budget beschikbaar?) als in relatieve zin (wanneer en hoelang moeten de middelen beschikbaar zijn en onder welke voorwaarden?). De belangrijkste kaders hierbij zijn:

- Het strategisch kader SiS 4.0.
- De Programmabegroting (beschikbare middelen).
- De vigerende Financiële Verordening Provincie Limburg.
- Wettelijke regels over staatssteun, de Wet markt en Overheid, de Wet houdbare overheidsfinanciën (HOF), de Wet fido, de Wet op belastingen van rechtsverkeer 1970 (overdrachtsbelasting),

4) *Geeft concreet aan wat de economische effecten zijn van een specifiek project op de regio.*

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

6) *Een MKBA brengt brede welvaartseffecten van een beleidsvariant in beeld, dat wil zeggen de directe en indirecte effecten voor de hele (Nederlandse) maatschappij.*

de 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 de spelregels hierboven wordt ook een financiële toets uitgevoerd. Deze bestaat uit:
- Het beoordelen van een businesscase op financiële haalbaarheid, zowel bij nieuwe als bij vervolginvesteringen, waarbij de fiscale consequenties worden meegenomen, zoals btw-impact en kosten.
- Het beschrijven van een risicoprofiel, de risico's en beheersmaatregelen vanuit een provinciaal perspectief.
- Het beschrijven van het verwachte financieel (alle kasstromen) en maatschappelijk rendement[7] van het voorstel.
- Het bepalen van de kredietrating van de onderneming en de risicoreservering voor de investering.
- Het beschrijven van het moment waarop er sprake is van financieel en/of maatschappelijk rendement.

Ook worden de fiscale gevolgen van de verschillende instrumenten in kaart gebracht, net als de impact voor de (begrotings)rechtmatigheid.

9.4.3. Beoordeling juridische gevolgen (rechtmatigheid)
Van elk mogelijk instrument worden de juridische gevolgen in beeld gebracht. Daarbij wordt onder meer beschreven welke juridische mogelijkheden we hebben om het realiseren van de doelen van het samenwerkingsverband actief te sturen en controleren.

9.4.4. Beoordeling organisatorische gevolgen (uitvoerbaarheid)
Hierbij wordt gekeken naar de verwachte impact op de interne organisatie, zowel kwantitatief (aantal fte) als kwalitatief (benodigde vaardigheden van medewerkers). Als er bijvoorbeeld een verbonden partij wordt opgericht, kunnen er extra medewerkers nodig zijn voor de ontwikkel- en beheerfase hiervan.

9.4.5. Beoordeling gevolgen voor doelmatigheid
Hierbij wordt beoordeeld in hoeverre de gestelde doelen met het gekozen instrument op een efficiënte en proportionele manier gerealiseerd kunnen worden.

9.4.6. Beoordeling impact op de totale portfolio
Het college van GS beoordeelt de impact van de individuele propositie op het bestaande portfolio van ingezette samenwerkingsinstrumenten. Belangrijke vragen hierbij zijn onder andere:

- Hoe verhoudt het verwachte maatschappelijk en financieel rendement zich tot de risico's?
- Ontstaat er bijvoorbeeld een (te) grote concentratie binnen een specifieke sector of te grote afhankelijkheid van één debiteur?
- Hoe verhoudt de propositie zich tot de andere actuele voorstellen? Moet er een keuze gemaakt worden?
- Welke invloed heeft de propositie op de realisatie van de doelen uit andere beleidskaders?

Het is belangrijk dat deze vragen worden beantwoord vanuit het perspectief van de hele portefeuille.

9.5. Integrale afweging meest geschikte instrument
Bij de keuze van het instrument kijken we ook naar de risico's en onzekerheden die de uitkomsten van de opties kunnen beïnvloeden. Er wordt nagedacht over hoe met deze risico's en onzekerheden omgegaan kan worden. In deze stap wordt ook gedacht aan de monitoring en evaluatie en de toets op uitvoerbaarheid.

Op basis van de resultaten van het afwegingskader (paragraaf 9.3) en de integrale afweging van alle gevolgen (paragraaf 9.4) van de verschillende instrumenten, wordt een voorkeursinstrument gekozen.

In het advies aan GS en PS wordt de centrale vraag beantwoord of het voorstel voldoet aan de vereisten van het instrument uit het uitvoeringskader. Als er afwijkingen zijn van de vereisten, moeten deze worden toegelicht.

7) *Het gaat hierbij om input/output-outcome in termen van maatschappelijke effecten.*

10. GOOD GOVERNANCE (STAP 4)

10.1. Inleiding

Door provinciale doelstellingen in samenwerking met derden te realiseren, komt de uitvoering verder van de Provincie af te staan. Daardoor komt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij een andere organisatie te liggen en valt deze dus buiten de directe invloed van de Provincie.

Tegelijkertijd worden via de samenwerking wél provinciale doelstellingen gerealiseerd waarvoor het provinciaal bestuur maatschappelijk en politiek aanspreekbaar blijft. Daarom is het belangrijk dat we de samenwerking goed kunnen sturen, beheersen en erop kunnen toezien. En dat zowel de samenwerkende organisatie als de Provincie zich kan verantwoorden over de uitvoering van hun taken en de realisatie van de provinciale doelstellingen.

Om dat te waarborgen, moeten er duidelijke afspraken over de governance worden vastgelegd tussen de Provincie en de uitvoerende organisatie of tussen de samenwerkende partners. In dit hoofdstuk leggen we uit hoe dat kan worden geregeld. De Provincie moet ook voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, die verder worden toegelicht in paragraaf 10.4.

10.2. Definitie Good Governance

Het is belangrijk om zorgvuldig om te gaan met de financiële middelen die door de Limburgers zijn opgebracht. De provinciale investeringen die voortkomen uit een samenwerking moeten voldoen aan de minimumvereisten van 'good governance', oftewel deugdelijk overheidsbestuur.

Een gangbare definitie van good governance voor overheidsorganisaties is: ‘Het waarborgen dat de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van de 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).

Voor de samenwerkingsverbanden die binnen dit kader vallen, definiëren we good governance als: ‘Het waarborgen dat de sturing, toezicht, beheersing en verantwoording op voorgenomen en gerealiseerde samenwerkingsverbanden adequaat en in onderlinge samenhang is ingericht én functioneert, gericht op een doelmatige en effectieve realisatie van de door het college van GS en PS vastgestelde beleidsdoelen.’

Daarbij nemen we in ogenschouw dat als we een samenwerking aangaan met derden, de belangen en wensen van deze derden eveneens meewegen en een rol spelen bij de inrichting van de governance.

10.3. Goed openbaar bestuur vanuit organisatieperspectief

Goed openbaar bestuur vanuit organisatieperspectief bestaat uit vier componenten: sturen, beheersen, toezicht en verantwoording.

Sturen is het richting geven aan een organisatie om de beleidsdoelstellingen te realiseren. Dat kan een zelfstandige organisatie zijn, zoals een verbonden partij of een cluster binnen de provinciale organisatie, maar ook een tijdelijke project- of programmaorganisatie.

Voor een goede sturing is het essentieel om op tijd afspraken te maken en contractueel vast te leggen. Deze afspraken gaan over:

- Doelen en te leveren prestatie.
- Budgetten.
- Output.
- Afbakening van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.
- Eisen aan de inhoud en frequentie van rapportages.
- Het omgaan met risico’s.

Daarnaast is het cruciaal dat de Provincie over voldoende kennis beschikt om effectief te kunnen sturen.

Beheersen is het invoeren van maatregelen en procedures om de samenwerking op koers te houden. Er wordt gecontroleerd of de uitvoering in lijn is en blijft met de plannen. Als dat niet het geval is, kunnen tijdig aanpassingen worden gedaan om de beleidsdoelstellingen alsnog te behalen.

Toezicht houdt in dat informatie wordt verzameld om te beoordelen of het samenwerkingsverband aan de gestelde eisen voldoet. Op basis van deze beoordeling kan indien nodig worden ingegrepen. Intern toezicht verwijst naar het toezicht op het bestuur van een organisatie door een orgaan binnen dezelfde organisatie.

Verantwoording is het sluitstuk van het proces. Daarbij wordt aan belanghebbenden voldoende informatie verstrekt om te kunnen beoordelen of de gestelde doelstellingen zijn behaald en of de manier waarop de organisatie wordt aangestuurd en beheerst voldoende vertrouwen biedt dat toekomstige doelstellingen zullen worden gerealiseerd.

De inrichting van sturing, beheersing, toezicht en verantwoording bij voorgenomen en gerealiseerde samenwerkingsverbanden hangt af van het type instrument dat wordt gebruikt. De sturing van een verbonden partij verschilt bijvoorbeeld van de sturing bij een samenwerking via een financiering of een (incidentele) projectsubsidie. De specifieke eisen voor good governance per soort instrument staan beschreven in het Uitvoeringskader SiS 4.0 (deel 2).

Toch gelden er enkele algemene richtlijnen voor alle samenwerkingsverbanden, ongeacht het gekozen instrument. Deze richtlijnen gaan over:

- Het realiseren van de gestelde doelen.
- Financiële aspecten.
- Risico's en de beheersmaatregelen.

Het college van GS borgt de sturing, beheersing, toezicht en verantwoording van samenwerkingsverbanden zoals beschreven in de volgende paragrafen.

10.3.1 Sturen van samenwerkingsverbanden

Voor de sturing van voorgenomen en gerealiseerde provinciale samenwerkingsverbanden gelden de volgende generieke richtlijnen:

Doelen

- De beleidsdoelstellingen die de Provincie wil bereiken met de samenwerking zijn vastgelegd.
- De bijdrage van de samenwerking aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen is transparant vastgelegd in het voorstel aan GS of PS.
- De beoogde effecten van de producten of dienstverlening zijn vastgelegd, net als de toetsingscriteria waarmee kan worden bepaald of de overeengekomen doelen worden bereikt.
- Afspraken over de prestaties die de initiatiefnemer(s) gedurende de looptijd van de samenwerking dienen te leveren zijn vastgelegd, net als de financiering ervan.

Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden

- **Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden**: De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de stakeholders die bij de samenwerking betrokken zijn, zoals verbonden partijen, zijn duidelijk omschreven en goed afgebakend.
- **Functiescheiding**: Binnen de Provincie is er een functiescheiding tussen degene die beleidsmatig samenwerkt met de initiatiefnemer en degene die de rapportages over de bedrijfsvoering (inclusief financiën) beoordeelt en het college van GS adviseert.

Inhoud en frequentie van sturings- en verantwoordingsrapportages

- **Informatievoorziening**: Er worden duidelijke afspraken gemaakt over wanneer, hoe vaak en aan wie welke informatie moet worden verstrekt over de realisatie (de inhoud van de rapportages), voortgang en eventueel benodigde accountantsverklaringen. Waar mogelijk wordt verantwoording afgelegd via de reguliere P&C-cyclus of conform specifieke afspraken met PS, zoals de Regeling Grote Projecten of de voortgangsrapportage van het Integraal Programma Mobiliteitsopgave Limburg (IPML).
- **Evaluaties**: Afspraken over tussentijdse en eindevaluaties worden vastgelegd. Periodiek vindt er een tussentijdse evaluatie plaats. Als de samenwerking minder dan vier jaar duurt, wordt de evaluatie halverwege de beoogde looptijd uitgevoerd.
- **Overlegstructuur**: De frequentie en aard van de overlegstructuur worden vastgelegd.

Omgang met inhoudelijke, financiële en fiscale risico's (risicomanagement)

- **Risicobeheersing en -verdeling**: Afspraken over risico's, de verdeling van risico's en de manier van risicobeheersing zijn vastgelegd. Dit omvat wie financieel en bestuurlijk verantwoordelijk is bij problemen en hoe wordt omgegaan met financiële tegenvallers.
- **Businesscase**: Een (sluitende) businesscase vormt de basis voor elke investering die voortvloeit uit de samenwerking.

- **Niet-reguliere informatievoorziening**: Er zijn afspraken vastgelegd over het informeren van de Provincie wanneer provinciale doelen niet gehaald dreigen te worden of wanneer financiële of andere risico's zichtbaar worden.
- **Fiscale beoordeling**: Het fiscale regime wordt vóór het aangaan van het samenwerkingsverband beoordeeld door een provinciaal fiscalist. Indien nodig worden afspraken afgestemd met de Belastingdienst.

10.3.2. Beheersen van samenwerkingsverbanden

Voor het beheersen van samenwerkingsverbanden gelden de volgende generieke richtlijnen:

Sturings- en verantwoordingsrapportages

- **Periodieke rapportages:** De Provincie ontvangt periodiek rapportages over de uitvoering van het samenwerkingsverband, inclusief de realisatie van beleidsdoelstellingen, prestatieafspraken en de besteding van het budget.
- **Inhoud van de rapportages:** Deze rapportages bevatten in elk geval financiële en fiscale gegevens, operationele en inhoudelijke informatie, kengetallen over bedrijfsvoering en prestaties, een overzicht van risico's en mitigerende beheersmaatregelen en – indien afgesproken – een accountantsverklaring.
- **Bespreking met partners**: De ontvangen rapportages worden besproken met de samenwerkingspartners om de voortgang en eventuele knelpunten te evalueren.
- **Evaluatiegesprekken**: Naar aanleiding van de rapportages worden evaluatiegesprekken gevoerd om verbeterpunten of bijsturingsmogelijkheden te identificeren.
- **Verslaglegging**: Via de P&C cyclus wordt gerapporteerd over de voortgang.

Beïnvloedingsmogelijkheden

- **Afwijkingen mandaat**: De Provincie heeft op basis van de gemaakte afspraken voor de sturing van de samenwerking voldoende mogelijkheden om in te grijpen bij afwijkingen van het in samenwerking verstrekte mandaat, zoals afwijkingen in begrotingen, statuten, overeenkomsten of subsidiebesluiten.
- **Investeringsbegrotingen**: De Provincie is bevoegd om eisen te stellen aan investeringsbegrotingen van het samenwerkingsverband.
- **Aandeelhoudersrechten**: De Provincie kan in haar rol als aandeelhouder haar aandeelhoudersrechten gebruiken om een samenwerking te beheersen zoals bijvoorbeeld het benoemen of ontslaan van bestuurders en leden van de Raad van Commissarissen (RvC) . Een ander voorbeeld is het beloningsbeleid voor bestuurders en RvC-leden dat moet voldoen aan de Wet Normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT).

10.3.3. Toezicht op samenwerkingsverbanden

Voor het toezicht op samenwerkingsverbanden gelden de volgende richtlijnen. Het instrument dat wordt ingezet bepaalt of het toezicht intern en/of extern wordt georganiseerd.

Organisatie

- **Onafhankelijke toezichthouder**: Toezicht wordt uitgevoerd door een onafhankelijke partij, intern of extern. Extern toezicht kan bijvoorbeeld bij het instrument verbonden partijen worden georganiseerd via een Raad van Commissarissen (RvC). Voor intern toezicht kan dat worden belegd bij een programmateam of kernteam.
- **Vastgelegde taken en bevoegdheden**: De taken, bevoegdheden, en verantwoordelijkheden van de externe toezichthouder worden vastgelegd, bijvoorbeeld in de statuten of een specifiek RvC-reglement. Dat omvat ook de bevoegdheid om indien nodig corrigerende maatregelen te treffen.

Uitvoering

- **Informatievoorziening**: De toezichthouder ontvangt tijdig alle correcte informatie die nodig is om het functioneren van het samenwerkingsverband te beoordelen. Dit omvat de prestaties van de organisatie en het bestuur, de beheersing van risico's, de financiële situatie van de organisatie en de mate waarin de organisatie 'in control' is.
- **Oordeel van de accountant (optioneel):** Een externe accountant kan een oordeel geven over de betrouwbaarheid (en eventueel rechtmatigheid) van de bestedingen binnen het samenwerkingsverband en over de kwaliteit van de interne beheersing via een accountantsverslag of management letter.

- **Corrigerende maatregelen:** De toezichthouder is bevoegd om indien nodig corrigerende maatregelen te nemen.
- **Rapportage en verantwoording:** De externe toezichthouder rapporteert bevindingen en genomen maatregelen aan de Provincie en legt tevens verantwoording af over de toezichtactiviteiten.
- **Evaluatie en vervanging:** Het functioneren van externe toezichthouders wordt regelmatig geëvalueerd.

10.3.4. Verantwoorden van samenwerkingsverbanden

Verantwoording vormt het sluitstuk van het samenwerkingsproces. Dit omvat het verstrekken van voldoende informatie aan belanghebbenden, zodat zij kunnen beoordelen of:

- De vastgestelde doelstellingen worden bereikt.
- De manier waarop de organisatie wordt aangestuurd en beheerst voldoende zekerheid biedt over het behalen van de doelstellingen in de toekomst.
- Het gehouden toezicht aansluit bij de gewenste mate van zekerheid over het behalen van de doelstellingen en de wijze van de aansturing en beheersing.

Daarbij gaat het over de verantwoording van het samenwerkingsverband aan het college van GS en over de verantwoording van het college van GS over de voortgang van de samenwerking aan PS.

De verantwoording over gerealiseerde samenwerkingsverbanden moet aan de volgende algemene richtlijnen voldoen:

- Er vindt verantwoording plaats over:
  - de mate van realisatie van de doelstellingen en de behaalde resultaten.
  - de getrouwheid, rechtmatigheid en doelmatigheid van de inzet van middelen.
  - de financiële voortgang ten opzichte van begroting.
  - de (financiële en fiscale) risico's en mitigerende beheersmaatregelen.

10.4. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb's) gelden voor alle handelingen van overheidsorganen, zowel publiek- als privaatrechtelijk. Deze beginselen zijn ontstaan uit jurisprudentie en gaan over de gedragsregels die de overheid moet volgen in haar interactie met burgers. Ze zijn dus ook van toepassing op het bestuur van de Provincie.

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur	
Zorgvuldigheid	De Provincie moet een besluit zorgvuldig voorbereiden en nemen. Dit omvat correcte behandeling van burgers, bedrijven en andere (semi-)overheidsorganisaties, zorgvuldig onderzoek naar de feiten en belangen, het goed volgen van procedures en deugdelijke besluitvorming.
Motiveringsplicht	De Provincie moet haar besluiten goed motiveren. Dat betekent dat ze duidelijk moet uitleggen waarom een bepaald besluit is genomen.
Evenredigheidsbeginsel	De Provincie moet proportioneel handelen. Dat houdt in dat de maatregelen die ze neemt in verhouding moeten staan tot het doel dat ze wil bereiken.
Vertrouwensbeginsel	De Provincie moet handelen volgens gerechtvaardigd vertrouwen. Burgers, bedrijven en overige stakeholders moeten kunnen vertrouwen op de consistentie en betrouwbaarheid van overheidsbesluiten.
Gelijkheidsbeginsel	De Provincie moet gelijke gevallen gelijk behandelen. Discriminatie is niet toegestaan.
Kenbaarheidsbeginsel	De Provincie moet haar besluiten kenbaar maken. Burgers, bedrijven en overige stakeholders weten waar ze aan toe zijn en welke rechten en plichten ze hebben.
Doelmatigheidsbeginsel	De Provincie realiseert haar doelen met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen (in € en fte).
Détournement de pouvoir (machtsmisbruik)	De Provincie maakt geen misbruik van de aan haar toegekende bevoegdheden.

Het college van GS heeft de bovenstaande beginselen vertaald naar de governance richtlijnen vanuit organisatieperspectief, zoals toegelicht in paragraaf 10.3.

Grip op samenwerkingen vraagt om het stellen van duidelijke voorwaarden. Het betekent niet dat een samenwerkingsverband altijd precies doet wat PS willen, want samenwerking is een kwestie van geven en nemen. Vooral in grotere samenwerkingen kan de Provincie niet altijd haar zin krijgen.

Met grip op samenwerking bedoelen we wél dat PS binnen het kader en taken en bevoegdheden zoals in hoofdstuk 1 en 2 beschreven, op tijd en op de juiste manier invloed kan uitoefenen. Dat begint met een duidelijk mandaat voor het college van GS, via heldere doelen en kaders. Daarmee kan PS tussentijds en achteraf in positie zijn om te controleren.

Door de governance goed in te richten, krijgt de Provincie grip op de samenwerking. De letters G-R-I-P kunnen ook letterlijk als basis dienen: **G**overnance, **R**isicobeheersing, **I**nformatievoorziening en **P**olitiek-bestuurlijke doelrealisatie.

In **bijlage 3** is een overzicht opgenomen van de sturings- en controlemogelijkheden die PS heeft bij samenwerkingsverbanden.

BIJLAGE 1: KNOW YOUR CUSTOMER-PROCEDURE

Inleiding
In deze bijlage is een samenvatting opgenomen van het Know Your Customer (KYC) beleid van cluster Financiën, geldend voor het verstrekken van geldleningen, borgstellingen, garantstellingen en bij het aangaan van of het nieuw deelnemen in verbonden partijen. De clusters Inkoop & Aanbesteding, Subsidies en Grond- en Vastgoed hebben elk een eigen KYC beleid opgesteld dat gebaseerd is op basis van onder andere risicomitigatie en geldende wet- en regelgeving. Binnen de clusters Inkoop & Aanbesteding, Subsidies en Grond- en Vastgoed zijn nadere afspraken gemaakt hoe de KYC procedure wordt toegepast.

Doel
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'. (zie ook paragraaf 5.4 van het strategisch kader).

Wijziging
Het Know Your Customer beleid voor geldleningen, borgstellingen, garantstellingen en deelnemingen is in 2020 integraal vernieuwd en nadien aangepast op geldende wet- en regelgeving. In 2024-2025 heeft in verband met de privacywetgeving (AVG[8]) een intern onderzoek bij de Provincie plaatsgevonden om inzichtelijk te krijgen welke databronnen voor het KYC beleid worden gebruikt. Provincie Limburg mag namelijk alleen openbare bronnen gebruiken, omdat de Provincie niet onder de wet- en regelgeving Wft[9] en Wwft[10] valt. Financiële instellingen (zoals banken) vallen wel onder deze wet- en regelgeving en kunnen daardoor wel gebruik maken van niet-openbare bronnen. Conclusie van het intern onderzoek was dat de Provincie alleen controles via externe partijen (t/m 2026 Graydon) mag uitvoeren op basis van openbare bronnen. Voor het KYC beleid maakt de provincie gebruik van diverse modules van een externe partij.

De PEP[11] check mag de Provincie in verband met de AVG[12] niet uitvoeren omdat dit bijzondere persoonsgegevens zijn en de Provincie geen legitieme reden heeft om deze gegevens te verwerken. Bijzondere persoonsgegevens zijn persoonsgegevens die zo gevoelig zijn dat verwerking ervan iemand privacy ernstig kan beïnvloeden. De Provincie mag dus geen PEP check op natuurlijke personen of aanvragers voor een krediet uitvoeren.

Dit zijn twee belangrijke wijzigingen die in 2025 zijn doorgevoerd in het KYC beleid, na overleg met het Provinciaal Informatiebeveiligingsteam (PIT) en Pels Rijcken Advocaten.

Om, ondanks deze twee wijzigingen, toch de betrouwbaarheid van onze samenwerkingspartners te beoordelen is een KYC beleid en KYC vragenlijst ontwikkeld inclusief compliance vragen, zie hierna.

8) *AVG: Algemene Verordening Gegevensbescherming – bescherming van persoonsgegevens*
9) *Wft: Wet op het financieel toezicht*
10)*Wwft: Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme*
11)*PEP: Politically Exposed Person*
12)*AVG: Algemene Verordening Gegevensbescherming – bescherming van persoonsgegevens*

KYC beleid
Het vernieuwde KYC beleid bestaat uit diverse onderdelen:
- Beoordelen van diverse openbare documenten, o.a. jaarrekeningen en KvK uittreksels;
- Externe modules doorlopen:
  - Kredietcheck;
  - Sanctielijst-check;
  - UBO check;
  - Negatieve media-aandacht;

- KYC vragenlijst naar waarheid laten invullen en ondertekenen.
  In deze KYC vragenlijst worden compliance vragen gesteld over eventuele eerdere faillissementen, strafrechtelijke onderzoeken, fraude, witwaspraktijken, niet verleende vergunningen etc. Deze KYC vragenlijst is door advocatenkantoor Pels Rijcken beoordeeld en als alternatieve werkwijze akkoord bevonden. Het rechtstreeks uitvragen door de Provincie aan de samenwerkingspartner is wel toegestaan.
- Integriteitsverklaring laten invullen en ondertekenen;
- UBO verklaring laten invullen en ondertekenen;
- Ambtelijke raadplegen van algemene toegankelijke digitale bronnen.

Bij het verstrekken van geldleningen door Provincie Limburg is in het uitvoeringskader Sturing in Samenwerking bij dit instrument een vereiste opgenomen dat cofinanciering door een bankinstelling moet plaatsvinden. Deze bankinstelling zal op basis van de wet- en regelgeving Wft en Wwft wel onafhankelijke compliance checks uitvoeren. In de situatie met een cofinanciering betrekt de Provincie de resultaten van de door de bank uitgevoerde compliance checks in onze afweging. Bij het oprichten van een deelneming of bij een wijziging van aandeelhouder(s) worden door de notaris op basis van de Wwft ook controles uitgevoerd: UBO check, fraude- en witwascontrole, identiteitsbewijs check, sanctielijst check etc.

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 informatie over de partij verzameld. Een volledig ingevulde KYC-checklist zal leiden tot een zo compleet mogelijk beeld van de betreffende partij. Belangrijke onderdelen in deze stap zijn: de identificatie van de bestuurder(s), aandeelhouders, vertegenwoordiging bevoegde personen, UBO- en Sanctiecheck, het uitvoeren van de externe check (t/m 2026 Graydon) en de beoordeling van de KYC vragenlijst.
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 samenwerkingspartner kan dan worden gekwalificeerd als 'niet risicovol'. Met de samenwerkingspartner 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 en Bibob onderzoek (bij geoorloofde situaties, namelijk hypothecaire zekerheid met vastgoed). 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 wordt vanuit cluster Financiën geadviseerd geen samenwerking met de partij aan te gaan. Dit dossier krijgt dan van het cluster Financiën een "NO GO" en een afwijzing op basis van de KYC procedure. Dit wordt opgenomen in het financieel advies behorende bij de aanvraag.

4. Governance:
   innemen standpunt en goedkeuring (ambtelijk)Na de beoordeling van de informatie en het vaststellen van de risicoclassificatie wordt een standpunt ambtelijk bij de Provincie ingenomen. Het standpunt wordt indien daar aanleiding voor is besproken met de clustermanager Financiën en de betrokken gedeputeerde.
5. Afhandeling.
   Het volledig KYC dossier wordt intern vastgelegd. Verder wordt in het financieel advies in stap 1 van het stappenplan zoals opgenomen in het Strategisch Kader Sturing in Samenwerking aangegeven dat de KYC procedure is doorlopen en welke risicoclassificatie is verstrekt. Bijzonderheden worden tevens beknopt vermeld.

BIJLAGE 2: AANVULLENDE HULPVRAGEN VOOR BEPALEN VORM VAN SAMENWERKING

Naast het beantwoorden van de vragen die al bij hoofdstuk 7 t/m 9 zijn opgenomen kan het behulpzaam zijn om bij het doorlopen van het stroomschema uit paragraaf 9.3 de onderstaande aanvullende vragen te beantwoorden. Onder de tabel staat een gedetailleerde toelichting op deze vragen waarbij de toelichting en de genoemde voorbeelden niet uitputtend zijn.

#	Hulpvragen	Kenmerk	Aanwijzing vorm van samenwerking
1.	Meerwaarde bij samenwerking? (betrokkenheid van andere partijen nodig of wenselijk)	Geen of geringe meerwaarde bij samenwerking	○ Zelf doen ○ Niets doen, afzien van een ambitie die je alleen in samenwerking kunt realiseren
		Grote meerwaarde bij samenwerking	○ Samenwerken
2.	Verplichte of vrijwillige samenwerking?	Verplicht	○ De vorm is soms voorgeschreven op basis van wet- en regelgeving bijv. het openbaar lichaam bij Veiligheidsregio's ○ In de regel publiekrechtelijke samenwerking
		Vrijwillig	○ Overige vormen van samenwerking
3.	Is er groot belang bij democratische sturing en controle op de samenwerking?	Groot belang	○ Formele samenwerking ○ Publiekrechtelijke samenwerking met waarborgen voor democratische sturing en controle ○ Zwaardere vormen zoals het openbaar lichaam
		Gemiddeld belang	○ Privaatrechtelijke samenwerking met minder formele instrumenten voor democratische sturing en controle
		Gering belang	○ Informele samenwerking (bijv. informele overlegstructuur, projectgroep, netwerkgroep)
4.	Sprake van overdracht publieke taken of bevoegdheden?	Ja	○ Publiekrechtelijke samenwerking, in het bijzonder via delegatie en/of mandaat via openbaar lichaam, bedrijfsvoeringorganisatie of gemeenschappelijk orgaan
		Nee, niet of zeer beperkt aan de orde.	○ Privaatrechtelijke samenwerking ○ Informele samenwerking
5.	Type partners	Private partners of een combinatie van publieke en private partners	○ Privaatrechtelijke samenwerking
		Medeoverheden	○ Publiekrechtelijke samenwerking

6.	Bedrijfsmatige expertise en ruimte voor ondernemerschap nodig?	Ja, en veel ruimte voor ondernemerschap nodig.	○ Vennootschap ○ Contract voor werken, levering of dienstverlening
		Nee, en geen tot weinig ruimte voor ondernemerschap nodig	○ Openbaar lichaam ○ Bedrijfsvoeringorganisatie ○ Gemeenschappelijk orgaan ○ Regeling zonder meer ○ Subsidie
7.	Winstoogmerk? (winstoogmerk mag voor Provincie geen uitsluitend motief zijn, alleen als daarmee publiek belang wordt gediend)	Nee	○ Publiekrechtelijke samenwerking ○ Stichting ○ Informele samenwerking
		Ja	○ Privaatrechtelijke samenwerking, in het bijzonder de nv, bv en (coöperatieve) vereniging
8.	Sprake van gelijkwaardigheid tussen partners?	Nee, verticale samenwerking	○ Subsidieverlening ○ Contract voor werken, levering of dienstverlening
		Ja, horizontale samenwerking	○ Overige vormen van publiek- of privaatrechtelijke samenwerking
9.	Rechtspersoon wenselijk? Beperking financiële aansprakelijkheid wenselijk?	Belangrijk	○ Formele samenwerking ○ Openbaar lichaam ○ Bedrijfsvoeringorganisatie ○ Gemeenschappelijk orgaan ○ Bv, nv of vof ○ Stichting en vereniging
		Niet of minder belangrijk	○ Regeling zonder meer ○ Contract (bijv. inkoopcontract, financieringsovereenkomst, erfpacht, grond- en vastgoedaankopen) ○ Samenwerkingsovereenkomst (SOK) en/of bestuurlijke overeenkomst (BOK) ○ Vormen van informele samenwerking
10.	Flexibel toe- of uittreden belangrijk? (behoefte aan langdurige binding en continuïteit)	Belangrijk	○ Privaatrechtelijke samenwerking
		Niet of minder belangrijk	○ Publiekrechtelijke samenwerking
11.	Heeft de Provincie in de uitvoering groot belang bij directe sturing en controle op de samenwerking?	Groot belang	○ Zelf doen ○ Bedrijfsvoeringorganisatie ○ Contract voor werken, levering of dienstverlening ○ Subsidieverlening
		Gemiddeld belang	○ Gemeenschappelijk orgaan ○ Publiekrechtelijke samenwerking ○ Bv, nv of vof
		Gering belang	○ Stichting ○ Informele samenwerking

Bij elke vorm van samenwerkingsverband wordt tevens beoordeeld of er mogelijk nadelige fiscale (bijv. kostprijsverhogende btw) of juridische gevolgen (bijv. staatsteun) aan de orde kunnen zijn.

Ad 1. Meerwaarde samenwerking?
De eerste vraag die gesteld moet worden is of samenwerking meerwaarde biedt. Zonder meerwaarde is samenwerking niet nodig. Zie ook: hoofdstuk 4.1 Onze visie op samenwerking.

Er gelden drie voorwaarden om te spreken van meerwaarde voor de Provincie:
1. Door samenwerking kan de Provincie hogere ambities realiseren dan ze alleen zou kunnen, dat wil zeggen meer realiseren, iets beter realiseren en/of iets realiseren tegen lagere kosten.
2. De samenstelling en het commitment van partners bieden voldoende kans op succes, zodat de samenwerking ook tot de gewenste resultaten leidt.
3. De via samenwerking te realiseren doelen of opgaven hebben voldoende prioriteit bij de samenwerkingspartner(s) en sluiten aan op de beleidsdoelen die de Provincie wilt realiseren.

Er zijn meerdere motieven om samen te werken:
- Vergroten van het ambitieniveau – bundelen van krachten
  - Meer doelen of doelen met een hogere kwaliteit realiseren
  - Een hogere kwaliteit van uitvoering/dienstverlening

- Efficiënter werken
  - Bedrijfseconomische schaalvoordelen realiseren
  - Voorkómen van dubbel werk
  - Spreiden of delen van risico's

- Organisatorische voordelen
  - Professionaliseren van organisatie en/of bestuur
  - Beperken kwetsbaarheid van personele, financiële en andere middelen
  - Betere bereikbaarheid van personele, financiële en andere middelen
  - Ontzorgen Provinciale organisatie en focus op kerntaken Provincie

- Faciliteren en stimuleren van maatschappelijk initiatief
  - Grotere verantwoordelijkheid en/of zelfredzaamheid van partijen in de samenleving
  - Vergroten van het probleemoplossend vermogen van de samenleving
  - Op gang brengen/eerste stap mogelijk maken

Ad 2. Verplichte of vrijwillige samenwerking?
Een volgende vraag die gesteld moet worden is of samenwerking vrijwillig of verplicht is. En als deze verplicht is, of dan ook de vorm van samenwerking is voorgeschreven. Bijvoorbeeld in het geval van de veiligheidsregio, waarbij is voorgeschreven dat dit een *rechtspersoonlijkheid bezittend openbaar lichaam in de zin van artikel 8 lid 1 van de Wet gemeenschappelijke regelingen moet zijn.*

Ad 3. Is er groot belang bij democratische sturing en controle op de samenwerking?
Bij deze vraag wordt beoordeeld in hoeverre het van belang is dat er democratische sturing en controle nodig is op de samenwerking. Indien dat het geval is, wordt een publiekrechtelijke samenwerking aanbevolen.

Ad 4. Overdracht van publieke taken of bevoegdheden?
Bij deze vraag wordt beoordeeld of het de bedoeling is publieke taken of bevoegdheden over te dragen aan het beoogde samenwerkingsverband. Het kan bijvoorbeeld gaan om het overdragen van de bevoegdheid subsidies te verlenen of om het overdragen van een verordenende bevoegdheid (bijv. Omgevingsdienst).

Ad 5. Welke partners zijn in beeld als deelnemers aan de samenwerking?
Wie zijn de beoogde partners vanuit (beleids)inhoudelijke motieven, bijvoorbeeld op basis van een gemeenschappelijke strategische visie of bestaande samenwerking? Daarbij valt te denken aan andere overheden, bedrijven, inwoners of een combinatie hiervan. Ook is het van belang of de partners geografisch nabij (lokaal of regionaal) actief zijn of op afstand (landelijk of internationaal).

Ad 6. Gaat het om activiteiten die bedrijfsmatige expertise vragen?
Het gaat hier om twee kernvragen:
- Is het nodig om specifieke bedrijfsmatige expertise in de samenwerking te betrekken, waarbij van collegeleden en de ambtelijke organisatie niet verwacht kan worden dat zij volledig toegerust zijn de activiteiten van het samenwerkingsverband zelf volledig te kunnen aansturen, uitvoeren en controleren? Te denken valt aan exploitatie van vastgoed en bedrijventerreinen.
- Is er veel ruimte nodig voor ondernemerschap, met de kans op winst, maar ook op verlies?

Ad 7. Heeft de beoogde samenwerking een winstoogmerk?
De vraag is hier of het nadrukkelijk de bedoeling is dat de samenwerking moet bijdragen aan het genereren van extra publieke middelen, via het realiseren van winsten. Wettelijk gezien (Wet Markt en Overheid en Wet Fido) kan dat overigens niet het enige criterium zijn. Afhankelijk van de bedoeling kan gekozen worden voor een rechtsvorm (nader uitgewerkt in uitvoeringskader SiS 4.0).

Ad 8. Is er sprake van gelijkwaardigheid van de partners?
Bij een horizontale relatie is er sprake van gelijkwaardigheid van de partners, waarbij de partners een gelijke of evenredige stem hebben (bijvoorbeeld naar de bijdrage in de kosten of in de realisatie van de opgave).
Bij een verticale relatie is er een ongelijkwaardige verhouding tussen de samenwerkingspartners. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een subsidie (eenzijdige beschikking), maar ook bij een contract of overeenkomst waarbij er sprake is van een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie.

Ad 9. Rechtspersoon wenselijk?
- Is het wenselijk dat het samenwerkingsverband zelfstandig kan optreden als een volwaardig en handelingsbekwaam persoon in het rechtsverkeer?
- Is het wenselijk om de financiële aansprakelijkheid te beperken?
- Is het nodig dat het samenwerkingsverband personeel in dienst neemt?
- Is het wenselijk dat het samenwerkingsverband zelfstandig in staat is om bepaalde bezittingen of fondsen te beheren?
- Is het nodig en wenselijk dat het samenwerkingsverband leningen (cofinanciering) kan afsluiten en dus schulden kan dragen?
- Is het nodig dat het samenwerkingsverband ook zelf in staat is publieke of private samenwerking op te richten, dus ook contracten of convenanten met anderen kan aangaan (denk aan LIOF of andere provinciale fondsen)?

Als het antwoord op één of meerdere vragen 'ja' is, wijst de samenwerkingsvorm in de richting van een rechtspersoonlijkheid (nv/bv of gemeenschappelijke regeling in de vorm van openbaar lichaam).

Ad 10. Flexibel toe- of uittreden belangrijk?
Vragen samenwerkingspartners over en weer een lange termijncommitment van elkaar (bijv. Brightlands campussen) of is flexibiliteit / korte termijn ook een optie? Afhankelijk van het antwoord wordt de instrumentkeuze bepaald.

Ad 11. Heeft de Provincie belang bij directe sturing en controle op de samenwerking?
De prioriteit en het belang van samenwerking zijn te bepalen aan de hand van de volgende invalshoeken:
- Gaat het om een zwaarwegende maatschappelijke opgave?
- Biedt de samenwerking grote kansen?
- Brengt de samenwerking grote risico's met zich mee?
- Zijn er veel (financiële) middelen gemoeid met de deelname aan samenwerking?

In het uitvoeringskader SiS 4.0 (deel 2) worden de provinciale instrumenten die kunnen worden ingezet verder uitgewerkt. Elk instrument wordt omschreven inclusief de vereisten en richtlijnen die gelden voor het inzetten ervan.

BIJLAGE 3: STURING EN CONTROLE DOOR PS OP SAMENWERKING

Inleiding

Grip op samenwerkingsverbanden vraagt om het invullen van een groot aantal voorwaarden. Grip op samenwerking betekent daarbij niet dat een samenwerkingsverband altijd precies doet wat PS willen. Zeker in grotere samenwerkingsverbanden kan de Provincie niet altijd haar zin krijgen. Samenwerking betekent immers 'geven en nemen'.

Met grip op samenwerking bedoelen we wél dat PS binnen het kader en taken en bevoegdheden zoals in hoofdstuk 1 en 2 beschreven, tijdig en op de juiste wijze invloed kan uitoefenen ('sturen'). Dit betekent aan de voorkant een duidelijk mandaat voor het college van GS, via heldere doelen en kaders. Daarmee komen PS tussentijds en achteraf goed in stelling om te controleren.

Sturingsmogelijkheden van PS op samenwerkingsverbanden

PS kunnen hun kaderstellende rol (sturing) bij samenwerkingsverbanden invullen door:

Sturing en beheersing

Resultaatgerichte doelstellingen	○ Maak helder wat de Provincie van een samenwerkingsverband verwacht en welke bijdrage een samenwerkingsverband dient te leveren aan de beleidsdoelstellingen van de Provincie. Formuleer deze doelen resultaatgericht, evalueerbaar, tijdgebonden en neem ze op in de Programmabegroting. ○ De mate van resultaatgerichtheid wordt gemeten met een schaal die loopt van sturing op budget, zonder nader benoemde activiteiten (minstens resultaatgericht), tot sturing op (evalueerbare) maatschappelijke effecten: ○ **Geen activiteiten** van het samenwerkingsverband benoemd, uitsluitend budget gevoteerd. ○ **Globale activiteiten** van het samenwerkingsverband benoemd. ○ **Concrete en gekwantificeerde activiteiten** van het samenwerkingsverband benoemd én specifieke eisen aan de activiteiten gekoppeld. ○ **Directe resultaten van de activiteiten** van het samenwerkingsverband benoemd (uitvoeringsprestaties). ○ **Directe én indirecte resultaten** benoemd: uitvoeringsprestaties én maatschappelijke effecten.
Inzet van provinciale middelen	○ Er is duidelijkheid over de lasten en baten die mogen worden toegerekend aan de individuele partners (inclusief Provincie) in het samenwerkingsverband. ○ Er wordt tijdig en adequaat gerapporteerd over de hoogte van de jaarlijkse lasten en baten. ○ De samenwerkingspartners houden zich aan de gestelde richtlijnen over de te besteden middelen (bijv. via accountantsverklaring). ○ PS maken gebruik van hun budgetrecht (artikel 189 Provinciewet).
Gebruik te maken van democratisch besluitvormingsproces	○ PS worden in een vroegtijdig stadium betrokken bij de besluitvorming rondom een formele samenwerking. ○ Er is sprake van transparante besluitvorming. ○ Er zijn publieke verantwoordingsmomenten over de inhoudelijke- en financiële resultaten van de samenwerking. ○ PS maken gebruik van 'wensen en bedenkingen'-procedure ten aanzien van de oprichting en deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen (artikel 158 lid 2 Provinciewet) of indien de uitoefening van aan GS toegekende bevoegdheden ingrijpende gevolgen kan hebben voor de Provincie (artikel 167 lid 4 Provinciewet). ○ Hoewel niet in de voorzien, is in SiS 4.0 de bevoegdheid tot het uiten van wensen en bedenkingen ook toegekend aan PS als GS voornemens is om een deelneming te beëindigen. ○ GS hebben een actieve informatieplicht aan PS (artikel 167 lid 2 Provinciewet) zodat PS haar rollen en taken naar behoren kan uitvoeren. ○ PS maken indien nodig gebruik van initiatiefrecht, indienen van amendementen, indienen van moties, recht van interpellatie, vragenrecht, inlichtingenplicht van het college van GS, recht van onderzoek en recht op individuele ambtelijke bijstand.

Controlemogelijkheden van PS op samenwerkingsverbanden

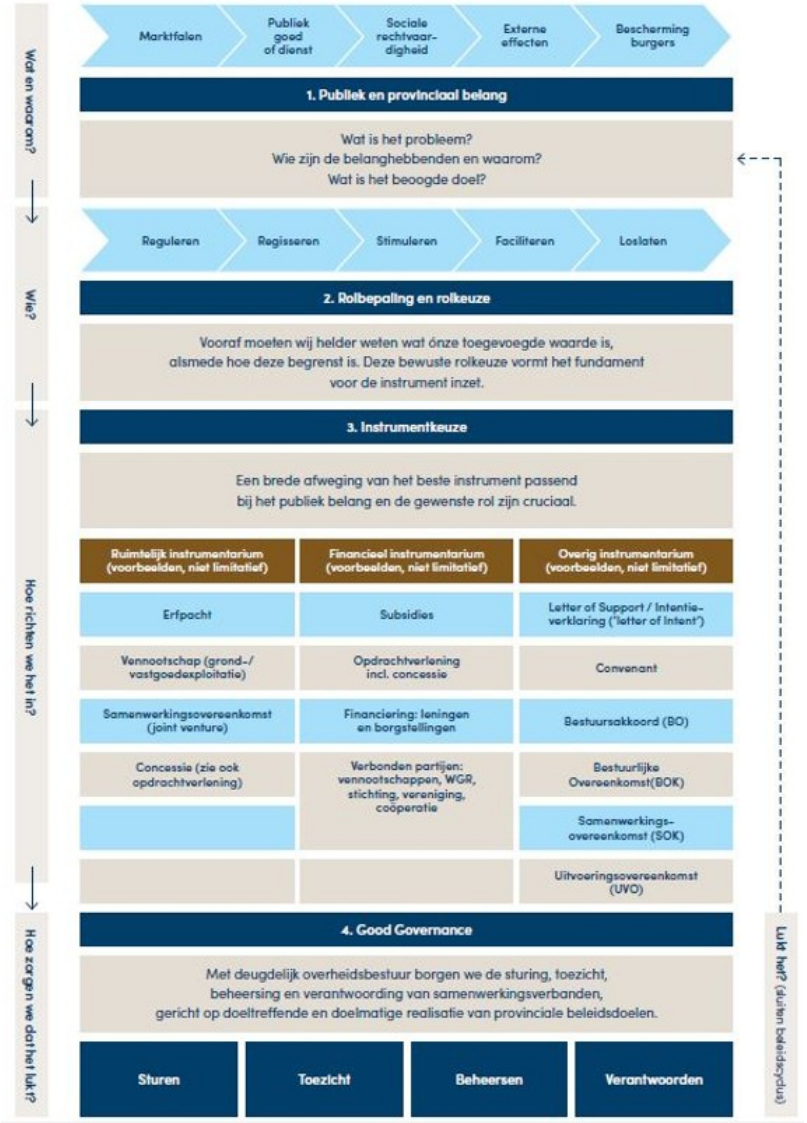
PS kunnen hun controlerende rol bij samenwerkingsverbanden uitvoeren door:

Controle en verantwoording	
Evalueerbare doelstellingen af te spreken	○ Stel resultaatgerichte en evalueerbare doelstellingen vast. Een evalueerbare doelstellingen is: ○ Specifiek: eenduidig te interpreteren. ○ Meetbaar: de mate van doelrealisatie kan met eenduidige normen worden getoetst en vastgesteld. ○ Tijdgebonden: wanneer de doelstellingen gerealiseerd dienen te zijn. PS stellen voor elk beleidskader eenduidige doelenbomen vast en de voortgang van de doelrealisatie wordt via reguliere P&C-documenten verantwoord.

Relevante en tijdige informatievoorziening	○ Maak heldere afspraken tussen PS en het college van GS over de informatievoorziening over samenwerkingsverbanden: waarover, wanneer en hoe wil PS informatie krijgen? Leg deze afspraken vast en evalueer deze periodiek. ○ De informatie aan PS is gericht op de gemaakte prestatieafspraken, politieke keuzes, doelstellingen en voldoet aan wettelijke eisen (zoals BBV). ○ De informatie wordt tijdig verstrekt met het oog op de uitoefening van controle door PS op het samenwerkingsverband. ○ Het college van GS borgt dat de informatievoorziening die de samenwerkingsverbanden zelf leveren voldoet aan de eisen die PS hieraan stellen.
Actieve opstelling van Statenleden	○ Er zijn afspraken tussen PS en de vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden: over welke onderwerpen, wanneer en langs welke weg. ○ De afspraken worden nageleefd. Als dat niet het geval is, nemen PS stappen om te zorgen dat de afspraken worden nagekomen. ○ PS stellen zich actief op, vragen indien nodig om informatie en laten zich niet uitsluitend leiden door rapportages die zij krijgen aangeboden.

BIJLAGE 4: FACTSHEET VERANTWOORDING STAPPENPLAN SIS 4.0

Bijlage bij het Statenvoorstel tot aangaan of continuering samenwerkingsverband



Project .....

Maastricht, dd mm yyyy

Aanleiding

Tijdens de Statencommissiebehandeling van 21 november 2025 waarin SiS 4.0 is behandeld is voorgesteld om een Factsheet in te voeren die als bijlage bij het Statenvoorstel kan worden gevoegd.
PS worden betrokken bij de totstandkoming van samenwerkingsverbanden of inzet van instrumenten waarbij PS wensen en bedenkingen worden voorgelegd, zie paragraaf 2.4 van het Strategisch kader.

Provinciale Staten willen op deze manier geïnformeerd worden over welke afwegingen het college van GS heeft gemaakt voor het samenwerkingsverband waar SiS 4.0 voor van toepassing is. Het college van GS legt daarmee feitelijk verantwoording af aan PS over de wijze waarop zij het stappenplan SiS 4.0 heeft toegepast.

Toelichting
De stippellijnen met grijze achtergrond geven aan waar de tekst komt te staan. Daarnaast zijn er hulpvakken opgenomen die na het invullen van de Factsheet weggehaald kunnen worden (zie voorbeeld hierna).

- De stippellijnen geven aan waar jouw tekst komt te staan. Klik erop en typ jouw tekst.
- Haal na het invullen van de Factsheet alle hulpvakken weg. Selecteer het vak en klik op 'backspace'.

Project .....
Maastricht, dd mm 202j

- Geef op de titelpagina een korte en bondige omschrijving van het onderwerp: waar gaat het over? Doe dit in maximaal 5 woorden. Bijvoorbeeld: 'verlenging en uitbreiding startersleningen'.
- Voor de datum wordt de datum genomen dat de Factsheet door het college van GS is vastgesteld (al dan niet na wijzigingen van het college van GS).

Samenvatting

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

- Geef de kern van de uitkomsten van het doorlopen van stappenplan SiS 4.0 in maximaal 1 A4.

- Schrijf helder en op hoofdlijnen.
- De tekst in deze samenvatting kan worden gebruikt om in de toelichting van het Statenvoorstel te worden overgenomen.
- Tip: Schrijf deze samenvatting als het laatst.

1. Bepalen publiek en provinciaal belang (stap 1)

In deze **eerste stap** bepalen we of er een publiek en provinciaal belang is om de noodzaak tot (financiële) overheidssteun door de Provincie te onderbouwen. Als met een propositie geen publiek of provinciaal belang gemoeid is, is er geen noodzaak voor ons om in te grijpen of te ondersteunen. In dat geval krijgen de portefeuillehouder en het college van GS een negatief advies.

De publieke en provinciale belangen (de 'wat willen we bereiken' vraag) zijn in de verschillende door PS vastgestelde beleidskaders vastgelegd. In de individuele statenvoorstellen wordt ingegaan op de 'hoe-vraag': hoe gaan we de doelen uit de beleidskaders realiseren?

Dit doen we aan de hand van vijf deelstappen:
- Wat is het probleem?
- Wat is de reden voor overheidsinterventie?
- Wie zijn belanghebbenden en waarom?
- Wat is het provinciale doel?
- Integrale afweging publiek en provinciaal belang

Met het doorlopen van bovenstaande deelstappen willen we ervoor zorgen dat PS vanuit haar controlerende taak expliciet kan vaststellen dat de doelen die worden gerealiseerd met het specifieke Statenvoorstel voldoende aansluiten op de doelstellingen in de eerder vastgestelde beleidskaders én dat hierover het debat kan worden gevoerd tussen GS en PS.

1.1 Wat is het probleem?

.....
.....
.....
.....
.....
.....

Voor het realiseren van de provinciale doelstellingen is het belangrijk om het probleem en de oorzaken goed in kaart te brengen. Zonder inzicht in de oorzaken kan niet goed worden bepaald welke instrumenten nodig zijn en kan het gebeuren dat onbewust alleen de symptomen worden aangepakt. Ook is er een risico dat er te eenzijdig naar het probleem wordt gekeken als het niet vanuit verschillende perspectieven wordt benaderd.

Beschrijf in deze paragraaf kernachtig het probleem en de belangrijkste oorzaken waarbij het probleem tevens vanuit meerdere perspectieven is benaderd.

1.2 Wat is de reden van overheidsinterventie?

.....
.....
.....
.....
.....
.....

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) geeft aan dat de overheid pas in actie hoeft te komen als de markt of samenleving niet goed genoeg voorziet in maatschappelijke belangen. De WRR noemt vijf verschillende redenen voor overheidsinterventie: marktfalen, publieke goederen of diensten, sociale rechtvaardigheid, externe effecten en consumentenbescherming. De Sociaal- Economische Raad (SER) onderschrijft deze redenen en wijst bovendien op het risico van overheidsfalen.

Volgens de SER is het belangrijk om te beoordelen of overheidsmaatregelen realistisch gezien daadwerkelijk tot verbetering leiden.

Beschrijf in deze paragraaf kernachtig de reden van de overheidsinterventie. In het geval er sprake is van het direct of indirect (via verbonden partij) verstrekken van financieringen (leningen en/of borg- en garantstellingen) door de Provincie dient – als gevolg van staatsteunregels - in deze paragaaf tevens worden onderbouwd op welke wijze de initiatiefnemer marktfalen heeft aangetoond (bijv. afwijzing van een bancaire instelling voor het verkrijgen van financiering).

1.3 Wie zijn belanghebbenden en waarom?

.....
.....
.....
.....
.....

Om goed inzicht te krijgen in een probleem en de mogelijkheden om de provinciale beleidsdoelstellingen te realiseren, is het belangrijk om vroegtijdig de relevante invalshoeken en bijbehorende belanghebbenden in kaart te brengen. Dit kan met een omgevingsinventarisatie (stakeholderanalyse). Tijdens de samenwerking wordt regelmatig opnieuw bekeken hoe belanghebbenden betrokken worden en krijgen we nieuwe inzichten over hen en hun verbinding met en rol in het vraagstuk. Daarnaast gaan we na of het om een wettelijke taak van de Provincie gaat en wat de beleidsmatige urgentie is voor ons. De Provincie neemt geen wettelijke of beleidstaken over van andere overheden.

Voor relevante belanghebbenden voeren we een Know Your Customer -procedure uit. Vanuit moreel oogpunt en volgens geldende wet- en regelgeving vinden we het belangrijk om te weten met wie we samenwerken. We willen geen samenwerking aangaan met partijen die niet handelen volgens onze normen en waarden. Samenwerking met zulke partijen kan leiden tot imagoschade, financiële risico's en wettelijke of regulatieve sancties.

Beschrijf in deze paragraaf:
- Wie belanghebbende(n) zijn en waarom.
- Of het om een wettelijke of autonome taak van de Provincie gaat met en korte toelichting op de taak.
- De uitkomsten van de uitgevoerde KYC-procedures.

1.4 Wat is het provinciale doel?

.....
.....
.....
.....
.....
.....

In deze stap onderzoeken we welke beleidsdoelen uit de door PS vastgestelde beleidskaders worden bereikt met het beoogde samenwerkingsverband. Bij de afweging door het college GS wordt, binnen de kaders van PS, beoordeeld hoe de vraag of propositie zich verhoudt tot:

- De provinciale bijdrage aan maatschappelijke doelen (publiek belang).
- Het Coalitieakkoord.
- Door PS vastgestelde beleidskaders en -keuzes.
- De Programmabegroting, waarin beleidskaders zijn vertaald naar concrete programma's en projecten om de provinciale doelen te bereiken.

Voor het uitvoeren van een maatschappelijke impactanalyse zijn er verschillende ondersteunende methodieken beschikbaar zoals maatschappelijke kosten en baten analyse (MKBA) [13]; economische

13 *Een MKBA brengt brede welvaartseffecten van een beleidsvariant in beeld, dat wil zeggen de directe en indirecte effecten voor dehele (Nederlandse) maatschappij*

effectenanalyse [14] en multi-criteria-analyse (MCA) [15]. In deze stap wordt ook een relatie gelegd naar de bijdrage aan ESG-doelen (Environmental, Social, Governance).

Beschrijf in deze paragraaf:
- Welke publiek doel dient dit project of deze propositie?
- In hoeverre draagt het bij aan de realisatie van de beleidsdoelen binnen de door PS vastgestelde beleidskaders en om welke beleidsdoelen uit deze kaders gaat het?
- Hoe draagt het project bij aan de doelen en indicatoren uit de Programmabegroting?
- Hoe draagt het project bij aan de ESG-doelen?

1.5 Integrale afweging publiek en provinciaal belang

.....
.....
.....
.....
.....
.....

Op basis van het doorlopen van de deelstappen 1.1 t/m 1.4 vindt in deze stap een integrale afweging van het publiek en provinciaal belang plaats. De uitkomst van deze beoordeling in de voorgaande paragrafen bepaalt of er een publiek en provinciaal belang is. Als er geen publiek en provinciaal belang is, is overheidsingrijpen niet noodzakelijk.

Beschrijf in deze paragraaf de afwegingen die zijn gemaakt om te bepalen of er een publiek en provinciaal belang is door:

- Het (maatschappelijk) probleem scherp te definiëren en de oorzaken hiervan.
- De reden van overheidsinterventie te beschrijven.
- Belanghebbenden in kaart te brengen en hun belang te duiden. Tevens wordt vastgesteld dat het voorstel geen wettelijke of beleidstaken omvat van andere overheden (die nemen we niet over).
- Aan te geven aan welke beleidsdoelen en indicatoren dit voorstel een bijdrage levert.
- Vast te stellen dat het een wettelijke of autonome taak van Provincie is.
- Vast te stellen dat er sprake is van marktfalen in het geval er direct of indirect financieringen worden verstrekt.

2. Rolbepaling en rolkeuze (stap 2)

Na vaststellen van het publieke en provinciale belang bepalen we in de **tweede stap** onze rol. De Raad voor het Openbaar Bestuur heeft een overheidsparticipatieladder geïntroduceerd:

De overheidsparticipatieladder (Bron: Raad voor het Openbaar Bestuur)	
Reguleren	Bovenaan de trap staat het zwaarste instrument dat de overheid kan inzetten, namelijk regulering door wet- en regelgeving. Als consequentie van dit middel kan de overheid regels ook handhaven en overtreding daarvan sanctioneren. De Wet ruimtelijke ordening bijvoorbeeld geeft de Provincie de bevoegdheid om structuurvisies en verordeningen op te stellen voor de ruimtelijke ordening binnen de Provincie. De Provincie beoordeelt of omgevingsplannen van gemeenten hiermee in overeenstemming zijn. Daarnaast houdt de Provincie bijvoorbeeld toezicht op de naleving van de Wet milieubeheer, met regels voor de bescherming van het milieu, waaronder lucht, water en bodem.

14)*Geeft concreet aan wat de economische effecten zijn van een specifiek project op de regio.*

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

Regisseren	Wanneer de overheid kiest voor regisseren, betekent dit dat ook andere partijen een rol hebben, maar dat de overheid er belang aan hecht wel de regie te hebben.
Stimuleren	Een trede lager heeft de overheid wel de wens dat bepaald beleid of een interventie van de grond komt, maar de realisatie daarvan laat ze over aan anderen. Ze zoekt slechts naar mogelijkheden om anderen in beweging te krijgen.
Faciliteren	De overheid kiest een faciliterende rol als het initiatief van elders komt en zij er belang in ziet om dat mogelijk te maken.
Loslaten	Wanneer de overheid een taak helemaal loslaat, heeft ze inhoudelijk noch in het proces enige bemoeienis. Dit wordt wel de 'nuloptie' genoemd.

De ladder begint op de onderste trede met de meest passieve rol (loslaten). Bij elk volgende trede wordt de overheidsrol actiever. Reguleren is de meest actieve rol en is, net als loslaten, niet gericht op samenwerking, maar op het zelfstandig realiseren van ons beleidsdoel. De Limburgse samenleving krijgt meer ruimte als we de ladder zo min mogelijk beklimmen.

Er is geen ideale of beste rol. Soms vervullen we ook meerdere rollen om onze doelen te realiseren. Politiek en bestuur moeten per situatie en per onderwerp bepalen én duidelijk maken welke rol voor de Provincie is weggelegd. Ook zijn we ons ervan bewust dat de Provincie niet in iedere rol kan treden. De regulerende rol bijvoorbeeld ligt voornamelijk bij het Rijk. Wij nemen geen wettelijke of beleidsrollen van andere overheden over. Door een aantal vragen te beantwoorden, bepalen we welke rol(len) we het beste kunnen innemen. Dat leidt tot een (voorlopige) voorkeur voor een rol om het initiatief en onze doelen te realiseren.

2.1 Bepalen rol van de Provincie

.....
.....
.....
.....
.....
.....

Maak aan de hand van de bovenstaande overheidsparticipatieladder en onderstaande vragen in deze paragraaf duidelijk hoe we willen handelen of ingrijpen en of we kiezen voor een actieve of meer passieve rol:

- Wat kunnen we doen? Welke rol en inspanning zijn haalbaar voor ons?
- Staat de inspanning in verhouding tot het verwachte resultaat of effect?
- Hoeveel risico zijn we bereid te nemen?
- Zijn wij de meest geschikte overheid om dit probleem aan te pakken?
- Kunnen we zelfstandig werken of is samenwerking met publieke partners of marktpartijen nodig?
- Wil een private partij indien nodig meewerken aan onze doelen?
- Hoe willen we de taken, kosten, opbrengsten en risico's verdelen in samenwerking met private partijen, gezien het beoogde doel of belang?
- Zijn we bereid om het project als één geheel aan te pakken en te realiseren (integrale aanpak), ook al kan de complexiteit daardoor toenemen?
- Welke eisen stellen we aan de revolverendheid van de ingezette middelen? De rolkeuze hangt af van hoe revolverend de middelen zijn.

Juridische en fiscale aspecten

Andere, meer juridische aspecten die bij de rolbeschrijving aan bod kunnen komen, zijn zaken als staatssteun, aanbestedingen en de vraag of en in hoeverre overheidshandelen op de markt de prijsvorming beïnvloedt. Ook fiscale aspecten kunnen een rol spelen.

Passief naar actief

Het beantwoorden van de bovenstaande vragen geeft een *voorlopige* richting aan de rol die we willen innemen bij het realiseren van het initiatief en de provinciale doelen. Dat kan zowel een passieve als

een meer actieve rol zijn. 'Actief' betekent hier een langdurige (inhoudelijke) betrokkenheid bij het behalen van een publiek doel.



Figuur: Overzicht met rollen die Provincie kan innemen

De bovenstaande afbeelding is ter illustratie. Hierin zit geen voorkeur voor volgordelijkheid in de rollen opgenomen. Aan de linkerkant is een passieve rol van de Provincie voldoende om het publiek belang te borgen, bijvoorbeeld via een subsidie of een financiering. Aan de rechterkant (actief) is een meer langdurige betrokkenheid van de Provincie nodig.
Dat kan onder andere regisseren zijn, bijvoorbeeld als eigenaar van grond en vastgoed, aandeelhouder of ondernemer. Bij deze rol hoort ook het accepteren van de bijbehorende risico's. Bij regulering kan gedacht worden aan de provinciale omgevingsvisie, omgevingsverordening of het indienen van zienswijzen of bezwaarschriften bij bepaalde plannen of projectbesluiten (de voormalige PIP-procedure). Bij de rollen 'loslaten' en 'reguleren' hoeft stap 3 Instrumentkeuze en stap 4 Good Governance niet meer te worden uitgevoerd. Hiervoor gelden andere regels en kaders.

3. Instrumentkeuze (stap 3)

Na het bepalen van de vereiste of gewenste rol, bekijken we met welk instrument we deze rol en de samenwerking het beste vorm kunnen geven. Dat begint met het beantwoorden van een aantal vragen om de gewenste wijze van sturing voor het realiseren van onze doelen te bepalen. De antwoorden geven een (voorlopige) richting aan hoe de Provincie wil sturen om het initiatief te realiseren. Dat kan variëren van actieve sturing (dichtbij) tot passieve sturing (op afstand).

Op basis van een afwegingskader (zie paragraaf 9.3) bepalen we welke (samenwerkings-) instrumenten ingezet kunnen worden om de provinciale doelen binnen een samenwerkingsverband te realiseren. Voor de meest realistische instrumenten brengen we, vanuit verschillende invalshoeken, de gevolgen in kaart. Het gaat dan om de gevolgen voor het maatschappelijk rendement (doeltreffendheid), financiële en fiscale gevolgen (getrouwheid en compliance), juridische gevolgen (rechtmatigheid), organisatorische gevolgen (uitvoerbaarheid), gevolgen voor doelmatigheid en de beoordeling van de impact op de totale portfolio. Uit een integrale afweging van alle gevolgen van mogelijk in te zetten instrumenten volgt een voorkeursinstrument om onze rol in te vullen en de provinciale doelen te realiseren.

3.1 Bepalen voorlopige richting sturingswijze en mogelijke instrumenten

.....
.....
.....
.....
.....
.....

Beschrijf op basis van:
- het afwegingskader (paragraaf 9.3 strategisch kader);
- bijlage 2 aanvullende hulpvragen voor bepalen vorm van samenwerking (strategisch kader);
- afwegingen per instrument in het uitvoeringskader SiS 4.0 (paragraaf 6 van elk instrument) en;
- onderstaande vragen;

de eerste (voorlopige) richting van samenwerkingsinstrumenten die ingezet kunnen worden om onze doelen te realiseren:

- Hoeveel invloed willen we hebben op het project en het proces? Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan over het waarborgen van het publieke belang, de kwaliteit van de dienstverlening, de beheersbaarheid van het project of de mogelijkheid om wijzigingen door te voeren.
- Hoe past de gewenste sturing bij de verantwoording richting en controle door PS?
- Kunnen we de doelstellingen in het ondernemings- of businessplan daadwerkelijk sturen? Wat betekent dit voor de rol die we kiezen en het financieel instrumentarium dat nodig is?
- Wat zijn de risico's en kansen van de provinciale interventie? Het is belangrijk om goed af te wegen of de risico's van een belang in een private organisatie opwegen tegen het publieke belang dat we willen dienen. De (on)aanvaardbaarheid van risico's verschilt per situatie en moet goed worden onderbouwd. Een risicoanalyse maakt ook deel uit van de financiële toets.
- Hoe kunnen we ervoor zorgen dat we op het juiste moment instappen en een duidelijke toekomststrategie hebben (waaronder eventueel moment van exit)?
- Welke risico's en kansen spelen er op het gebied van communicatie? Hoe kunnen we invloed uitoefenen op de communicatie en daar goed op sturen?

3.2 Beoordelen gevolgen voor maatschappelijke rendement (doeltreffendheid)

.....
.....
.....
.....
.....
.....

Breng van elk mogelijk realistisch instrument in beeld welke bijdrage het levert aan de realisatie van de provinciale beleidsdoelen en aan de beoogde effecten. De bepaling en beschrijving van het maatschappelijke rendement kan bestaan uit de volgende elementen:

- Beschrijving van de mate waarin de businesscase bijdraagt aan de doelen en indicatoren van de Programmabegroting.
- Beschrijving van de mate waarin partners zich financieel committeren aan het projectvoorstel/de businesscase. Met andere woorden: wat is het hefboomeffect/de multiplier van een financiële bijdrage van de Provincie?
- Beschrijving van de kwalitatieve en kwantitatieve maatschappelijke baten van het voorstel op basis van sectorspecifieke criteria (onderscheid naar mobiliteit, cultuur etc.).
- Beschrijving van werkgelegenheidseffecten en andere sociale voordelen, zowel tijdelijk als structureel.

Voor het vaststellen van maatschappelijke baten zijn er eventueel verschillende ondersteunende methodieken beschikbaar, zoals Economische effectanalyse, Multicriteria-analyse (MCA), Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA). Betrek ook de mogelijkheden voor
'Social Return on Investment' van het betreffende voorstel.

Bij elk instrument wordt de maatschappelijke impact beschreven en bij voorkeur uitgedrukt in aantallen of percentages. Zo kan de maatschappelijke impact van elke geïnvesteerde euro worden berekend. Hoe groter het geïnvesteerde bedrag, hoe groter de maatschappelijke impact die van elke geïnvesteerde euro mag worden verwacht. Als het niet mogelijk is om de maatschappelijke impact op te nemen, wordt dit vermeld in het advies aan GS of PS.

3.3 Beoordelen financiële en fiscale gevolgen (getrouwheid en compliance)

.....
.....
.....
.....
.....
.....

Het is nodig om de gevolgen van het gekozen instrument voor de exploitatie en de balans van de Provincie in kaart te brengen. Een subsidiebijdrage bijvoorbeeld wordt volledig ten laste van de exploitatie gebracht, terwijl een revolverende lening of verbonden partij op de balans van de Provincie wordt opgenomen. Vaak is er ook een toevoeging (dotatie) aan de risicoreserve nodig, ten laste van de beleids-

middelen. Dat betekent dat een lening of verbonden partij minder financiële middelen vereist dan een subsidie.

De afweging omvat ook de beoordeling van de beschikbaarheid van middelen, zowel in absolute zin (is er budget beschikbaar?) als in relatieve zin (wanneer en hoelang moeten de middelen beschikbaar zijn en onder welke voorwaarden?). De belangrijkste kaders hierbij zijn:

- Het strategisch kader SiS 4.0.
- De Programmabegroting (beschikbare middelen).
- De vigerende Financiële Verordening Provincie Limburg.
- Wettelijke regels over staatssteun, de Wet markt en Overheid, de Wet houdbare overheidsfinanciën (HOF), de Wet fido, de Wet op belastingen van rechtsverkeer 1970 (overdrachtsbelasting), de Wet op de vennootschapsbelasting 1969, de Wet op de omzetbelasting 1968, de Wet op het BTW-compensatiefonds en alle daarbij behorende regelgeving en jurisprudentie.

Beschrijf in deze paragraaf de uitkomsten van de financiële toets:
- Het beschrijven van de beschikbaarheid van middelen (en op welke termijn).
- Het beschrijven van de financiële haalbaarheid (of niet) van de businesscase, waarbij de fiscale consequenties worden meegenomen, zoals btw-impact en kosten.
- Het beschrijven van het risicoprofiel, de risico's en beheersmaatregelen vanuit een provinciaal perspectief.
- Het beschrijven van het verwachte financieel (alle kasstromen) en maatschappelijk rendement van het voorstel.
- Het beschrijven van de kredietrating van de onderneming en de evt. benodigde risicoreservering voor de investering.
- Het beschrijven van het moment waarop er sprake is van financieel en/of maatschappelijk rendement.
- Beschrijven van de fiscale gevolgen van de verschillende instrumenten en impact voor de (begrotings)rechtmatigheid.

3.4 Beoordelen juridische gevolgen (rechtmatigheid)

.....
.....
.....
.....
.....
.....

Van elk mogelijk instrument worden de juridische gevolgen in beeld gebracht. Daarbij wordt onder meer beschreven welke juridische mogelijkheden we hebben om het realiseren van de doelen van het samenwerkingsverband actief te sturen en controleren. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van:
- de paragraaf 'Good governance' in het uitvoeringskader SiS 4.0. Voor elke instrument is de wijze van sturing, toezicht, beheersing en verantwoording uitgewerkt (paragraaf 8).
- de paragraaf 'Vereisten en richtlijnen' van het betreffende instrument in het uitvoeringskader SiS 4.0 (paragraaf 5).
- Hoofdstuk 'good governance' in het strategisch kader SiS 4.0 (hoofdstuk 10).
- Bijlage 3: sturing en controle door PS op samenwerking (strategisch kader).

Beschrijf in deze paragraaf de juridische mogelijkheden voor sturing en controle door GS en/of PS.

3.5 Beoordelen organisatorisch gevolgen (uitvoerbaarheid)

.....
.....
.....
.....
.....
.....

In deze paragraaf wordt beschreven wat de verwachte impact van het mogelijke instrument op de interne organisatie is, zowel kwantitatief (aantal fte) als kwalitatief (benodigde vaardigheden van medewerkers). Als er bijvoorbeeld een verbonden partij wordt opgericht, kunnen er extra medewerkers nodig zijn voor de ontwikkel- en beheerfase hiervan. Leg daarbij o.a. een relatie met het in ontwikkeling zijnde portfoliomanagement (Ontwikkelspoor 2 organisatieontwikkeling).

3.6 Beoordelen gevolgen voor doelmatigheid

.....
.....
.....
.....
.....
.....

In deze paragraaf wordt beschreven in hoeverre de gestelde doelen met het gekozen instrument op een efficiënte en proportionele manier gerealiseerd kunnen worden.

3.7 Beoordelen impact op totale portfolio

.....
.....
.....
.....
.....
.....

In deze paragraaf wordt beschreven wat de impact van de individuele propositie is op het bestaande portfolio van ingezette samenwerkingsinstrumenten. Belangrijke vragen hierbij zijn onder andere:

- Hoe verhoudt het verwachte maatschappelijk en financieel rendement zich tot de risico's?
- Ontstaat er bijvoorbeeld een (te) grote concentratie binnen een specifieke sector of te grote afhankelijkheid van één debiteur?
- Hoe verhoudt de propositie zich tot de andere actuele voorstellen? Moet er een keuze gemaakt worden?
- Welke invloed heeft de propositie op de realisatie van de doelen uit andere beleidskaders?

Het is belangrijk dat deze vragen worden beantwoord vanuit het perspectief van de hele SiS- portefeuille.

3.8 Integrale afweging meest geschikte instrument

.....
.....
.....
.....
.....
.....

Fictief voorbeeld tabel met afweging van alle mogelijke gevolgen:

Mogelijke instrumenten:	**Instrument A**	**Instrument B**	**Instrument C**
Mogelijke gevolgen:	Score/beoordeling (fictief)		
Doeltreffendheid	++	+	0
Getrouwheid en compliance	++	0	X
Rechtmatigheid	0	-	-
Uitvoerbaarheid	+	--	+
Doelmatigheid	++	0	0
Impact op totale portfolio	+	++	-
Totaal	+/++	0/0	X
Uitkomst integrale afweging	**A = Voorkeurs-instrument**		

Toelichting X: de impact van dit onderdeel is dermate negatief dat dit instrument niet kan worden ingezet (bijvoorbeeld er is geen of onvoldoende budget om dit instrument in te kunnen zetten).

Bij de keuze van het instrument kijken we ook naar de risico's en onzekerheden die de uitkomsten van de opties kunnen beïnvloeden. Er wordt nagedacht over hoe met deze risico's en onzekerheden omgegaan kan worden. In deze stap wordt ook gedacht aan de mogelijkheden van monitoring en evaluatie.

Op basis van de resultaten van het afwegingskader (paragraaf 9.3 strategisch kader) en de integrale afweging van alle gevolgen (paragraaf 9.4 strategisch kader) van de verschillende instrumenten, wordt een voorkeursinstrument gekozen en beschreven. De afweging van alle mogelijke gevolgen kan bijvoorbeeld door middel van een tabel inzichtelijk worden gemaakt, waarbij ook nog onderscheid kan worden gemaakt in de wegingsfactor voor elk mogelijk gevolg.

4. Good governance (stap 4)

Door provinciale doelstellingen in samenwerking met derden te realiseren, komt de uitvoering verder van de Provincie af te staan. Daardoor komt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij een andere organisatie te liggen en valt deze dus buiten de directe invloed van de Provincie.

Tegelijkertijd worden via de samenwerking wél provinciale doelstellingen gerealiseerd waarvoor het provinciaal bestuur maatschappelijk en politiek aanspreekbaar blijft. Daarom is het belangrijk dat we de samenwerking goed kunnen sturen, beheersen en erop kunnen toezien. En dat zowel de samenwerkende organisatie als de Provincie zich kan verantwoorden over de uitvoering van hun taken en de realisatie van de provinciale doelstellingen.

Om dat te waarborgen, moeten er duidelijke afspraken over de governance worden vastgelegd tussen de Provincie en de uitvoerende organisatie of tussen de samenwerkende partners. In dit hoofdstuk leggen we uit hoe dat kan worden geregeld. De Provincie moet ook voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, die verder worden toegelicht in paragraaf 10.4.

4.1 Wijze van sturing

.....
.....
.....
.....
.....
.....

Beschrijf de wijze van sturing door Provincie van het gekozen voorkeursinstrument op basis van:
- richtlijnen voor Good governance in het strategisch kader (hoofdstuk 10);
- paragraaf 'Vereisten en richtlijnen' voor sturing (paragraaf 5) van het betreffende instrument in uitvoeringskader SiS 4.0;
- wijze van sturing van het betreffende instrument in paragraaf 'Good governance' in het uitvoeringskader SiS 4.0 (paragraaf 8).

4.2 Wijze van toezicht

.....
.....
.....
.....
.....
.....

Beschrijf de wijze van toezicht door Provincie van het gekozen voorkeursinstrument op basis van:
- richtlijnen voor Good governance in het strategisch kader (hoofdstuk 10);

- paragraaf 'Vereisten en richtlijnen' voor toezicht (paragraaf 5) van het betreffende instrument in uitvoeringskader SiS 4.0;
- wijze van toezicht van het betreffende instrument in paragraaf 'Good governance' in het uitvoeringskader SiS 4.0 (paragraaf 8).

4.3 Wijze van beheersing

.....
.....
.....
.....
.....
.....

Beschrijf de wijze van beheersing door Provincie van het gekozen voorkeursinstrument op basis van:
- richtlijnen voor Good governance in het strategisch kader (hoofdstuk 10);
- paragraaf 'Vereisten en richtlijnen' voor beheersing (paragraaf 5) van het betreffende instrument in uitvoeringskader SiS 4.0;
- wijze van beheersing van het betreffende instrument in paragraaf 'Good governance' in het uitvoeringskader SiS 4.0 (paragraaf 8).

4.4 Wijze van verantwoording

.....
.....
.....
.....
.....
.....

Beschrijf de wijze van verantwoording door Provincie van het gekozen voorkeursinstrument op basis van:
- richtlijnen voor Good governance in het strategisch kader (hoofdstuk 10);
- paragraaf 'Vereisten en richtlijnen' voor verantwoording (paragraaf 5) van het betreffende instrument in uitvoeringskader SiS 4.0;
- wijze van verantwoording van het betreffende instrument in paragraaf 'Good governance' in het uitvoeringskader SiS 4.0 (paragraaf 8).
- Paragraaf 'informatievoorziening' van het betreffende instrument in uitvoeringskader SiS 4.0 (paragraaf 9).

BIJLAGE 5: TOELICHTING BEGRIPPEN

Begrip	Toelichting
Abbb	De algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb).
Actieve sturing	Aanpak waarbij de Provincie actief doelgericht ingrijpt om gewenste ontwikkelingen te beïnvloeden.
Auditfunctie	De auditfunctie voert onafhankelijke en systematische controles uit op de naleving van de wettelijke en de interne regels.
Basisbeginselen / - principes	Basisbeginselen / - principes zijn richtlijnen voor handelen en besluitvorming waar je aan wilt houden.
BBV	Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. Dit betreft het verslagleggingskader voor begroten en verantwoorden.
Beheersen	Beheersen is het invoeren van maatregelen en procedures om de samenwerking op koers te houden. Er wordt gecontroleerd of de uitvoering in lijn is en blijft met de plannen. Als dat niet het geval is, kunnen tijdig aanpassingen worden gedaan om de beleidsdoelstellingen alsnog te behalen.
Beleidskaders	Een vooraf vastgestelde handelwijze / beleid voor het realiseren van doelen.
Beleidskompas	Het Beleidskompas is de centrale werkwijze voor het maken van beleid bij de Rijksoverheid. *https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas* Het Beleidskompas is een gestructureerd en herhalend proces waarmee we een weloverwogen keuze maken over onze rol, onderbouwd door een duidelijke interventielogica. Het Beleidskompas van het Rijk is verwerkt in een stappenplan. Met behulp van dit stappenplan wordt bewust de rol bepaald, waarbij geen sturing is van kortetermijndenken of politieke wensen. Daarbij is oog voor de uitvoerbaarheid binnen de organisatie en de financiële impact.

Coalitieakkoord	Het coalitieakkoord wordt ook wel een regeerakkoord genoemd. Beide woorden betekenen hetzelfde: het is een lijst met afspraken tussen de politieke partijen.
Default	Dit is een Engelse term die aangeeft dat iets in verzuim is of dat men in gebreke blijft. In een situatie met een kredietnemer betekent deze term dat de tegenpartij zijn beloofde betalingen niet nakomt of kan nakomen of dat er niet meer aan de overeengekomen voorwaarden wordt voldaan.
Doelmatigheid	De mate waarin de gewenste prestaties worden gerealiseerd met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen, of met de beschikbare middelen zo veel mogelijk resultaat wordt bereikt.
Doeltreffendheid	De mate waarin de gewenste prestaties en beoogde maatschappelijke effecten van het beleid daadwerkelijk worden behaald.
Economische effectenanalyse	De analyse van economische effecten is een eenvoudige en snelle manier om de economische betekenis van een project, evenement, markt, branche, sector, bedrijf of organisatie in beeld te brengen.
ESG-doelen	Dit zijn doelen op het gebied van Environmental (o.a. energieverbruik, klimaat, beschikbaarheid van grondstoffen), Social (o.a. gezondheid, veiligheid) en Governance (Goed ondernemingsbestuur).
Financieel beheer	Het uitoefenen van bestuur over en toezicht op het beheer van middelen en rechten van de Provincie Limburg.
Financiering	Een financiering van de Provincie is het verstrekken van kapitaal aan een derde partij, dit kan een geldlening zijn, maar ook aandelen/agiokapitaal of een subsidie. Indien over het instrument financiering wordt gesproken dan wordt hiermee het verstrekken van een geldlening, garantstelling of borgstelling bedoeld.
Good governance	Het waarborgen dat de sturing, toezicht, beheersing en verantwoording op voorgenomen en gerealiseerde samenwerkingsverbanden adequaat en in onderlinge samenhang is ingericht en functioneert, gericht op een doelmatige en effectieve realisatie van de door het college van GS en PS vastgestelde beleidsdoelen.
Instrumentkeuze	Dit is een stap waarin de keuze wordt genomen welk provinciaal instrument wordt ingezet voor een project of samenwerking.
Interventiebeginsel (minimum)	Dit beginsel geldt bij het bepalen van de gewenste positie van de Provincie. Het houdt in dat we niet méér inbrengen of ondersteuning bieden dan nodig is om de overeengekomen doelen te bereiken. Randvoorwaarde daarbij is dat we ons tegenover de politiek en samenleving moeten kunnen verantwoorden over de vervulling van die positie.
Investeren	Bij sommige vormen van samenwerking is er sprake van investeren. Dit betekent dat de Provincie kapitaal ter beschikking stelt voor de samenwerking en een financieel en/of maatschappelijke rendement op het kapitaal realiseert ter compensatie van het verstrekken van het kapitaal en het gelopen risico. De definitie van investeren volgens BBV is: "het aangaan van uitgaven voor de aanschaf, aanleg of verbetering van activa die meerjarig bijdragen aan de publieke dienstverlening en waarvan de kosten worden geactiveerd op de balans."
Investeringsbudgetten	Uitgaven in activa (bezittingen) van de Provincie die langer dan een jaar meegaan.
Kernwaarden	Kernwaarden zijn diep verankerde overtuigingen.
KYC-procedure	Know Your Customer - procedure. Onderzoek naar de tegenpartij met als doel: Ken je tegenpartij. Onder andere het identificeren en uitvoeren van een (integriteits)onderzoek.
Majeur	Voor de definitie van 'majeur' wordt in dit strategisch kader aansluiting gezocht bij de criteria die worden gebruikt voor de definitie van 'Groot Project' zoals opgenomen in artikel 3 van de Regeling Grote Projecten. De criteria van artikel 3 van de RGP luiden als volgt: - er is sprake van een niet routinematige, grootschalige en in de tijd begrensde activiteit met een langere doorlooptijd; - de (financiële) risico's van het project worden (voor het merendeel) gedragen door de Provincie Limburg; - er is sprake van complexe financieringsconstructies; - er is sprake van een complexe organisatiestructuur.
Marktfalen	Het falen van de vrije markt om in publieke en provinciale belangen te voorzien. Dit is verder uitgewerkt in hoofdstuk 7 van het Strategisch kader.
Multicriteria-analyse (MCA)	Een multicriteria-analyse is een systematische aanpak om mogelijke beleidsoplossingen voor een bepaald probleem te rangschikken op basis van verschillende criteria en prioriteiten.
Niet-revolverend investeren	De ingelegde hoofdsom (kapitaal) wordt niet of niet volledig terugontvangen. Het financieel rendement dekt niet het verlies van het deel van de hoofdsom dat niet wordt terugontvangen.
Overheidsinterventie	Overheidsingrijpen in de markt.
Overheidsparticipatieladder	Dit is een model van de verschillende niveau's hoe de overheid kan participeren in de maatschappij.
Passieve sturing	Passieve sturing verwijst naar een aanpak waarbij de Provincie niet het voortouw neemt om gewenste ontwikkelingen te sturen.
PPS	Publiek-private samenwerking
Proportionaliteitsbeginsel	Het proportionaliteitsbeginsel speelt een rol bij het afbakenen van de invloed die de Provincie kan, mag of moet uitoefenen gelet op haar positie. De omvang en impact van onze invloed moeten overeenkomen met het gewicht van de (strategische) positie die we innemen in de samenwerking.
Provincie	Daar waar de term Provincie wordt gebruikt wordt de Provincie als organisatie of (beleids)orgaan bedoeld en niet als geografisch gebied. Wordt de Provincie bedoeld als financier dan zal hierbij ook de rol als aandeelhouder of geldverstrekker worden genoemd. Is de rol van de Provincie nog niet gedefinieerd of als meerdere rollen nog van toepassing zijn dan wordt de Provincie als organisatie bedoeld.
Provinciaal vermogen	Het totaal van de algemene reserve, bestemmingsreserve en gerealiseerd resultaat.
Publiek belang	De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) introduceerde het begrip publiek belang: een maatschappelijk belang dat door de overheid moet worden gewaarborgd omdat het niet volledig aan de markt kan worden overgelaten.

Raad voor het Openbaar Bestuur	De Raad van het Openbaar Bestuur (ROB) adviseert over de inrichting en het functioneren van de overheid.
Randvoorwaarden	Randvoorwaarden zijn eisen waaraan moet worden voldaan waarbinnen beslissingen worden genomen en activiteiten worden uitgevoerd. De verschillende randvoorwaarden vormen een kader waaraan moet worden voldaan.
Rechtmatigheid	Het in overeenstemming zijn met geldende wet- en regelgeving, waaronder provinciale verordeningen, statenbesluiten en collegebesluiten zoals genoemd in de vigerende kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV.
Revolvernd investeren	De ingelegde hoofdsom (kapitaal) wordt op termijn terugontvangen met een financieel rendement ter compensatie van het beschikbaar stellen van het kapitaal en het gelopen risico. (bijvoorbeeld gestort aandelenkapitaal of een verstrekte geldlening).
Risicoreservering	Het vormen van een financiële buffer om financiële tegenslagen te kunnen opvangen.
Risico's (incidenteel en structureel)	Incidentele risico's zijn risico's die een éénmalige last tot gevolg kunnen hebben. Structurele risico's wordt verstaan risico's welke leiden tot structurele lasten (meerdere boekjaren).
Rolbepaling	Dit is een stap waarin de rol van de Provincie wordt bepaald voor een project of samenwerking.
Samenwerking	Dit is het proces waarbij partijen relaties vormen om hun handelen op elkaar af te stemmen voor een gemeenschappelijk doel of resultaat te bereiken.
Samenwerkingsprincipes	Samenwerkingsprincipes beschrijven de belangrijkste gewenste kenmerken bij een samenwerking.
Samenwerkingsverbanden	Dit is een georganiseerde groep waarin partijen (natuurlijke personen, rechtspersonen of combinaties daarvan) samenwerken voor een gemeenschappelijk doel of belang middels onderlinge afspraken, maar waarbij die groep zelf niet in het recht als rechtssubject is erkend als drager van wettelijke rechten en plichten.
SER	Sociaal-Economische Raad. Dit is een adviesorgaan waarin ondernemers, werknemers en onafhankelijke deskundigen (kroonleden) samenwerken, om tot overeenstemming te komen over belangrijke sociaal-economische onderwerpen. De SER adviseert de regering en het parlement over het sociaal-economisch beleid.
SiS	Sturing in Samenwerking beschrijft het provinciaal instrumentarium en de wijze waarop wij omgaan met de SiS investeringsportefeuille.
SiS investeringsportefeuille	Het totaal aan activawaarde van de verbonden partijen, leningen aan deelnemingen en derden, borgstellingen (maximale exposure) en gronden uitgegeven in erfpacht.
Social Return on Investment	De maatschappelijke impact of resultaat van de investering.
Solvabiliteitsratio	Het eigen vermogen gedeeld door het totaal vermogen. Deze ratio geeft aan in hoeverre de Provincie in staat is aan haar verplichtingen op lange termijn te kunnen voldoen.
Stakeholdersanalyse	Omgevingsinventarisatie waarin de verschillende invalshoeken en bijbehorende belanghebbenden in kaart worden gebracht.
Sturen	Dit is richting geven aan een organisatie om de beleidsdoelstellingen te realiseren. Voor een goede sturing is het essentieel om op tijd afspraken te maken en contractueel vast te leggen. De afspraken gaan over de doelen, te leveren prestatie, budgetten, output, afbakening van taken en verantwoordelijkheden en bevoegdheden, het omgaan met risico's en de eisen aan de inhoud en frequentie van rapportages.
Three Lines Model	Dit is een model om de controlfunctie in te richten en grip te houden op de samenwerkingsvormen of projecten en instrumenten die de Provincie inzet.
Toezicht	Toezicht houdt in dat informatie wordt verzameld om te beoordelen of het samenwerkingsverband aan de gestelde eisen voldoet. Op basis van deze beoordeling kan indien nodig worden ingegrepen. Intern toezicht verwijst naar het toezicht op het bestuur van een organisatie door een orgaan binnen dezelfde organisatie.
Treasury portefeuille	De liquide middelen en tijdelijk overtollige middelen van de Provincie.
Verantwoording	Verantwoording is het sluitstuk van het proces. Daarbij wordt aan belanghebbenden voldoende informatie verstrekt om te kunnen beoordelen of de gestelde doelstellingen zijn behaald en of de manier waarop de organisatie wordt aangestuurd en beheerst voldoende vertrouwen biedt dat toekomstige doelstellingen zullen worden gerealiseerd.
Verbonden Partij	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 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 medeeigenaar 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. Het BBV definieert bestuurlijk belang als zeggenschap van de Provincie, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht.
Verordeningen	Een verordening is een overheidsbesluit van algemene strekking (wetgeving) en kan door verschillende overheidsinstanties worden verstrekt (bv. Gemeentelijke verordening of Provinciale verordening).
Wederkerigheidsbeginsel	Wederkerigheid in samenwerking betekent dat beide partijen profijt hebben van de samenwerking. Dit kan worden gedaan door gemeenschappelijke doelen en waarden te ontwikkelen en te delen.
Wet Fido	De Wet Fido bevordert de solide financieringswijze bij openbare lichamen. Doel is het vermijden van grote fluctuaties in de rentelasten. In de Wet Fido zijn artikelen opgenomen voor het uitzetten en aangaan van leningen.
Wettelijke taken	Dit zijn taken van de Provincie die bepaald zijn in wet- of regelgeving.

WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. De WRR informeert en adviseert de regering en het parlement over grote maatschappelijke vraagstukken.

Uitvoeringskader

1. Inleiding

Op 19 juni 2026 is het strategisch kader Sturing in Samenwerking 4.0 door PS vastgesteld. Het strategisch kader biedt de kaders en richtlijnen voor het bepalen van het publieke belang, het vaststellen van onze rol- en instrumentkeuze in het kader van samenwerkingsverbanden en de organisatie van de governance rondom samenwerkingsverbanden.

In het uitvoeringskader Sturing in Samenwerking 4.0, zijn de meest gebruikte instrumenten voor samenwerking nader uitgewerkt. Het uitvoeringskader is van toepassing nadat de samenwerkingsvorm en instrumentkeuze zijn bepaald via het stappenplan in het strategisch kader. Het uitvoeringskader biedt inzicht in de inhoud van het gekozen instrument, de vereisten die in acht moeten worden genomen, richtlijnen, de relevante financiële, fiscale en juridische aandachtspunten, en hoe good governance, informatievoorziening en risicomanagement rondom het gekozen instrument kan worden ingericht. Sturing in Samenwerking wordt hierna afgekort tot SiS.

1.1 Hoe is gekomen tot een keuze voor een instrument?
Voordat dit uitvoeringskader van toepassing is, is de keuze voor het in te zetten instrument gemaakt door middel van het doorlopen van de stappen in het strategisch kader. Het strategisch kader SiS 4.0 biedt een afwegingskader voor het bepalen van het publieke en provinciale belang en voor onze rol- en instrumentkeuze. Daarbij is gebruik gemaakt van een vierstappenplan zoals omschreven in het strategisch kader. De vier stappen hangen onderling samen en zijn:

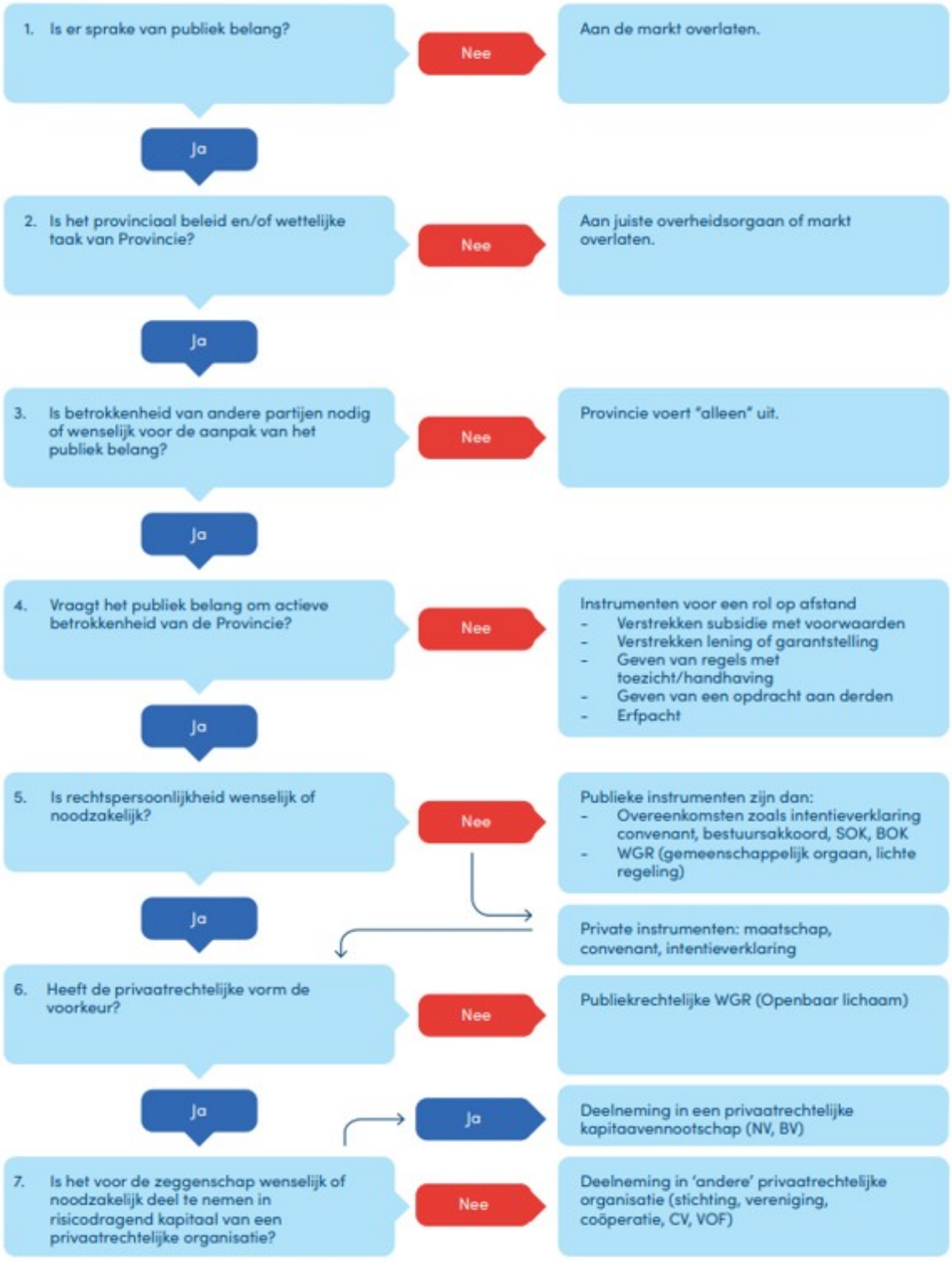
1. Bepalen publiek en provinciaal belang
2. Rolbepaling en rolkeuze
3. Instrumentkeuze
4. Good governance

Na het doorlopen van stap 1 en 2 is in stap 3 van het strategisch kader de afweging gemaakt met welk instrument deze rol en de samenwerking het beste vorm gegeven kan worden. Dat begint met het beantwoorden van een aantal vragen om de gewenste wijze van sturing voor het realiseren van de provinciale doelen te bepalen. De antwoorden geven een (voorlopige) richting aan hoe de Provincie wil sturen om het initiatief te realiseren. Dat kan variëren van actieve sturing (dichtbij) tot passieve sturing (op afstand).



Figuur 1: van passief naar actief

Op basis van een afwegingskader (hieronder en zie ook paragraaf 9.3 van het strategisch kader) is verder bepaald welke (samenwerkings)instrumenten ingezet kunnen worden om de provinciale doelen binnen een samenwerkingsverband te realiseren. Naast onderstaand afwegingskader kunnen ook de hulpvragen (in bijlage 2 van het strategisch kader Sturing in Samenwerking) worden betrokken bij het bepalen van de vorm van samenwerking.



Figuur 2: afwegingskader strategisch kader

Voor de meest geschikte instrumenten zijn vanuit verschillende invalshoeken de gevolgen in kaart gebracht. Het gaat dan om de gevolgen voor het maatschappelijk rendement (doeltreffendheid), financiële en fiscale gevolgen (getrouwheid en compliance), juridische gevolgen (rechtmatigheid), organisatorische gevolgen (uitvoerbaarheid), gevolgen voor doelmatigheid en de beoordeling van de impact op de totale portfolio. Uit een integrale afweging van alle gevolgen van mogelijk in te zetten instrumenten is een voorkeursinstrument gevolgd om onze rol in te vullen en de provinciale doelen te realiseren.

1.2 Risicomanagement

De Provincie hanteert een integraal risicomanagementbeleid [16], een cyclische en gestructureerde werkwijze voor het omgaan met risico's en kansen die samenhangen met alle bestaande processen, activiteiten, diensten, opgaven, programma's, projecten en verbonden partijen.
Het doel is om een redelijke mate van zekerheid te verschaffen dat beleidsdoelen, projectresultaten en programmadoelstellingen worden gerealiseerd. Dit omvat het nemen van maatregelen om risico's te beheersen, kansen te benutten, of bewust te besluiten risico's te accepteren.
In het risicomanagement beleid worden procedures beschreven voor het identificeren, beoordelen en beheersen van risico's. Dit risicomanagementbeleid geldt voor alle instrumenten van de Provincie, waaronder de instrumenten omschreven in dit uitvoeringskader.
Voor het bepalen van risico's en risicomanagement in relatie tot de instrumenten in dit uitvoeringskader wordt verwezen naar de generieke risico's en beheersingsmaatregelen bij het desbetreffend instrument en naar het integraal risicomanagementbeleid.

1.3 Afwijking en wijziging van het uitvoeringskader

In het advies aan GS (of aan PS) wordt de centrale vraag beantwoord of het voorstel voldoet aan de vereisten van het instrument uit het uitvoeringskader. Als er afwijkingen zijn van de vereisten, dan moeten deze expliciet in het GS-voorstel (of het PS voorstel) worden toegelicht (beslispunt voor GS). Het bevoegd orgaan (GS of PS) dat een besluit moet nemen over een voorliggend inhoudelijk voorstel (GS-voorstel of Statenvoorstel) beslist over een afwijking van een vereiste. De instrumenten hebben naast vereisten ook richtlijnen. Richtlijnen voor instrumenten worden door GS gevolgd tenzij sprake is van situaties die maatwerk vereisen. Bijvoorbeeld vanwege medeaandeelhouders. Voor de bestuurlijk relevante richtlijnen waar maatwerk wordt toegepast zal een motivering worden opgenomen in de GS nota. Hier geldt dus het principe: "Pas toe of leg uit". Het toepassen van de vereisten en de richtlijnen van de instrumenten wordt bij de volgende update van het SIS geëvalueerd.

GS is gemachtigd om wijzigingen in SiS 4.0 uitvoeringskader door te voeren voor zover deze wijzigingen passen binnen de scope en kaders van SiS 4.0 strategisch kader. PS wordt hierover geïnformeerd.

1.4 Stapeling van instrumenten

Stapeling van instrumenten betekent dat meerdere instrumenten tegelijkertijd worden ingezet om hetzelfde doel te bereiken. Denk bijvoorbeeld aan een vennootschap waar de Provincie aandeelhouder van is en tegelijkertijd een lening aan verstrekt. Stapeling van instrumenten en daarmee de verschillende rollen die de Provincie uitoefent dient duidelijk in kaart te worden gebracht in de GS nota en in het Statenvoorstel. Hierbij wordt ook inzicht gegeven in de gebruikte instrumenten, de rollen van de Provincie en welke risico's hierbij worden gelopen door de Provincie.

In de financiële verordening van Provincie Limburg is hierover het volgende opgenomen: "Onder het stapelen van provinciale instrumenten wordt verstaan: het combineren van de instrumenten subsidies, opdrachten , overeenkomsten, leningen, borgstellingen, agiokapitaal en/of erfpacht, waarbij de totale investering (met de gecombineerde inzet van deze instrumenten) meer dan € 1 mln. bedraagt.

1.5 Sturing, toezicht, beheersing en verantwoording

Goed openbaar bestuur vanuit organisatieperspectief bestaat uit vier componenten: sturing, toezicht, beheersing en verantwoording. In het strategisch kader van Sturing in Samenwerking zijn de definities opgenomen. De begrippen worden in de hoofdstukken van de instrumenten bij 'Good Governance' gebruikt en worden voor de volledigheid hieronder nogmaals beschreven.

Sturing is het richting geven aan een organisatie om de beleidsdoelstellingen te realiseren. Dat kan een zelfstandige organisatie zijn, zoals een verbonden partij of een separaat orgaan binnen de provinciale organisatie, maar ook een tijdelijke project- of programmaorganisatie. Voor een goede sturing is het essentieel om op tijd afspraken te maken en contractueel vast te leggen. In de paragraaf good governance van de afzonderlijke instrumenten is de betekenis van sturen dat GS stuurt richting de samenwerkingspartner.

16 *Het integraal risicomanagementbeleid is op moment van behandeling in PS (12 december 2025) nog niet vastgesteld door DT, GS of PS.*

Toezicht houdt in dat informatie wordt verzameld om te beoordelen of het samenwerkingsverband aan de gestelde eisen voldoet. Op basis van deze beoordeling kan indien nodig worden ingegrepen. Intern toezicht verwijst naar het toezicht op het bestuur van een organisatie door een orgaan binnen dezelfde organisatie. In de paragraaf good governance van de afzonderlijke instrumenten is de betekenis van toezicht dat PS toezicht houdt op GS.

Beheersing is het invoeren van maatregelen en procedures om de samenwerking op koers te houden. Er wordt gecontroleerd of de uitvoering in lijn is en blijft met de plannen. Als dat niet het geval is, kunnen tijdig aanpassingen worden gedaan om de beleidsdoelstellingen alsnog te behalen. In de paragraaf good governance van de afzonderlijke instrumenten is de betekenis van beheersen dat GS toezicht houdt en beheersingsmaatregelen hanteert richting de samenwerkingspartner.

Verantwoording is het sluitstuk van het proces. Daarbij wordt aan belanghebbenden voldoende informatie verstrekt om te kunnen beoordelen of de gestelde doelstellingen zijn behaald en of de manier waarop de organisatie wordt aangestuurd en beheerst voldoende vertrouwen biedt dat toekomstige doelstellingen zullen worden gerealiseerd. In de hoofdstukken bij de instrumenten heeft verantwoording een dubbel betekenis: a) de samenwerkingspartner legt verantwoording af aan de Provincie (GS) en b) GS legt verantwoording af aan PS.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 tot en met hoofdstuk 10 worden de instrumenten beschreven, waarbij eerst de instrumenten met passieve sturing aan bod komen en daarna de instrumenten met actieve sturing worden beschreven. In de hoofdstukken wordt de volgende indeling aangehouden:

- Inleiding
- Omschrijving instrument
- Wanneer wordt het instrument ingezet?
- Wettelijke en provinciale kaders
- Vereisten en richtlijnen
- Afwegingen
- Financiële en fiscale aspecten
- Good governance
- Informatievoorziening
- Risicobeheersing

2. Instrument subsidieverlening



2.1. Inleiding
Subsidies vormen een instrument waarmee de Provincie Limburg maatschappelijke activiteiten stimuleert en haar beleidsdoelen helpt te verwezenlijken. Het verstrekken van een subsidie is gebonden aan wettelijke kaders, provinciale regels en een zorgvuldige afweging van verschillende belangen. In dit hoofdstuk wordt toegelicht wat onder een subsidie wordt verstaan, welke subsidiemogelijkheden de Provincie Limburg kent, onder welke voorwaarden en procedures het instrument kan worden ingezet en welke aandachtspunten, risico's en beheersmaatregelen hierbij aan de orde zijn. Dit overzicht biedt houvast bij het toepassen van het subsidie-instrument binnen de provinciale werkprocessen.

2.2. 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. Om te bepalen of sprake is van een subsidie dient naar de inhoud van het project en de activiteiten in kwestie te worden gekeken. Een subsidie wordt gekenmerkt door het uitgangspunt dat de activiteiten van aanvrager leidend zijn en de Provincie Limburg in het kader van het algemeen belang bereid is om deze activiteiten middels een bijdrage te stimuleren. Beslissend is of voldaan is aan alle elementen van de genoemde begripsomschrijving. De gekozen benaming (financiering, bijdrage, subsidie, etc.) doet er niet toe (materieel begrip).

De Algemene Subsidieverordening van de Provincie Limburg definieert 3 soorten subsidies:

1. 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) van aanvrager.
2. Exploitatiesubsidie:	een subsidie die voor één of meer boekjaren (kan bestaan uit kalenderjaren of bijv. schooljaar of sportseizoen) 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. 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.

2.3. Wanneer wordt het instrument ingezet?
Het publiekrechtelijk instrument subsidies kan worden ingezet ingeval de Provincie bepaalde maatschappelijke activiteiten en daarbij behorend gedrag wil stimuleren om een beleidsdoel te bereiken.

Subsidies zijn zinvol wanneer een externe partij bepaalde activiteiten wil realiseren die de Provincie in het kader van het algemeen belang wenselijk acht, maar deze activiteiten niet vanzelf tot stand komen, omdat bijvoorbeeld 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 die de Provincie wil stimuleren.

Aandachtspunten
Op het moment dat er sprake is van de uitvoering van een wettelijke taak en/of er een goed of dienst aan de Provincie wordt geleverd (tegenprestatie), hetgeen niet onder de definitie van een subsidie valt, dan dient het instrument opdrachtverlening te worden ingezet. Een overzicht met verschillen tussen een (overeenkomst van) opdracht en subsidie is in bijlage 2 opgenomen.

In een uitzonderlijk geval kan door PS of GS aan een ander bestuursorgaan (bijvoorbeeld een bestuurscommissie[17]) een bevoegdheid worden gedelegeerd respectievelijk gemandateerd tot het verstrekken van subsidies.

2.4. Wettelijke en provinciale kaders
De van belang zijnde wet- en regelgeving in het kader van subsidies betreft:
a. De actuele wet- en regelgeving:
   - Het bestuursrecht, te weten de Algemene wet bestuursrecht (Awb);
   - Europese regelgeving (staatssteunregels);

17 Bestuurscommissie is een bestuursorgaan (net zoals GS) dat gebruik kan maken van de instrumenten genoemd in dit uitvoeringskader, voorzover dit is afgesproken in het instellingenbesluit.

- De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG, Europese privacywet).

b. Provinciale kaders en beleid:
   - De vigerende Algemene Subsidieverordening of een afzonderlijke verordening waarin een uitputtende regeling is getroffen (bijv. de Subsidieverordening Natuur- en Landschapsbeheer Limburg of de Verordening Europese Landbouwsubsidies 2023-2027;
   - Nadere subsidieregels die voor het stimuleren van activiteiten op een bepaald beleidsterrein worden opgesteld. De actuele subsidieregelingen en bijbehorende documenten zijn te vinden op de provinciale website ('loket > subsidies');
   - Beleidsregels Subsidies;
   - Regels aanbesteding provincie Limburg bij subsidiëring;
   - Beleidsregels met betrekking tot reserves en voorzieningen bij structurele exploitatiesubsidies;
   - Nadere regels subsidiabele kosten in het kader van het verstrekken van projectsubsidie;
   - Regels voor goed bestuur bij structurele subsidierelaties provincie Limburg;
   - Het vigerende kader Sturing in Samenwerking.

2.5. Vereisten en richtlijnen
In de vigerende Algemene Subsidieverordening Provincie Limburg zijn de regels en procedures vastgelegd voor het aanvragen van subsidies, subsidieverlening, verplichtingen van de subsidieontvanger, subsidievaststelling en verantwoording. Bij het inzetten van het instrument subsidies moet de vigerende Algemene Subsidieverordening (of een afzonderlijke verordening waarin een uitputtende regeling is getroffen) worden gevolgd.

2.6 Afwegingen
Er zijn verschillende redenen om te kiezen voor de inzet van het subsidie-instrument waarbij de volgende afwegingen dienen te worden gemaakt:

- **Stimuleren specifiek gedrag**: provinciale doelen kunnen worden bereikt middels een subsidieregeling waarin vooraf vastgestelde subsidiecriteria en voorwaarden zijn opgenomen: er kan bij het opstellen van de subsidieregeling worden bepaald waarvoor subsidie wordt verstrekt en er kunnen (doelgebonden) verplichtingen worden opgelegd. De benodigde wettelijke grondslag (lees: de Nadere subsidieregels in combinatie met de vigerende Algemene Subsidieverordening) zorgt ervoor dat aan de voorkant voor alle potentiële aanvragers duidelijk is wie met inachtneming van welke regels aanspraak kan maken op de (beschikbare) subsidiegelden;
- **Flexibiliteit**: subsidies bieden ontvangers vaak meer vrijheid in hoe de middelen worden besteed, zolang de beoogde activiteiten worden uitgevoerd en/of resultaten worden behaald. De activiteiten van aanvrager zijn leidend;
- **Kosten effectief**: in principe wordt maar een deel van de activiteiten gefinancierd (cofinanciering is dan nodig);
- **Controle**: in de subsidiebeschikking kan onder meer worden geregeld welke gegevens ter controle moeten worden overgelegd en de mogelijkheid voor GS om de voortgang en de verantwoording te beoordelen (GS heeft geen directe invloed op bestuur en toezicht binnen subsidieontvanger). Dit is afhankelijk van de hoogte van het subsidiebedrag en het van toepassing zijnde subsidiearrangement;
- **Intrekken, wijzigen of lager vaststellen subsidie**: de Algemene wet bestuursrecht bevat gronden om een subsidiebeschikking (of vaststelling) 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. Dit betreft maatwerk en is afhankelijk van de omstandigheden van het geval (toepassing evenredigheidsbeginsel).

De volgende redenen kunnen een rol spelen om het subsidie-instrument niet in zetten waarbij afwegingen dienen te worden gemaakt:

- **Niet revolverende karakter**: verstrekte subsidiegelden worden bij realisatie van de doelstellingen niet terugontvangen en daarmee kunnen de provinciale middelen niet aan ander beleid/andere projecten worden besteed;
- **Minder directe controle over de uitvoering**: subsidieverstrekking is slechts een stimuleringsinstrument en geen of beperkt sturingsinstrument. 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. Bij inspanningsverplichtingen zal een subsidieontvanger 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 om de subsidie te behouden. 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 (al dan niet deels) worden terugbetaald;

- **Niet afdwingbaarheid**: 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 (geheel) of anders uit te voeren, maakt hij enkel geen of beperkt 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 mogelijkerwijs aanbestedingsplichtig wordt. (Zie ook bijlage 2).
- **Risico op misbruik en oneigenlijk gebruik**: niet alle subsidies worden gecontroleerd (zie paragraaf 2.7). Bij subsidieverstrekking worden met het oog op het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik de volgende handelingen uitgevoerd:
  a. risicoanalyse op nadere subsidieregels;
  b. (steekproefsgewijze) verantwoordingen waarbij wordt gecontroleerd of de subsidieontvanger aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen en/of voorwaarden heeft voldaan (eventueel aangevuld met administratieve of fysieke controles);
  c. sanctie- en handhavingsbeleid;
  d. registratiebeleid m.b.t. misbruik;
  e. periodieke evaluatie van nadere subsidieregels;
  f. meldingsplicht subsidieontvanger. De meldingen kunnen aanleiding zijn om het subsidiebedrag ten nadele van de subsidieontvanger te wijzigen.

Ter voorkoming van/sanctie op misbruik en oneigenlijk gebruik zijn de Beleidsregels Subsidies (hoofdstuk Sanctie en handhaving) door Gedeputeerde Staten vastgesteld.

2.7. Financiële en fiscale aspecten

Financiële aspecten

Indien er een subsidieplafond is gekoppeld aan een subsidieregeling, dient een subsidieaanvraag te worden afgewezen, indien toekenning van de subsidie zou leiden tot overschrijding van het subsidieplafond.

De wijze van bevoorschotting van subsidies is geregeld in de door Gedeputeerde Staten vastgestelde Beleidsregels Subsidies (hoofdstuk Bevoorschotting en uitbetaling), waarbij als uitgangspunt geldt dat subsidies tot € 25.000 meteen bij de verlening worden vastgesteld en uitbetaald en vanaf € 25.000 tot 90% worden bevoorschot.

De wijze van verantwoording is geregeld in de door Provinciale Staten vastgestelde Algemene Subsidieverordening, waarbij sprake is van drie arrangementen (subsidies tot € 25.000, subsidies vanaf € 25.000 tot € 125.000 en subsidies vanaf € 125.000). Hierbij geldt als uitgangspunt dat subsidies tot € 25.000 zonder voorafgaande subsidieverlening door Gedeputeerde Staten direct worden vastgesteld en steekproefsgewijs worden gecontroleerd. Subsidies vanaf € 25.000 tot € 125.000 worden vastgesteld op basis van een inhoudelijke rapportage. Subsidies vanaf € 125.000 worden vastgesteld zowel op basis van een inhoudelijke rapportage en een financiële verantwoording (inclusief accountantsrapportage).

Fiscale aspecten

Het is belangrijk dat de subsidies die GS geven, niet onderworpen zijn aan de heffing van omzetbelasting. Dit kan alleen als de subsidie geen betaling betreft voor goederen of diensten die geleverd worden aan de provincie of aan anderen (rechtstreekse baat). Van rechtstreekse baat (tegenprestatie) bij de provincie Limburg (en dus een btw-belaste subsidie) is sprake indien deze de handelingen/activiteiten van de gesubsidieerde gebruikt, hetgeen het geval is indien de provincie Limburg:

- die handelingen/activiteiten aanwendt ten behoeve van de totstandkoming, aanpassing en uitvoering van beleid (oftewel aan de provincie geleverde goederen of diensten); of
- die handelingen/activiteiten feitelijk inhouden het uitvoeren van (wettelijke) taken die de provincie Limburg zelf moet verrichten.

Let op: indien de subsidieontvanger de aan haar in rekening gebrachte btw kan compenseren dan wel in aftrek kan brengen en dus niet kostprijsverhogend werkt, dan mag deze btw niet gesubsidieerd worden.

2.8. Good governance
Bij de inzet van het subsidie-instrument is sprake van passieve sturing (stimuleringsinstrument). De Provincie Limburg kan de activiteiten immers niet afdwingen (zoals bij een opdracht), nu het subsidie-ontvanger vrij staat de activiteiten niet uit te voeren en afstand te doen van de subsidie. In onderstaande tabel is de governance (wijze van sturen, beheersen, toezicht en verantwoording) binnen het subsidie-proces weergegeven.

Hoe?	Wie?	Toelichting
Sturing		
PS bepalen het (subsidie)beleid van de Provincie op hoofdlijnen.	PS	• PS stellen de beleidskaders vast waarbinnen subsidies worden verleend. • PS keuren de provinciale begroting goed, waarin de financiële middelen voor subsidies zijn opgenomen. • PS stellen de algemene subsidieverordening vast (ASV).
GS werken het subsidiebeleid uit per beleidsterrein.	GS	• GS stellen nadere subsidieregelingen vast.
GS stimuleren het gebruik van subsidieregelingen.	GS	• Subsidieregelingen worden maximaal onder de aandacht gebracht om aanvragen te stimuleren. • Het aanvragen van subsidies wordt gefaciliteerd met behulp van formulieren en factsheets.
GS verlenen subsidies via subsidiebeschikkingen.	GS	• Het verlenen van subsidies is een (gemandateerde) bevoegdheid van GS. • In beschikkingen worden de beoogde activiteit(en) en doelstellingen en/of resultaten vastgelegd. • Subsidieontvangers krijgen door GS verplichtingen opgelegd met betrekking tot uitvoering van de gesubsidieerde activiteit(en), tussentijdse verantwoording en controle-informatie.
Toezicht		
PS houden toezicht op het door GS uitgevoerde beleid.	PS	• PS controleren of doelen en resultaten zijn behaald en dat de uitgaven (inclusief verstrekte subsidies) rechtmatig en doelmatig zijn besteed (o.a. beoordeling strekking accountantsverklaring bij jaarrekening en beoordeling kwaliteit toelichting op verschillende begrotingsprogramma's en beleidsproducten).
Reguliere controlemogelijkheden van PS.	PS	• PS maken, voor het uitoefenen van hun controlerende taken, indien nodig gebruik van inlichtingenplicht van het college, recht van onderzoek en recht op individuele bijstand. • Openbaar subsidieregister via www.limburg.nl (per kwartaal geactualiseerd).
Rekenkameronderzoek.	PS	• Provinciale Staten kunnen voor de uitoefening van haar controlerende taken, de Zuidelijke Rekenkamer vragen om onderzoek te doen naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van verstrekte subsidies.
Beheersing		
Beoordelen voortgang en (tussentijdse) verantwoording(en) van subsidieontvanger.	GS	• Tussentijds overleg met subsidieontvanger. • Monitoren inhoudelijke- en financiële voortgang. • Tussentijdse voortgangsrapportages beoordelen (indien van toepassing) en eventueel meldingsplicht. • Naleving van gestelde verplichtingen controleren. Gevolgen verbinden aan niet naleving verplichtingen (tussentijds ten nadele van subsidieontvanger wijzigen/intrekken of bij de vaststelling lager of op nihil vaststellen.

Beoordelen (tussentijdse) verantwoording(en) van subsidieontvanger.	GS	• Monitoren voortgang aan de hand van verplichte (tussentijds) verantwoording af te leggen over de besteding van de middelen en de behaalde resultaten. • Naleving van gestelde verplichtingen controleren.
Beoordelen externe accountantsverklaring of bestuursverklaring.	GS	• Beoordelen strekking accountantsverklaring bij financiële verantwoording over getrouwheid en rechtmatigheid van bestedingen (indien van toepassing) • Beoordelen bestuursverklaring (indien van toepassing).
Definitieve vaststelling van subsidie (beschikking).	GS	• Beoordelen effectiviteit, doelmatigheid en rechtmatigheid (met behulp van accountantsverklaring indien van toepassing) van bestedingen en definitief vaststellen van subsidie.
Verantwoording		
Verantwoording subsidieontvanger aan GS.	GS	• De subsidieontvanger legt verantwoording af aan GS over besteding van middelen en behaalde resultaten. • GS beoordeelt de effectiviteit, doelmatigheid en rechtmatigheid (met behulp van accountantsverklaring indien van toepassing) van bestedingen en stelt de subsidie definitief vast (via een beschikking).
Verantwoording GS aan PS.	GS	• In de programmaverantwoording in de jaarstukken en in tussentijdse afwijkingenrapportage(s) wordt verantwoording afgelegd over de doelmatigheid en effecten van verstrekte subsidies. • GS leggen via de jaarrekening de rechtmatigheidsverantwoording af aan PS. Hierin worden evt. onrechtmatige subsidies opgenomen. De accountant geeft een accountantsverklaring bij de jaarrekening over het boekjaar. • Elk kwartaal wordt het subsidieregister bijgewerkt en openbaar gemaakt met informatie over naam project, naam van de aanvrager, datum en bedrag van verlening en naam van de subsidieregeling, respectievelijk wettelijke grondslag op grond waarvan de subsidie is verstrekt.

2.9 Informatievoorziening
De volgende informatie wordt verstrekt aan GS:

- GS nota's inzake nadere subsidieregelingen (ook afwijkingen hiervan middels hardheidsclausule).
- GS nota's inzake (incidentele) subsidiebeschikkingen (A en B nota's), alles voor zover vereist conform het vigerende Mandaatbesluit Gedeputeerde Staten van Limburg.
- (Tussentijdse) verantwoording(en) subsidieaanvrager indien van toepassing.

De volgende informatie wordt via GS verstrekt aan PS:
- Verantwoording van subsidiestromen via reguliere P&C-producten.

2.10. Risicobeheersing
De belangrijkste generieke risico's vanuit het perspectief van de Provincie en beheersmaatregelen van het instrument subsidies zijn als volgt samen te vatten:

Risico's	Beheersmaatregelen
Het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies.	• Duidelijke en transparante regels en richtlijnen voor het verstrekken van subsidies. • Opvragen en beoordelen van accountantsverklaring (> € 125.000) gericht op naleving van de subsidievoorwaarden (rechtmatigheid). • Opvragen en beoordelen van bestuursverklaring (< € 125.000) gericht op naleving van subsidievoorwaarden. • Beoordelen tussentijdse verantwoordingen.

	• Voeren van tussentijdse overleggen met subsidie-aanvrager over de inhoudelijke- en financiële voortgang.
Het risico op juridische-, fiscale- en financiële geschillen.	• Tijdige specialistische toetsing door cluster AJZ en cluster Financiën (financieel specialisten en fiscalisten).
Het risico op overtreden Europese regels voor staatsteun bij verlenen van subsidies.	• Verplichte consultatie van staatssteun specialist bij subsidie-regelingen en subsidieaanvragen waarbij er sprake kan zijn van staatssteun.
Het risico dat de subsidies niet rechtmatig worden verleend c.q. vastgesteld.	• Functiescheiding tussen subsidieverleners en subsidievast-stellers. • Standaard werkprocessen, instructies en formats voor verle-nen en vaststellen van subsidies.
Het risico dat de doelen en/of resul-taten niet worden behaald	• Opnemen terugbetalingsverplichting (percentages) in subsi-diebeschikking indien beoogde doelen of resultaten niet of deels niet worden behaald. • Voeren van tussentijdse overleggen met subsidieontvanger over de inhoudelijke- en financiële voortgang (met inachtne-ming van de financiële arrangementen). • Meldingsplicht.

3. Instrument opdrachtverlening



3.1. Inleiding

Opdrachten vormen een instrument voor de Provincie Limburg bij de inkoop van diensten, goederen en werken. Door het verstrekken van opdrachten aan externe partijen kan de provincie haar beleidsdoelen efficiënt en doelgericht realiseren. Hierbij gelden zowel wettelijke als provinciale regels om zorgvuldig-heid, transparantie en rechtmatigheid te waarborgen. In dit hoofdstuk wordt uitgelegd wat het instrument opdracht inhoudt, wanneer en hoe het wordt toegepast, welke juridische, financiële en fiscale kaders van belang zijn en welke aandachtspunten en risicobeheersmaatregelen bij het gebruik van dit instrument komen kijken. Dit overzicht ondersteunt bij een correcte en effectieve inzet van het opdrachtinstrument binnen de provinciale organisatie.

3.2. Omschrijving instrument opdracht

De Provincie Limburg koopt diensten, goederen en werken in via opdrachten aan bedrijven of organisaties. Wanneer de Provincie een opdracht verstrekt, wordt er een overeenkomst gesloten waarin beide partijen duidelijke afspraken maken. Daarbij zijn zij wettelijk aan bepaalde regels gebonden.
De Aanbestedingswet en het provinciaal inkoopbeleid bepalen wanneer de Provincie verplicht is een opdracht aan te besteden. Aanbesteden houdt in dat de Provincie een aanbesteding op een digitaal inkoopplatform publiceert (zoals bijvoorbeeld een Europese openbare aanbesteding) of bedrijven gericht uitnodigt om een offerte uit te brengen (een niet-openbare aanbesteding, zoals bijvoorbeeld een meervoudig onderhandse aanbesteding). Zo kan de Provincie op zorgvuldige wijze de beste partner selecteren voor het uitvoeren van de opdracht, waarbij zowel prijs als kwaliteit een belangrijke rol spelen.
Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de Provincie Limburg beschrijft hoe deze processen zijn georganiseerd en uitgevoerd.
Het is belangrijk om te weten dat het geld dat de Provincie besteedt aan deze opdrachten niet terugvloeit naar de Provincie. Het gaat dus niet om een terugverdienconstructie of een lening, maar om een uitgave waarvoor de Provincie een product, dienst of werk geleverd krijgt.

Het instrument opdracht in de zin van dit uitvoeringskader ziet op opdrachten voor dienstverlening waarbij geen sprake van ondergeschiktheid is. Dat wil zeggen dat onder meer detachering niet onder het bereik van dit hoofdstuk valt. Dit onderscheid wordt overigens niet door de Aanbestedingswet gemaakt, zodat de detacheringen, qua het aanbestedingsregime, gewoon onder de werking van de Aanbestedingswet en ons Inkoop- en contractmanagementbeleid 2024 vallen.

Concessie

De Provincie kan naast opdrachtverlening ook gebruikmaken van een "concessie". 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 is er één concessie: de concessie voor openbaar vervoer (Arriva).

3.3. Wanneer wordt het instrument ingezet?

Het instrument opdracht wordt ingezet indien de Provincie een bepaalde inkoopbehoefte heeft en deze zelf niet kan of wil realiseren. Ten opzichte van het instrument subsidies heeft de Provincie met een opdracht meer controle over de uitvoering van de werkzaamheden, een opdracht bevat duidelijke afspraken over prestaties en betalingen, maar ook het initiatief ligt bij de Provincie. Een overzicht met verschillen tussen een (overeenkomst van) opdracht en subsidie is in bijlage 2 opgenomen.

Om het instrument opdracht te kunnen inzetten, wordt uitgegaan van een opdracht die moet worden aanbesteed. Aanbesteden is een specifieke methode om in te kopen en komt neer op het creëren van een ad hoc markt waar diensten, leveringen of werken aangeboden worden.

3.4. Wettelijke en provinciale kaders

De van belang zijnde wet- en regelgeving in het kader van opdrachtverlening betreft:

a. <u>De actuele wet- en regelgeving:</u>
- Europese richtlijn (Richtlijn 2014/23/EU en Richtlijn 2014/24/EU);
- Aanbestedingswet 2012 (Aw 2012, herzien in 2016);
- Aanbestedingsreglement Werken 2016 (ARW 2016);
- Gids Proportionaliteit;
- Europese- en nationale jurisprudentie op het gebied van inkoop en aanbesteding;
- Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties (DBA);
- Europese regelgeving (staatssteunregels);
- Wet op de omzetbelasting;
- De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG, Europese privacywet).

b. <u>Provinciale kaders en beleid :</u>
- Het vigerende Inkoop- en contractmanagementbeleid Provincie Limburg;
- De vigerende Algemene Inkoopvoorwaarden Provincie Limburg voor leveringen en diensten (AIV); zie <u>https://www.limburg.nl/over/organisatie/inkoop/</u>;
- 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;
- Mandaatbesluiten (zie mandaatregister Provincie Limburg);
- Gedragscode integriteit commissaris van de koning en gedeputeerden 2021;
- Het vigerende kader Sturing in Samenwerking.

c. Eigen modeldocumenten:
- De Provincie hanteert haar eigen modeldocumenten voor Europese aanbestedingsprocedures, nationale, meervoudig onderhandse procedures en enkelvoudig onderhandse opdrachten.

De juridische aspecten in voornoemde wet- en regelgeving zorgen ervoor dat het proces van opdrachtverstrekking eerlijk en transparant verloopt.

3.5. Vereisten en richtlijnen
In de wettelijke en provinciale kaders zijn de regels en procedures vastgelegd voor het inzetten van het instrument opdracht, opdrachtverlening en aanbestedingen. Bij het inzetten van het instrument opdrachten moeten de Aanbestedingswet en het vigerende Inkoop- en contractmanagementbeleid van de provincie Limburg worden gevolgd.

3.6. Afwegingen
Er zijn verschillende redenen om te kiezen voor opdrachtverlening waarbij de volgende afwegingen dienen te worden gemaakt:
- **Concurrentie en kwaliteit:** door aanbesteding kunnen meerdere leveranciers meedingen, wat leidt tot concurrentie op prijs en kwaliteit;
- **Flexibiliteit**: leveranciers kunnen zich aanmelden voor opdrachten van de overheid en middels raamcontracten kunnen gevraagde activiteiten worden afgeroepen;
- **Directe controle**: ten opzichte van het instrument subsidie heeft de Provincie meer controle en sturingsmogelijkheden over de uitvoering en kan specifieke eisen stellen aan de geleverde diensten of goederen. De prestatie is afdwingbaar;
- **Resultaatgerichtheid (duidelijke afspraken):** opdrachten zijn vaak gericht op het behalen van concrete resultaten binnen een bepaalde tijd;
- **Juridisch afdwingbare contractuele afspraken**: opdrachten vallen onder het civiele recht (met name het Burgerlijk Wetboek), dit betekent dat er sprake is van een juridisch afdwingbare contractuele afspraken tussen partijen. Niet-nakoming kan leiden tot juridische stappen zoals schadevergoeding of nakoming via civiele rechter.

De volgende redenen kunnen een rol spelen om niet te opteren voor opdrachtverlening waarbij afwegingen de volgende dienen te worden gemaakt:
- **Administratieve lasten:** het opstellen en beheren van de offerte-uitvagen (Programma van Eisen, KYC etc.) en contracten kan tijdrovend en duur zijn;
- **Complexiteit:** het aanbestedingsproces (bijv. via digitaal aanbestedingssysteem) kan complex zijn, zowel voor Provincie als opdrachtgever als de leveranciers;
- **Controleverlies:** ten opzichte van het door de Provincie zelf uitvoeren van de werkzaamheden kan opdrachtverlening leiden tot minder directe controle over de kwaliteit en voortgang van de werkzaamheden;
- **Vertrouwelijkheid:** het delen van gevoelige informatie met derden kan risico's met zich meebrengen als er vooraf geen goede afspraken zijn gemaakt over gegevensbescherming;
- **Communicatie**: er kunnen misverstanden ontstaan door verschillen in communicatie en verwachtingen tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer.

3.7. Financiële en fiscale aspecten
Financiële aspecten

Afhankelijk van de opdrachtwaarde en de soort opdracht dient te worden bezien welke procedure van toepassing is: enkelvoudig onderhandse procedure (ENKO), meervoudig onderhandse procedure (MVO), nationale aanbesteding procedure (NA) of Europese aanbesteding procedure (EA).

Fiscale aspecten
- **Omzetbelasting**
  Van belang is om aan de voorzijde (vóór opdrachtverlening) te beoordelen of de provincie Limburg de aan haar (op grond van de fiscale wet- en regelgeving) in rekening gebrachte omzetbelasting kan compenseren, in vooraftrek kan nemen dan wel een kostprijsverhogend effect heeft. Kostprijsverhogende btw dient gefinancierd te worden uit het betreffende project-/programmabudget.
- **Loonbelasting**

Indien bij opdrachtverlening sprake is van inzet van derden dienen de interne procedures te worden gevolgd om te borgen dat getoetst wordt of de werkzaamheden al dan niet buiten dienstbetrekking kunnen worden verricht. Indien de fiscalist (eventueel na afstemming met de Belastingdienst) oordeelt dat de arbeidsrelatie wordt gekwalificeerd als een dienstbetrekking (arbeidsovereenkomst) dient de provincie Limburg als inhoudingsplichtige de verschuldigde belastingen en (sociale) premies van de betreffende ingehuurde derden juist, tijdig en volledig af te dragen. In dat geval is er geen sprake meer van een opdracht in de zin van de Aanbestedingswet.

3.8. Good governance
De governance (wijze van sturen, beheersen, toezicht en verantwoording) van het instrument opdracht kan als volgt worden weergegeven:

Hoe?	Wie?	Toelichting
Sturing		
Vigerend Inkoop- en contractmanagementbeleid.	GS	• Dit kaderstellend beleid geeft sturing aan de inkoop- en contractmanagement activiteiten van Provincie Limburg. Naast kaders biedt het handvatten voor medewerkers en leveranciers en is het een instrument voor het bestuur om (strategische) doelen te realiseren.
GS (of de gemandateerde) neemt het besluit over het aangaan van de overeenkomst van opdracht (voor diensten, goederen en werken).	GS	• In de overeenkomst van opdracht wordt het provinciale belang geborgd. De beoogde prestaties worden in de overeenkomst beschreven. Tevens worden afspraken over uitvoering, resultaten en betaling met de opdrachtnemer gemaakt.
Toezicht		
PS houden toezicht op de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid door GS.	PS	• PS controleren of doelen en resultaten zijn behaald en dat de uitgaven (inclusief opdrachten aan derden) rechtmatig en doelmatig zijn besteed (o.a. beoordeling strekking accountantsverklaring bij jaarrekening en beoordeling kwaliteit toelichting op verschillende begrotingsprogramma's en beleidsproducten). • Jaarlijks wordt een evaluatie uitgevoerd naar de doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerd inkoop- en aanbestedingsbeleid. • PS kunnen, voor de uitoefening van hun controlerende taken, de Zuidelijke Rekenkamer vragen om onderzoek te doen naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van opdrachten.
PS uiten wensen en bedenkingen over beoogde overeenkomsten met ingrijpende gevolgen voor Provincie.	PS	• Op grond van artikel 167 Provinciewet.
Reguliere controlemogelijkheden van PS.	PS	• PS maken, voor het uitoefenen van hun controlerende taken, indien nodig gebruik van inlichtingenplicht van het college, recht van onderzoek en recht op individuele bijstand.
Rekenkameronderzoek.	PS	• Provinciale Staten kunnen voor de uitoefening van haar controlerende taken, de Zuidelijke Rekenkamer vragen om onderzoek te doen naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van verstrekte opdrachten.
Beheersing		
Contractmanagement.	GS	• Het beheren van overeenkomsten over de hele levenscyclus van een contract: van onderhandeling en ondertekening tot het beheer, vernieuwing of beëindiging van het contract (kwaliteit en afgesproken resultaat).

Verplichtingenadministratie.	GS	• Koppelen van elke opdracht aan een verplichtingnummer met voorafgaande goedkeuring door de budgethouder.
(Tussentijdse) overleg met opdrachtnemer over voortgang.	GS	• (Tussentijds) overleg met opdrachtnemer. • Monitoren inhoudelijke en financiële voortgang.
Verantwoording		
Verantwoording opdrachtnemer aan GS.	GS	• Oplevering afgesproken resultaat (prestatie).
Verantwoording GS aan PS.	GS	• In programmaverantwoording van de jaarstukken en tussentijdse voortgangsrapportage(s) wordt verantwoording afgelegd over de doelmatigheid en effecten van projecten waarbinnen onder meer opdracht(en) is/zijn verstrekt. • GS bieden jaarlijks aan PS een evaluatie aan inzake de doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde inkoop- en aanbestedingsbeleid.

3.9 Informatievoorziening
De volgende informatie wordt verstrekt aan GS:
- GS-nota's met Europese en nationale aanbestedingen.
- GS nota's met afwijkingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.
- GS nota's wijziging inkoop- en aanbestedingsbeleid.

De volgende informatie wordt via GS verstrekt aan PS:
- Statenvoorstellen waar opdrachten als instrument onderdeel van uit kunnen maken.
- Programmaverantwoording met toelichting op onder andere projecten die via een opdracht worden uitgevoerd.
- Idem voor tussentijdse voortgangsrapportages.
- Jaarlijkse evaluatie rechtmatigheid en doelmatigheid aanbestedingen.

3.10 Risicobeheersing
De belangrijkste generieke risico's vanuit het perspectief van de Provincie en beheersmaatregelen van het instrument opdracht zijn als volgt samen te vatten:

Risico's	Beheersmaatregelen
Het risico op niet naleving van wet- en regelgeving, wat kan leiden tot juridische geschillen.	• Duidelijke en transparante het vigerende inkoop- en aanbestedingsregels in Inkoop- en Contractmanagement beleid. • Jaarlijkse evaluatie van rechtmatigheid en doelmatigheid van uitgevoerde aanbestedingen. • Mandaatbesluit Gedeputeerde Staten. • Mandaatbesluit Directie.
Het risico op reputatieschade bij fraude- en integriteitskwesties bij de leverancier.	• KYC-checks bij leveranciers. • Integriteitsverklaringen van leveranciers. • Fraudeprocedure en een jaarlijkse (provinciebrede) fraude-risicoanalyse. • Training en bewustwording: regelmatige training voor medewerkers over ethisch gedrag en integriteit. • Leveranciersbeheer: regelmatige evaluatie en monitoring leverancierssprestaties.
Het risico dat de opdracht niet conform de vooraf gestelde eisen wordt uitgevoerd.	• Vooraf helder Programma van eisen definiëren. • Contractmanagement: zorgvuldig opstellen, registreren en beheren van contracten om juridische risico's te minimaliseren. • Contractmanagement: naleving van contract (tussentijds) beoordelen.

Het risico op juridische-, fiscale- en financiële geschillen.	• Tijdige specialistische toetsing door cluster AJZ en cluster Financiën (financieel specialisten en fiscalisten).
Het risico dat de doelen en/of resultaten niet worden behaald.	• Voeren van tussentijdse evaluaties met leverancier over de inhoudelijke- en financiële voortgang. • Evaluatie van de individuele uitgevoerde opdracht.

4. Instrument financiering: geldleningen, garantstelling en borgstellingen



4.1. Inleiding

Geldleningen, borgstellingen en garantstellingen zijn financiële instrumenten waarmee de Provincie Limburg maatschappelijke initiatieven kan faciliteren en ondersteunen. Door het verstrekken van een lening of het afgeven van een garantie of borgstelling, maakt de Provincie het mogelijk dat projecten met een publiek belang tot uitvoering komen, terwijl de middelen op termijn weer terugvloeien naar de Provincie. Het inzetten van deze instrumenten vraagt om heldere voorwaarden, zorgvuldige afwegingen en een solide juridische, financiële en governance-inbedding. In dit hoofdstuk wordt uitgelegd wat het instrument financieringen inhoudt, wanneer en hoe het wordt toegepast, welke juridische, financiële en fiscale kaders van belang zijn en welke aandachtspunten en risicobeheersmaatregelen bij het gebruik van dit instrument komen kijken.

De Provincie maakt gebruik van het instrument financiering op drie verschillende wijzen: via het verstrekken van een geldlening, garantstelling of borgstelling. Waar in dit hoofdstuk de term financiering wordt gebruikt, wordt gedoeld op deze drie vormen van financiering.

4.2. Omschrijving instrument

Geldlening

Een geldlening is een overeenkomst waarbij de Provincie een bepaald bedrag ter beschikking stelt aan een geldnemer, die zich verplicht dit bedrag op een later tijdstip, doorgaans met rente, terug te betalen. Een geldlening heeft dus een revolverend karakter, in principe komt de geldsom plus eventuele rente volledig terug naar de Provincie. Geldleningen worden verstrekt in de vorm van een (reguliere) onderhandse geldlening waarbij de Provincie rechtstreeks een lening aan de aanvragende partij verstrekt. 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;
3. Overbruggingsfinanciering (ter voorfinanciering van bijvoorbeeld nog te ontvangen subsidies),

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. Uitgangspunt is dat waar mogelijk zekerheden voor de Provincie worden bedongen en dat het rentepercentage met inbegrip van het risicoprofiel marktconform dient te zijn en de hoogte van de rente minimaal bepaald dient te worden conform de daartoe opgestelde Europese Staatssteunregels . (Zie hiervoor paragraaf 4.5 vereiste nummer 8 en de toelichting hierop in bijlage 4).
De algemene lijn bij zekerheden bij geldleningen is dat de Provincie waar mogelijk minimaal gelijkwaardig in rang is en gelijkwaardige condities (bijvoorbeeld in prioritering van de ontvangsten van rente en aflossing) heeft ten opzichte van de andere financiers.

Ad 2) Geldlening zonder zekerheid
Bij een geldlening zonder zekerheid is in het beginsel het risicoprofiel hoger dan bij een geldlening met zekerheid. Omdat de Provincie bij wanbetaling van de leningnemer geen preferente positie heeft en opzichte van andere schuldeisers. Ook hiervoor geldt het uitgangspunt is dat het rentepercentage met inbegrip van het risicoprofiel marktconform dient te zijn (zie hiervoor paragraaf 4.5 vereiste nummer 8 en de toelichting hierop in bijlage 4).
Een lening zonder dat de Provincie zekerheid ontvangt geniet niet de voorkeur, maar een dergelijke lening van de Provincie kan er evenwel voor zorgen dat een project alsnog van de grond komt c.q. voor derden financiers aantrekkelijk wordt om mede te financieren. Het is een middel om het vertrouwen te vergroten in kansrijke initiatieven met publiek belang voor Limburg. De Provincie laat hiermee ook zien dat het project belangrijk wordt geacht. Tegen een dergelijke achterstellingspositie staat dan wel een hoger rentetarief tegenover (als gevolg van risico-opslagen) dat bij de aanvrager in rekening wordt gebracht dan de tarieven die banken berekenen uitgaande van de situatie dat deze andere financierende partijen (vrijwel) alle zekerheden verkrijgen. De impact van de achterstelling moet duidelijk uit de rentetariefopbouw van de financiering blijken.

Ad 3) Overbruggingsfinanciering (ter voorfinanciering van bijvoorbeeld nog te ontvangen subsidies)
De Provincie kan een overbruggingsfinanciering verstrekken voor bijvoorbeeld projecten waarvoor (Europese of landelijke) subsidies zijn aangevraagd en al dan niet toegekend en waarvan de uitbetaling nog niet heeft plaatsgevonden. Deze projecten hebben meestal een verhoogd risicoprofiel en daarom worden aanvullende zekerheden gevraagd (bijv. bankgarantie, concerngarantie of hypotheek) en wordt de hoogte van het rentetarief daarop afgestemd, wederom minimaal conform de Europese Staatssteunregels [18].
Afhankelijk van de gestelde zekerheden en de status van de subsidie (niet-, voorlopig- of definitief toegekend) wordt een risicoreservering gevormd conform de voorwaarden in de Financiële Verordening. Vereiste 6 uit paragraaf 4.5. is niet van toepassing voor overbruggingsfinancieringen.

Garantstelling en borgstelling

In de context van dit uitvoeringskader wordt onder een garant- en borgstelling verstaan: "het door de Provincie garanderen van rente- en aflossingsverplichtingen en van door derden (meestal bij banken) afgesloten leningen". In de risicoparagraaf van de Programmabegroting en jaarrekening (onderdeel van de paragraaf Weerstandsvermogen) komen de garant- en borgstellingen expliciet aan de orde. Als een garantie of borgstelling wordt verstrekt, loopt de kredietverstrekker minder risico's. Dit resulteert voor de geldnemer vaak in toegang tot de sectorbanken voor de Nederlandse overheden, een lager rentepercentage en mogelijk tevens andere gunstigere leningsvoorwaarden. Een garant- of borgstelling wordt vastgelegd in een overeenkomst tussen de Provincie en de begunstigde (bijv. een bank). Bij een garant- of borgstelling wordt ook een vergoeding (garantstellings- of borgststellingprovisie) in rekening gebracht en de hoogte wordt bepaald door het risico dat de Provincie hierin heeft. Ook hiervoor geldt het uitgangspunt dat het rentepercentage met inbegrip van het risicoprofiel marktconform dient te zijn en de hoogte minimaal bepaald dien te worden conform de Europese Staatssteunregels.

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 geldnemer heeft aangesproken en de geldnemer inmiddels in

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

verzuim is. Borg- en garantstelling lijken dus veel op elkaar, maar er bestaat een juridisch verschil. Vanuit het perspectief van de **Provincie als verstrekker** van de borgstelling of van de garantie zal de Provincie bij voorkeur een borgstelling verstrekken, aangezien dat de Provincie meer bescherming biedt.
Het is ook mogelijk dat de Provincie in het kader van een geldlening (hierboven nader omschreven) een borgstelling of garantstelling vraagt van de geldnemer. In dat geval wil de Provincie juist meer zekerheid ontvangen en dus zal de **Provincie als begunstigde** vragen om een garantstelling van de wederpartij.

4.3. Wanneer wordt het instrument ingezet?
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 (zie voor de definitie van marktfalen SiS 4.0 – strategisch kader).

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.

4.4. Wettelijke en provinciale kaders
De van belang zijnde wet- en regelgeving in het kader van financieringen betreft:

a. De actuele wet- en regelgeving:
- Provinciewet;
- Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV);
- Europese regelgeving (staatsteunregels);
- Wet fido;
- Wet Hof;
- Wet Markt en Overheid;
- De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG, Europese privacywet).

b. Provinciale kaders en beleid
- Financiële verordening Provincie Limburg (ex artikel 216 Provinciewet);
- Het vigerende kader Sturing in Samenwerking.

Vanuit deze wet- en regelgeving worden geen belemmeringen opgeworpen om als decentrale overheid, financieringen af te geven, zolang dit expliciet wordt gelegitimeerd door het betrokken publieke belang, dit passend is binnen de regelgeving rond "staatssteun" en niet verstrekt wordt aan een decentrale overheid binnen de provinciegrenzen. Dit laatste is vastgelegd in de Wet fido.

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

Ten slotte moeten financieringen voldoen aan de vereisten als genoemd in de volgende paragraaf 4.5 Vereisten en richtlijnen.

4.5. Vereisten en richtlijnen
Bij het verstrekken van een financiering en het bepalen van het rentetarief zijn de hieronder opgenomen vereisten van toepassing. Als aan minimaal één van de vereisten niet wordt voldaan, dan is een financiering vanuit financieel- en risicoperspectief niet wenselijk en zal cluster Financiën zo ook adviseren; echter, GS kunnen alsnog besluiten om de financiering te verstrekken, indien het maatschappelijk rendement in een bepaalde opgave belangrijker wordt gewogen dan de financiële risico's. Zoals reeds vermeld in paragraaf 1.3 wordt in het advies aan GS en PS de centrale vraag beantwoord of het voorstel voldoet aan de vereisten van het instrument uit het uitvoeringskader. Als er afwijkingen zijn van de vereisten, moeten deze conform paragraaf 1.3 expliciet in het GS- of PS-voorstel worden toegelicht.

#	Vereisten bij verstrekken financiering (garantstelling, borgstelling en geldlening)
1.	Uit de provinciale Know Your Customer (KYC) procedure blijkt dat er geen belemmeringen zijn om aan de aanvrager een financiering te verstrekken. Er worden geen kredieten verstrekt

	aan partijen die in het verleden financieringen van de Provincie niet hebben terugbetaald. Indien de co-financier geen bekende instantie is wordt deze ook betrokken in de KYC check. Voor meer informatie inzake de Know Your Customer (KYC) procedure zie bijlage 3.
2.	Externe partijen dienen mee te participeren voor minimaal 50% van de projectomvang, dit is inclusief de minimaal 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) van de aanvrager en door derden het restant.
3.	De specialistische toets (intern ambtelijk/extern) van het businessplan inclusief de (sluitende) business case is positief.
4.	De aanvraag voldoet aan de geldende wet- en regelgeving (o.a. Provinciewet, Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), Europese regelgeving, Wet fido, Wet Hof, Wet Markt en Overheid en Financiële Verordening Provincie Limburg).
5.	Bij het afgeven van een financiering dient een fiscale toets plaats te vinden ter beoordeling of al dan niet sprake is van een vpb-plichtige activiteit.
6.	Voorwaarden, verplichtingen (o.a. rapportages, jaarrekening) en doelen worden duidelijk en concreet opgenomen in de financieringsovereenkomst zodat deze ook gecontroleerd kunnen worden. In de overeenkomst van geldlening worden bepalingen opgenomen in lijn met de “model overeenkomst” voor geldleningen.
7.	In de overeenkomst van geldlening worden bepalingen opgenomen met betrekking tot het einde van de financiering, o.a. met betrekking tot looptijd, opeisingsgronden en vervroegde aflossing.
8.	Uitgangspunt is dat de rente markconform dient te worden vastgesteld. Zie voor meer informatie in de toelichting op deze vereiste in bijlage 4.
9.	Het rentetarief dat geoffreerd wordt aan de samenwerkingspartner mag niet negatief zijn.
10.	Bij een achterstelling van de financiering loopt de Provincie een hoger risico. Dit hoger risicoprofiel moet verwerkt worden in een extra risico-opslag. Dit betekent dat er een extra risico-opslag wordt opgenomen ten opzichte dat er geen achterstelling zou zijn.
11.	De aanvrager moet aantonen dat marktpartijen (banken) niet bereid zijn de lening (volledig) te financieren.
#	**Aanvullend vereiste specifiek voor garantstelling en borgstelling**
12.	Garanties en borgstellingen moeten aan het volgende voldoen om marktconformiteit te waarborgen: • De omvang van de borgstelling is goed te meten op het moment van toekenning en de borg- en garantstelling geldt voor een specifieke lening; • De onderneming verkeert niet in financiële moeilijkheden op het moment van borg- en garantstelling; • De onderneming moet een marktconforme vergoeding voor de borg- en garantiestelling betalen; • Er is sprake van een risico dat ook een particuliere investeerder zou lopen. De overheidsgarantie dekt niet meer dan 50% van de uitstaande lening (Provincie is hierin strenger dan Mededeling van de Commissie inzake staatssteun).

Een nadere toelichting op enkele vereisten is opgenomen in bijlage 4.

Richtlijnen
De volgende richtlijnen (aanbevelingen) zijn van toepassing bij het verstrekken van financieringen en bepaling van het rentetarief. Richtlijnen voor instrumenten zijn optionele elementen. Deze zijn in principe wel gewenst maar hiervan kan gemotiveerd van afgeweken worden door bijvoorbeeld het toepassen van maatwerk.

#	**Richtlijnen bij verstrekken financieringen (garantstelling, borgstelling en geldlening)**
1.	De krediet- en zekerhedenverhoudingen zijn zoveel mogelijk bepaald op basis van gelijkwaardigheid tussen de verschillende financiers.
2.	Financiering wordt verstrekt onder verkrijging van zoveel mogelijk zekerheden voor de Provincie (hypotheek, pandrecht etc.) en zo veel mogelijk gelijk in rang als andere houders van zekerheden.

3.	Financieringsaanvragen die reeds door een van de aan de Provincie gelieerde fondsen zijn afgewezen op inhoudelijke gronden met betrekking tot de businesscase komen niet in aanmerking voor provinciale financiering.
4.	Financieringsaanvragen die aansluiten bij de doelstellingen en investeringskaders van aan de Provincie gelieerde fondsen worden doorgeleid naar deze fondsen.
5.	Bij financiering van meerdere fases van het project dient de uitbetaling plaats te vinden via een milestone financieringstraject.
6.	Het rentetarief op de te verstrekken provinciale financiering staat in een passende verhouding tot de risico's die door de Provincie worden gelopen.
7.	Voor geldleningen die een looptijd hebben van meer dan 10 jaar geldt het uitgangspunt dat een maximale rentevast periode van 10 jaar wordt overeengekomen. Na deze 10 jaar wordt een nieuwe rentevast periode afgesloten.
8.	Daar waar het niet anders mogelijk is dat de Provincie een achtergestelde positie in de financiering moet innemen dan geldt de achterstelling in beginsel alleen bij uitwinning, niet tijdens de beheerfase. De Provincie wenst 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.

Een nadere toelichting op enkele richtlijnen is opgenomen in bijlage 4.

4.6. Afwegingen
Er zijn verschillende redenen om te kiezen voor de inzet van een financiering waarbij de volgende afwegingen dienen te worden gemaakt:

- **Revolverendheid**: een financiering komt in principe volledig terug naar de Provincie en drukt uitsluitend bij de vorming van de eventuele risicoreserve op de exploitatiebegroting;
- **Juridisch afdwingbare contractuele afspraken**: financieringen vallen onder het civiele recht (met name BW), dit betekent dat er sprake is van een juridisch afdwingbare contractuele afspraken tussen partijen (over hoofdsom, aflossing en rente). Niet-nakomingen kan leiden tot juridische stappen zoals schadevergoeding of nakoming via civiele rechter.
- **Multiplierеffect**: als gevolg van de cofinancieringseis worden bij financieringen minimaal voor 50% aan externe investeringen uitgelokt.
- **Eigen inbreng eis ('skin in the game')**: as gevolg van de eigen inbreng eis van 10% wordt de leningnemer / initiatiefnemer financieel gezien medeverantwoordelijk voor het resultaat.
- **Betere toegankelijkheid**: leningen van de Provincie kunnen toegankelijker zijn omdat Provincie een langere looptijd kan hanteren ten opzichte van bancaire financiering.

De volgende redenen kunnen een rol spelen om niet te opteren voor een financiering waarbij de volgende afwegingen dienen te worden gemaakt:

- **Risico op wanbetaling**: er is altijd een risico dat de lening ontvanger(s) niet in staat is om de lening deels of volledig terug te betalen, wat financiële verliezen voor de Provincie Limburg kan betekenen.
- **Geen directe controle**: bij het inzetten van een financiering heeft de Provincie geen directe controle over de kwaliteit en voortgang van de werkzaamheden waarvoor de financiering wordt verstrekt. Wel kunnen eisen ten aanzien van de informatieverstrekking worden vastgelegd en opschortende en/of ontbindende voorwaarden worden gesteld indien de leningnemer zich niet aan bepaalde vooraf gedefinieerde afspraken houdt.
- **Administratieve lasten**: het aanvraag- en beheerproces waaronder het opstellen en beheren van de leningsdocumentatie (leningovereenkomst, zekerheidsrechten, KYC etc.) kan complex, tijdrovend en duur zijn.

4.7. Financiële en fiscale aspecten
Financiële aspecten

Belangrijke financiële aandachtspunten zijn de vorming van een risicoreserve en de rol van Provinciale Staten bij financieringen aan niet-overheden boven één miljoen euro. Voor nadere uitwerking van deze aandachtspunten wordt verwezen naar de vigerende Financiële Verordening Provincie Limburg.

Fiscale aspecten

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 andere vpb-plichtige activiteit, welke binnen de provinciale organisatie plaatsvindt, moet worden toe-

gerekend. 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).
Mocht op enig moment wel een vpb-plichtige activiteit worden erkend, dan dienen de hiermee verband houdende kosten (belastingen, advieskosten en administratieve lasten) gefinancierd te worden uit het project-/programmabudget.

4.8. Good governance
De governance (wijze van sturen, beheersen, toezicht en verantwoording) van dit instrument financieringen kan als volgt worden weergegeven:

Hoe?	Wie?	Toelichting
Sturing		
GS nemen een besluit over alle financieringen	GS	• Het besluit tot het aangaan van een financiering betreft een bevoegdheid van GS en de rechtspersoon Provincie Limburg is partij bij de overeenkomst, waarbij de CdK bevoegd is de overeenkomst te ondertekenen. Bij beoogde financieringen aan niet overheden van meer dan € 1 mln wordt rekening gehouden met wensen en bedenkingen door PS.
Leningsdocumentatie borgt provinciale belangen (inhoudelijk en financieel)	GS	• In de juridische leningsdocumentatie wordt het provinciale belang geborgd. De beoogde provinciale doelen worden beschreven in de leningsovereenkomst. Tevens worden gedetailleerde afspraken over rente en aflossing en zekerheidsrechten gemaakt met de leningsnemer.
Beoordeling financieringsaanvragen	GS	• Multidisciplinaire beoordeling van financieringsaanvragen (beleidsmatig, juridisch, financieel en risico's). • *Optioneel:* externe specialistische toetsing.
Toezicht		
PS worden via begroting en jaarrekening geïnformeerd over verstrekte financieringen < € 1 mln.	PS	• PS worden in de paragraaf Financiering van de begroting en jaarrekening geïnformeerd over alle nieuwe verstrekte financieringen aan niet overheden kleiner dan € 1 mln.
Reguliere controlemogelijkheden PS	PS	• PS maken indien nodig gebruik van initiatiefrecht, indienen van amendementen, moties, recht van interpellatie en het vragenrechten, en voor het uitoefenen van hun controlerende taken indien nodig gebruik van inlichtingenplicht van het college, recht van onderzoek en recht op individuele bijstand.
PS uiten wensen en bedenkingen over alle financieringen aan niet-overheden > € 1 mln.	PS	• Conform de Financiële Verordening maken PS wensen en bedenkingen kenbaar over door GS beoogde financieringen aan niet overheden van meer dan € 1 mln. aan niet-overheden.
Bewaking begrote rentebaten en provisie-opbrengsten	PS	• In de jaarrekening en tussentijdse afwijkingenrapportages worden significante verschillen tussen begrote en gerealiseerde rentebaten en provisie-opbrengsten toegelicht.
Beheersing		
GS houden toezicht op de naleving van de leningsvoorwaarden	GS	• Cluster Financiën monitort alle lopende financieringen in mandaat namens GS.

Bewaken tijdige betaling van rente en aflossingen door leningnemers	GS	• Cluster Financiën voert een debiteurenadministratie met alle rente- en aflossingsnota's inclusief bijbehorend herinnerings- en aanmaningenproces. • Periodieke ouderdomsanalyse openstaande rente en aflossingen door cluster Financiën.
Verantwoording		
Verantwoording van leningnemer aan GS	GS	• In de lening overeenkomst wordt bepaald dat de leningnemer jaarlijks de jaarrekening zal delen met de Provincie en dat er jaarlijks een gesprek plaats vindt met de leningnemer.
Verantwoording GS aan PS (paragraaf Financiering)	GS	• Paragraaf Financiering in begroting en jaarrekening. • Toelichting op begrote en gerealiseerde rentebaten en provisie-opbrengsten in reguliere P&C- documenten zoals jaarrekening en begroting.

4.9 Informatievoorziening
De volgende informatie wordt verstrekt aan GS:
- GS-voorstellen van financieringen aan niet overheden < € 1mln.

De volgende informatie wordt via GS verstrekt aan PS:
- Statenvoorstellen met financieringen aan niet overheden > € 1 mln. voor wensen en bedenkingenprocedure inclusief bijbehorende juridische leningsdocumentatie (dit laatste meestal onder oplegging van geheimhouding van bedrijfsgevoelige informatie).
- Paragraaf Financiering in programmabegroting en jaarrekening.
- Programmaverantwoording in jaarstukken met begrote en gerealiseerde rentebaten en provisieopbrengsten en toelichting op significante afwijkingen in reguliere P&C-producten zoals begroting, jaarrekening en voorjaars- en najaarsnota.

4.10 Risicobeheersing
De belangrijkste generieke risico's vanuit het perspectief van de Provincie en beheersmaatregelen van het instrument financieringen zijn als volgt samen te vatten:

Risico's	Beheersmaatregelen
Het risico dat een onjuist rentetarief wordt overeengekomen.	• Cluster Financiën bepaalt op basis van een uniforme methodiek het rentepercentage waarbij het risicoprofiel (rekening houdend met eventuele zekerheden) van de leningsaanvraag leidend is voor de bepaling van het marktconforme rentetarief.
Het risico dat rente en aflossing niet tijdig wordt betaald.	• Sluitende business case ten grondslag aan de financiering die getoetst is door cluster Financiën. • Periodieke gesprekken met het bestuur en/of management van de leningsaanvrager. • Maandelijkse rapportage openstaande rente- en aflossingsnota's en opvolging door verantwoordelijk financieel adviseur. • Zekerheden in leningsovereenkomst die kunnen worden uitgewonnen bij structurele wanbetaling.
Het risico op juridische-, fiscale- en financiële geschillen.	• Tijdige specialistische toetsing door cluster AJZ en cluster Financiën (financieel specialisten en fiscalisten).
Het risico op reputatieschade bij fraude- en integriteitskwesties bij leningaanvrager.	• KYC-checks uitvoeren met betrekking tot de lening aanvragers. • Training en bewustwording over ethisch gedrag en integriteit. • Controle tekeningsbevoegdheid lening aanvrager aan de hand van KvK-gegevens.

Het risico dat business case die aan financieringsaanvraag ten grondslag ligt niet sluitend of te optimistisch wordt voorgesteld.	• Onafhankelijke en objectieve toetsing business case door cluster Financiën met focus op plausibiliteit van de onderbouwing van gehanteerde aannames voor toekomstverwachtingen. • *Optioneel:* externe specialistische toetsing wordt ingezet voor complexe financieringsaanvragen.
Het risico dat informatieverplichtingen niet worden nageleefd.	• Cluster Financiën controleert periodiek of de leningsnemer de contractueel overeengekomen verantwoordingsinformatie (bijv. kopie facturen investeringen, kwartaalrapportages, jaarrekening etc.) tijdig worden aangeleverd.
Het risico dat leningsbedrag wordt uitbetaald terwijl niet is voldaan aan opschortende voorwaarden.	• Op de dag van uitbetaling wordt gecontroleerd of aan (opschortende) voorwaarden is voldaan.
Het risico dat bedrag aan verkeerde bankrekeninghouder wordt uitbetaald.	• Vlak voor de uitbetaling wordt actueel bankafschrift opgevraagd en aan de hand van actuele KvK gegevens wordt vastgesteld dat de verstrekker van het bankafschrift hiertoe bevoegd is.
Het risico dat risicoreserve niet (meer) past bij het risicoprofiel van de lening.	• Jaarlijks worden bij het opstellen van de jaarrekening van de Provincie Limburg de benodigde risicoreserves geactualiseerd aan de hand van revisiedocumenten (voor alle financieringen die ultimo boekjaar nog een activawaarde hebben op de provinciale balans).

5. Instrument samenwerkingsovereenkomsten



5.1 Inleiding

Samenwerkingsovereenkomsten zijn een instrument voor de Provincie Limburg om de samenwerking met andere overheden, bedrijven of organisaties vorm te geven. In deze overeenkomsten worden afspraken vastgelegd over gezamenlijke doelen, verantwoordelijkheden en de wijze van samenwerking. De juridische binding kan variëren van een intentieverklaring tot een volledig afdwingbare overeenkomst. In dit hoofdstuk wordt uitgelegd wat het instrument samenwerkingsovereenkomsten inhoudt, wanneer en hoe het wordt toegepast, welke juridische, financiële en fiscale kaders van belang zijn en welke aandachtspunten en risicobeheersmaatregelen bij het gebruik van dit instrument komen kijken.

De hier bedoelde overeenkomsten bestaan naast de overeenkomsten die worden opgesteld in het kader van de andere in voorliggend uitvoeringskader genoemde instrumenten zoals de leningsovereenkomst, de garant- en borgstellingsovereenkomst, de aandeelhoudersovereenkomst, de erfpachtovereenkomst, etc.. Deze overeenkomsten worden niet in dit hoofdstuk behandeld. Waar passend kunnen de in dit hoofdstuk genoemde vereisten en richtlijnen echter wel overeenkomstig worden toegepast.

5.2 Omschrijving instrument
Een overeenkomst is een samenstel van afspraken tussen ten minste twee partijen die (in beginsel) een gezamenlijk doel hebben dat ze met het sluiten van de overeenkomst willen bereiken.

Een samenwerkingsovereenkomst is een afspraak tussen twee of meer partijen waarin de onderlinge samenwerking, de verdeling van taken en verantwoordelijkheden en eventuele gezamenlijke doelstellingen formeel worden vastgelegd. Dit type overeenkomst maakt duidelijk wat partijen van elkaar mogen verwachten en hoe de samenwerking wordt ingericht.

Samenwerkingsovereenkomsten kunnen tussen verschillende soorten partijen tot stand komen. Zo kan er sprake zijn van een overeenkomst tussen uitsluitend publieke partijen, bijvoorbeeld tussen de Provincie Limburg en een andere overheidsinstantie. In dat geval wordt de samenwerkingsovereenkomst vaak aangeduid als een bestuursovereenkomst.

Daarnaast is het mogelijk dat de samenwerking plaatsvindt tussen een publieke partij, zoals onder andere de Provincie, en een of meerdere private partijen (bijvoorbeeld bedrijven). In het algemeen wordt dit dan aangeduid als een samenwerkingsovereenkomst.

Verder kunnen samenwerkingsovereenkomsten variëren in de mate van juridische binding. Sommige overeenkomsten zijn volledig juridisch bindend. Dit betekent dat de afspraken in de overeenkomst rechtsgevolgen hebben: als één van de partijen zich niet aan deze afspraken houdt, kan de andere partij nakoming of schadevergoeding afdwingen bij de rechter. Andere overeenkomsten zijn minder, of zelfs helemaal niet, juridisch bindend. In dat geval spreken partijen vaak hun intentie uit om samen te werken, zonder elkaar formeel te verplichten. Een dergelijke niet-bindende samenwerking wordt doorgaans vastgelegd in een 'letter of intent' (LOI), ook wel intentieverklaring genoemd.

Voor de kwalificatie van het soort overeenkomst (en bijbehorende afdwingbaarheid) is de inhoud bepalend en niet de benaming die eraan is gegeven. Partijen kunnen bijvoorbeeld een intentieverklaring hebben gesloten, maar als er harde afspraken (afhankelijk van formulering en context) in zijn opgenomen, dan kan deze qua inhoud bijv. als een SOK kwalificeren en wel degelijk (in rechte) afdwingbaar zijn.

5.3 Wanneer wordt het instrument ingezet?
Het instrument samenwerkingsovereenkomst wordt ingezet als er een specifiek concreet doel in een concrete periode behaald moet worden en provinciale betrokkenheid daarvoor noodzakelijk of gewenst is. Daarmee kan gestuurd worden op de inhoud van het doel, de realisatietermijn, financiën en besluitvorming.

Het sluiten van een overeenkomst zonder inzet van een ander in dit uitvoeringskader beschreven instrument is een lichter middel om tot afspraken te komen met externe publieke of private partijen. Vaak wordt het instrument gebruikt indien het om kortdurende afspraken gaat dan wel incidentele afspraken of projecten. Het sluiten van een overeenkomst wordt regelmatig ingezet voorafgaand aan de inzet van een ander instrument zoals in dit kader uitgewerkt. Met een overeenkomst worden dan een aantal (beginsel)afspraken vastgelegd en uitgangspunten duidelijk omschreven voordat een ander instrument wordt ingezet. Enkel een overeenkomst sluiten zonder inzet van een ander instrument is niet toereikend/minder geschikt indien het om omvangrijke projecten of programma's gaat en sprake is van een langdurige samenwerking. Dan lenen andere instrumenten zich beter dan wel is inzet van andere instrumenten aanvullend vereist.

5.4 Wettelijke en provinciale kaders
Op overeenkomsten zijn het Burgerlijk Wetboek, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), Europese regelgeving (staatssteunregels) en de Provinciewet van toepassing. Er zijn geen specifieke provinciale kaders van toepassing.

Gedeputeerde Staten zijn bevoegd om namens de Provincie privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten, waaronder het sluiten van overeenkomsten, waarbij zij Provinciale Staten vooraf informeren als hierom wordt gevraagd of wanneer deze handelingen ingrijpende gevolgen voor de provincie kunnen hebben; in dat laatste geval nemen Gedeputeerde Staten geen besluit voordat Provinciale Staten hun wensen en bedenkingen kenbaar hebben kunnen maken.

5.5 Vereisten en richtlijnen

Bij het aangaan van samenwerkingsovereenkomsten zijn naast de wettelijke kaders de hieronder opgenomen vereisten en richtlijn van toepassing.

#	Vereisten bij inzet overeenkomsten
1.	**Doelen bepalen** Duidelijke omschrijving van de doelen. De Provincie moet naast het algemeen belang bekijken in hoeverre de doelstellingen van de Provincie aansluiten op de doelen en belangen van de wederpartij. Doelen, prestaties en (financiële) afspraken moeten zoveel mogelijk SMART worden geformuleerd. Afspraken moeten vooral duidelijk, helder, tijdig en meetbaar zijn.
2.	**Verantwoordelijkheden toewijzen** Vastleggen van de bevoegdheden, rollen en verantwoordelijkheden van partijen.
#	**Richtlijn bij inzet overeenkomsten**
3.	**Verantwoording afleggen** In de overeenkomst worden afspraken gemaakt over doelrealisatie. Betrokken partijen zullen beoordelen of en wanneer de doelen zijn behaald.

5.6 Afwegingen

Er zijn verschillende redenen om te kiezen voor de inzet van het instrument samenwerkingsovereenkomst, waarbij de volgende afwegingen worden gemaakt:

- **Lichter instrument**: Een overeenkomst kan een lichter instrument zijn dan andere instrumenten, bijvoorbeeld ter voorbereiding op inzet van een ander instrument.
- **Aard van partijen**: Het sluiten van een overeenkomst is mogelijk met uiteenlopende soorten partijen, zowel binnen de publieke sector (zoals andere overheden) als met private partijen, wat het instrument breed inzetbaar maakt.
- **Maatwerk**: bij het sluiten van een overeenkomst is een grote mate van maatwerk mogelijk. Partijen kunnen de inhoud, doelen en voorwaarden van de overeenkomst afstemmen op hun specifieke situatie en wensen. Overeenkomsten kunnen daarnaast, mits alle partijen akkoord zijn, relatief eenvoudig worden aangepast als de omstandigheden veranderen of nieuwe inzichten ontstaan.
- **Flexibiliteit in juridische afdwingbaarheid**: Overeenkomsten bieden flexibiliteit doordat partijen samen kunnen bepalen in hoeverre afspraken juridisch afdwingbaar zijn, bijvoorbeeld via een bindende overeenkomst of een niet-bindende intentieverklaring. Het risico bestaat dat bij minder afdwingbare afspraken de feitelijke impact of naleving beperkt blijft.

5.7 Financiële en fiscale aspecten

Financiële aspecten

Overeenkomsten kunnen financiële afspraken bevatten. De inzet van de financiële middelen moet bijdragen aan het behalen van het beoogde doel en resultaat.

Fiscale aspecten

Bij het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten dient aandacht te zijn voor mogelijke fiscale aspecten:

- **Omzetbelasting**
  Van belang is om aan de voorzijde te beoordelen of de bijdragen van partners in de samenwerking (in kind dan wel cash) al dan niet belast zijn met omzetbelasting, dit in verband met de hoogte van het beschikbare budget. Tevens dient beoordeeld te worden of de Provincie Limburg de aan haar in rekening gebrachte omzetbelasting kan compenseren, in vooraftrek kan nemen dan wel een kostprijsverhogend effect heeft. Kostprijsverhogende btw dient gefinancierd te worden uit het betreffende project-/programmabudget.
- **Loonbelasting**
  Indien sprake is van inzet van derden dienen de interne procedures te worden gevolgd om te borgen dat getoetst wordt of de werkzaamheden al dan niet buiten dienstbetrekking kunnen worden verricht. Indien de fiscalist (eventueel na afstemming met de Belastingdienst) oordeelt dat de arbeidsrelatie wordt gekwalificeerd als een dienstbetrekking (arbeidsovereenkomst) dient de provincie Limburg als inhoudingsplichtige de verschuldigde belastingen en (sociale) premies van de betreffende ingehuurde derden juist, tijdig en volledig af te dragen.
- **Vennootschapsbelasting**
  Bij samenwerkingen is het van belang dat de Provincie enkel de daadwerkelijke/directe kosten doorbelast en geen winstopslag doorberekend. Dit om te voorkomen dat een activiteit wordt gekwalificeerd als een onderneming voor de vennootschapsbelasting waarover tot 25,8% vennoot-

schapsbelasting moet worden afgedragen. Tevens zullen bijkomende advieskosten en administratieve lasten ten laste van het project-/programmabudget worden gebracht. Eventuele overschotten dienen jaarlijks terugbetaald te worden aan de samenwerkingspartner.

5.8 Good governance

De governance (wijze van sturen, beheersen, toezicht en verantwoording) van dit instrument samenwerkingsovereenkomsten kan als volgt worden weergegeven:

Hoe?	Wie?	Toelichting
Sturing		
GS nemen een besluit over het aangaan van een samenwerkingsovereenkomst.	GS	• Het besluit tot het aangaan van een overeenkomst betreft een bevoegdheid van GS en de rechtspersoon Provincie Limburg is partij bij de overeenkomst, waarbij de CdK bevoegd is de overeenkomst te ondertekenen. Publieke overeenkomsten worden ondertekend door GS.
De samenwerkingsovereenkomst borgt provinciale belangen (inhoudelijk en financieel).	GS	• De beoogde (provinciale) doelen en uitgangspunt worden beschreven in de samenwerkingsovereenkomst zodat de Provincie kan sturen op haar doelstelling en bij alle partijen bekendheid is over de te verwachten resultaten.
Toezicht		
Reguliere sturingsmogelijkheden PS.	PS	• PS maakt indien nodig gebruik van initiatiefrecht, indienen van amendementen, moties, recht van interpellatie en het vragenrechten, en voor het uitoefenen van hun controlerende taken indien nodig gebruik van inlichtingenplicht van het college, recht van onderzoek en recht op individuele bijstand.
PS uiten wensen en bedenkingen over overeenkomsten met ingrijpende gevolgen voor Provincie (met uitzondering van publieke samenwerkingsovereenkomsten).	PS	• Op grond van artikel 167 Provinciewet.
Beheersing		
GS beoordelen de voortgang van de overeenkomst en de naleving van de voorwaarden.	GS	• Tijdens de looptijd wordt de voortgang gemonitord en daar waar nodig in afstemming met de wederpartij bijgestuurd, indien voorzien wordt dat het behalen van de doelen achterloopt. Wijziging van de afspraken is enkel mogelijk indien de andere partij(en) daarmee instemt/instemmen. • Indien afspraken uit de samenwerkingsovereenkomst niet worden nagekomen, zal aan GS ter besluitvorming worden voorgelegd of er een nakomings/schadevergoedingsactie uitgevoerd zal worden.
Verantwoording		
Informatievoorziening door samenwerkingspartner(s).	GS	• In de samenwerkingsovereenkomst kunnen afspraken worden gemaakt over wanneer en hoe partijen elkaar informeren over het project/doel van de overeenkomst.
Verantwoording GS aan PS.	GS	• Via de reguliere P&C producten en de regeling grote projecten worden PS geïnformeerd over de voortgang van het project waarvan een overeenkomst onderdeel kan uitmaken. Indien er sprake is van budgetrecht of een project waar PS voorgelegd krijgt ter goedkeuring of wanneer PS wordt gevraagd voor wensen en bedenkingen zal een voorstel voorgelegd worden aan PS. In

		geval van majeure ontwikkelingen rapporteert GS aan PS over de voortgang.

5.9 Informatievoorziening
De volgende informatie wordt verstrekt aan GS:
- GS nota over afsluiten van de samenwerkingsovereenkomst;
- Verantwoordingsinformatie over het project of de opgave waar de overeenkomst onderdeel van is.

De volgende informatie wordt via GS verstrekt aan PS:
- via de reguliere P&C producten en de RGP wordt PS indirect geïnformeerd over de projecten of de opgave waar de overeenkomsten onderliggend aan zijn.

5.10 Risicobeheersing
De generieke risico's vanuit het perspectief van de Provincie en beheersmaatregelen van de juridische instrumenten zijn als volgt samen te vatten:

Risico's	**Beheersmaatregelen**
Het risico dat de beoogde beleidsdoelstellingen niet worden gehaald of veranderende politieke prioriteiten.	• Duidelijke afspraken in overeenkomst die GS in staat stellen de doelrealisatie te monitoren. • Flexibele afspraken en eventueel herzieningsmechanismen in overeenkomst.
Het risico op juridische-, fiscale- en financiële geschillen.	• Tijdige specialistische toetsing door cluster AJZ en cluster Financiën (financieel specialisten en fiscalisten). • Juridische clausules over geschillenbeslechting.
Onvoldoende naleving van afspraken.	• Contractadministratie en -beheer. • Afspraken omtrent beveiliging van (persoons)gegevens.
Onvoldoende afstemming tussen partijen c.q. gebrek aan betrokkenheid stakeholders.	• Regelmatige overlegmomenten en duidelijke communicatiekanalen. • Stakeholdermanagement.
Onvoldoende middelen of capaciteit en/of financiële risico's.	• Aan de voorkant in contract heldere afspraken opnemen over beschikbare middelen en capaciteit in relatie tot verantwoordelijkheden. • Afspraken over financiële garanties en/of verdeling van financiële risico's in overeenkomst.

6. Instrument verbonden partijen: vennootschappen



6.1 Inleiding

De Provincie Limburg werkt op diverse terreinen samen met externe organisaties waarin zij zowel een bestuurlijk als financieel belang heeft. Zulke samenwerkingsvormen worden “verbonden partijen” genoemd, waarbij vennootschappen – zoals BV’s of NV’s – de meest voorkomende verschijningsvorm zijn. Door als aandeelhouder deel te nemen in een vennootschap, kan de Provincie provinciale belangen op afstand borgen en sturen op inhoud en resultaten. Dit instrument vraagt om zorgvuldige afspraken rondom governance, verantwoording en risicobeheersing. Een andere vorm van een verbonden partij die door de Provincie vaker wordt gehanteerd is de gemeenschappelijke regeling. Deze ziet met name op samenwerking tussen overheden.

In dit hoofdstuk wordt eerst uitgelegd wat het instrument verbonden partijen inhoudt en wanneer het wordt toegepast. Vervolgens wordt specifiek voor het instrument vennootschappen (bv’s en nv’s) toegelicht welke juridische, financiële en fiscale kaders van belang zijn en welke aandachtspunten en risicobeheersmaatregelen bij het gebruik van dit instrument komen kijken. Omdat de vennootschap, in samenwerkingen, een instrument is dat vaker wordt gehanteerd door de Provincie is onderstaande toelichting specifiek gericht op dit instrument. In hoofdstuk 7 wordt een toelichting gegeven op het instrument gemeenschappelijke regeling. Ook een stichting kan een verbonden partij zijn. Aangezien dit slechts sporadisch gebeurt wordt het instrument stichting niet in een separaat hoofdstuk besproken maar in een bijlage.

6.2. Omschrijving instrument

Verbonden partijen

Verbonden partijen kunnen verschillende soorten organisaties zijn, te weten: stichtingen, maatschappen, vennootschappen (deelnemingen), verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen of publiekrechtelijke rechtsvormen. Als de Provincie in zo’n organisatie een bestuurlijk én financieel belang heeft, dan wordt in het kader van deze nota en conform BBV (Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten) gesproken van een verbonden partij. 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 het 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. Het BBV definieert bestuurlijk belang

als zeggenschap van de Provincie, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht.

Vennootschap (deelneming)

Een vennootschap is een verbonden partij, zijnde een deelneming in een besloten of naamloze vennootschap, waarin de Provincie aandelen met stemrecht heeft.

Vennootschappen zijn veruit de meest voorkomende vorm van verbonden partijen van de provincie Limburg, zodat vanaf hier specifiek op vennootschappen wordt ingegaan. Een revolverend fonds (zie bijlage 5) van de Provincie kan ook een vennootschap zijn. Voor de andere verbonden partijen zoals stichtingen en verenigingen bevat het strategisch kader Sturing in samenwerking 4.0 relevante bepalingen voor doelen en richtlijnen rondom good governance.

Er zijn twee soorten vennootschappen: naamloze vennootschappen (NV) en besloten vennootschappen (BV). In een vennootschap zijn drie wettelijke organen relevant: een bestuur, een algemene vergadering (AvA) en eventueel een raad van commissarissen (RvC). Ook is soms sprake van ingestelde advies- of investeringscommissies of een (verplichte) ondernemingsraad (OR).

Binnen een NV of BV vervult de Provincie de rol van aandeelhouder en is daarmee lid van de AvA als orgaan van de vennootschap. Bij uitzondering vervult de Provincie tevens de rol van statutair bestuurder en is dan lid van het bestuur als orgaan van de vennootschap.

De Provincie handelt in een vennootschap vrijwel nooit alleen. In veel gevallen is er sprake van medeaandeelhouders. Dit betekent dat de Provincie niet eenzijdig kan bepalen hoe de algemene vergadering zich dient te gedragen. De Provincie zal hierover het gesprek met de andere aandeelhouders moeten aangaan en tot overeenstemming moeten komen.

Dit kader is ook van toepassing op iedere vennootschap waarvan de Provincie enig aandeelhouder is. Eventuele andere rollen van de Provincie bij vennootschappen worden bij dit instrument niet besproken. Het gaat dan om: bevoegd gezag, financier, opdrachtgever, subsidiënt, toezichthouder of samenwerkingspartner.

6.3 Wanneer wordt het instrument ingezet?
Het instrument vennootschappen kan door de Provincie worden ingezet in de volgende gevallen. Voor de borging van een publiek belang wordt een actieve en meer permanente betrokkenheid van de Provincie wenselijk of noodzakelijk geacht. De Provincie wil daarbij actief invloed kunnen uitoefenen op de inhoud. Dat wordt vormgegeven doordat de Provincie alleen of samen met andere (private of publieke) partners deelneemt in een op te richten (of al opgerichte) vennootschap.
Nieuwe vennootschappen mogen alleen worden aangegaan als dat, na zorgvuldige afweging van de alternatieven (zie ook het stappenplan in het strategisch kader), de beste keuze lijkt te zijn. Het idee hierachter is dat publieke middelen bij voorkeur niet risicodragend worden ingezet en dat een vennootschap 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 vennootschap het beste geëigend is om met beperkt risico, doelmatig middelen in te zetten. Er moeten dus aantoonbaar dwingende redenen zijn om op basis van de genoemde voorwaarden risicodragend te participeren in een vennootschap.

6.4 Wettelijke en provinciale kaders
De van belang zijnde wet- en regelgeving in het kader van verbonden partijen betreft:

a. De actuele wet- en regelgeving:
   - Burgerlijk Wetboek Boek 2;
   - Provinciewet;
   - Wet Financiering Decentrale Overheden (Wet fido);
   - Europese regelgeving (staatssteunregels);
   - Wet Markt en Overheid;
   - Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG, Europese privacywet).

b. Provinciale kaders en beleid:
   - Financiële Verordening Provincie Limburg;
   - Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV);
   - Vigerende beleidskader benoemingen;

- Gedragscode integriteit Commissaris van de Koning en gedeputeerden.

c. Overige documenten:
   - Nederlandse corporate governance code (de Code).

In aanvulling op het voorgaande: er geldt geen separaat beleidskader voor provinciale deelnemingen in vennootschappen. Daarom is een aantal vereisten en richtlijnen specifiek ten aanzien van vennootschappen in dit hoofdstuk opgenomen (in de volgende paragraaf vereisten en richtlijnen).

6.5 Vereisten en richtlijnen
Initiatieven voor het aangaan van (nieuwe) deelnemingen in vennootschappen dienen aan diverse vereisten en richtlijnen te worden getoetst.

Om de vereisten (V) en richtlijnen (R) bij vennootschappen duidelijk te positioneren maken we een onderscheid tussen een oprichtingsfase, een beheerfase en een exitfase. In deze fases komen de bij de vennootschappen te onderscheiden governance aspecten aan bod te weten: sturing, beheersing, toezicht en verantwoording. De Nederlandse Corporate Governance Code is hierbij leidend.

Zoals reeds vermeld in paragraaf 1.3 wordt in het advies aan GS en PS de centrale vraag beantwoord of het voorstel voldoet aan de vereisten van het instrument uit het uitvoeringskader. Als er afwijkingen zijn van de vereisten, moeten deze conform paragraaf 1.3 expliciet in het GS- of PS-voorstel worden toegelicht.
Een **richtlijn** wordt in principe door GS gevolgd tenzij er sprake is van situaties die maatwerk vereisen. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn bij onderhandelingen met medeaandeelhouder(s) of bijvoorbeeld de situatie dat de betreffende richtlijn geen meerwaarde heeft voor de invulling van het actief aandeelhouderschap. Hierbij geldt dus het principe: ‘Pas toe of leg uit’.

Oprichtingsfase

A. **Doelen en prestatie-indicatoren bepalen (sturing)**
   1. Het strategisch provinciaal (publiek) belang dient voldoende te blijken uit de statuten van de vennootschap en/of uit andere relevante documenten zoals de aandeelhoudersovereenkomst, masterplan of businessplan (incl. de financiële meerjarenprognose). (V)
   2. Bij nieuwe of te herijken vennootschappen met een holdingstructuur wordt in de statuten of anderszins vastgelegd hoe de Provincie kan borgen en beoordelen dat de activiteiten en resultaten/doelen van eventuele dochtermaatschappijen in lijn zijn met de doelstellingen van de vennootschap. Dit gebeurt met inachtneming van de vereisten en richtlijnen zoals beschreven in de beheerfase.(V)
   3. Afspraken worden gemaakt over de uitvoering van doelen/prestaties en de wijze waarop die binnen de vennootschap zijn vastgelegd. (V)
   4. De afspraken over prestaties/output zijn afrekenbaar en meetbaar zodat de vennootschap kan worden aangesproken op de naleving ervan. (V)
   5. De wijze en de momenten waarop de realisatie van prestaties en doelen worden gemonitord en geëvalueerd is vastgelegd. (V)

B. **Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden toewijzen (sturing)**
   1. Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de vennootschap worden toebedeeld aan een statutair bestuur, een AvA en (optioneel) een RvC en/of een adviesorgaan. Dit gebeurt met inachtneming van de vereisten en richtlijnen zoals beschreven in de beheerfase. (V)
   2. Een RvC wordt verplicht ingesteld bij vennootschappen waar sprake is van een onafhankelijke externe bestuurder en/of meerdere publieke of private aandeelhouders. (V)
   3. De rol van de Provincie in vennootschappen wordt beperkt tot die van aandeelhouder en bij hoge uitzondering die van statutair bestuurder. (V)

C. **Informatieafspraken vastleggen (sturing)**
   1. Binnen de vennootschap worden procesafspraken vastgelegd over de frequentie en diepgang van rapportages door de vennootschap en het tijdig aanleveren daarvan aan de aandeelhouder(s). Dit gebeurt met inachtneming van de vereisten en richtlijnen zoals beschreven in de beheerfase. (V).
   2. De rapportage geeft tenminste inzicht in de voortgang van gestelde (inhoudelijke en financiële) doelen alsmede inzicht in strategische risico’s en beheersmaatregelen. (V)

D. **Omgang met (financiële en fiscale) risico’s bepalen (sturing)**

1. Afspraken rond risico's, risicoverdeling en de wijze waarop deze door de vennootschap worden beheerst en zijn vastgelegd; (V)
2. Afspraken over niet-reguliere informatievoorziening van de vennootschap aan de Provincie (en evt. andere aandeelhouders) als de doelen van de vennootschap niet gehaald dreigen te worden of financiële en andere risico's zich dreigen te manifesteren, zijn vastgelegd. (V)
3. Voordat een verbonden partij wordt opgericht, dienen de fiscale consequenties voor de omzetbelasting, vennootschapsbelasting, overdrachtsbelasting en eventueel loonheffing van deze verbonden partij i.o. met de Belastingdienst te zijn besproken en afgestemd. Na oprichting is de verbonden partij zelfstandig belastingplichtig (met uitzondering van een CV ten aanzien van de vennootschapsbelasting) en verantwoordelijk voor correcte naleving van de fiscale wet- en regelgeving. (V)

E. **Exit beschrijven (sturing)**
1. Bij oprichting wordt de exit procesmatig en ook inhoudelijk beschreven (V). Dit gebeurt met in achtneming van de vereisten en richtlijnen zoals beschreven in de exitfase.
2. Voor vennootschappen in de vorm van een fonds wordt een eindtermijn bepaald. (V)
3. Bij oprichting wordt expliciet geborgd dat GS periodiek de inhoudelijke en financiële grenzen beoordelen (V).

Beheerfase

F. **De Provincie stelt eisen en richtlijnen aan goed bestuur (beheersing)**
1. Alleen gekwalificeerde onafhankelijke deskundigen kunnen als statutair bestuurder van de vennootschap worden voorgedragen en leden van PS, leden van GS en ambtenaren van de Provincie zijn niet benoembaar.(V)
2. Bij wijze van uitzondering kan de Provincie als rechtspersoon de rol van statutair bestuurder vervullen. (V) Zie de toelichting in bijlage 6.
3. Oud bestuurders van de Provincie Limburg kunnen de eerste twee jaar na aftreden niet worden voorgedragen ter benoeming. (V)
4. De voordracht en benoeming van één (of meer) statutair bestuurder(s) geschiedt op basis van een duidelijke op de vennootschap toegesneden profielschets (deskundigheidseisen). (V)
5. Bij de werving van een nieuwe statutair bestuurder wordt een transparant werving- en selectietraject gehanteerd in lijn met de vereisten en uitgangspunten in het vigerend beleidskader benoemingen (o.a. vereiste man/vrouw verhouding). (R)
6. Bij vennootschappen is betrokkenheid van de Provincie gewenst bij eventuele werving en selectie van de statutair bestuurder(s) door een RvC. (R) In bijlage 6 is dit toegelicht.
7. De statutair bestuurder wordt bij voorkeur benoemd voor een periode van maximaal twee aaneengesloten termijnen van 4 jaren. (R)
8. Bij de herbenoeming van een statutair bestuurder na de 1e termijn wordt een transparante procedure gehanteerd, waarvan een evaluatie (met verslaglegging) deel uitmaakt (V).
9. Er wordt een gedragscode vastgelegd bij het (her)benoemen van een statutair bestuurder. Met een gedragscode wordt gelijkgesteld een door de bestuurder ondertekende integriteitsverklaring in combinatie met een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG). (R).
10. De gedragscode voldoet aan bepaalde minimum vereisten. (R) In bijlage 6 zijn deze vereisten nader toegelicht.
11. Het statutair bestuur is alert op het vermijden van elke vorm en schijn van belangenverstrengeling. In statuten (of anderszins) zijn de vereisten vastgelegd ter voorkoming van elke vorm van (schijn van) belangenvermenging én het inzichtelijk maken van (conflicterende) belangen en nevenfuncties. (V) In bijlage 6 is dit toegelicht.
12. Bestuurders worden passend beloond waarbij aansluiting wordt gezocht bij de (maximum) normering en systematiek van de Wet Normering Topinkomens (WNT). (R)
13. Jaarlijks vindt een functioneringsgesprek plaats met het statutair bestuur inclusief verslaglegging.(V) Dit gesprek wordt geïnitieerd door de RvC of -bij het ontbreken van een RvC- door de AvA.
14. De Provincie vindt het belangrijk dat bij het beoordelen van het functioneren van de statutair bestuurder(s) tenminste een aantal aandachtsgebieden wordt besproken. (R) In bijlage 8 is dit toegelicht.

G. **De Provincie stelt eisen en richtlijnen aan aandeelhouderschap (beheersing)**
1. GS streeft naar actief aandeelhouderschap. (R).
2. Om aandeelhouderschap te voeren kan gebruik worden gemaakt van wettelijke bevoegdheden. (R) Dit ziet op onder meer de volgende punten:

- 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. (R)

3. Om actief aandeelhouderschap te voeren kunnen de beïnvloedingsmogelijkheden van de aandeelhouder op het publieke belang worden uitgebreid in de statuten of in een aandeelhoudersovereenkomst. (R). Dit ziet op onder meer de volgende punten:
   - Invloed op de strategie (bijv. het vaststellen van het strategisch meerjarenplan);
   - Invloed op majeure investeringen (bijv. het goedkeuren van belangrijke investeringsvoorstellen);
   - Invloed op goed bestuur en toezicht (bijv. te stellen eisen aan goed bestuur en toezicht);
   - Invloed op het bezoldigingsbeleid (bijv. het hanteren van de WNT als leidraad);
   - Invloed op (management)informatie vanuit de deelneming (bijv. te stellen eisen aan rapportages);
   - Het streven naar efficiënte bedrijfsvoering en een structureel aanvaardbaar rendement;
   - Het toezien op een gezonde vermogensstructuur;
   - Afspraken inzake de externe accountant;
   - Het evt. hebben van een aanwijzingsbevoegdheid.
4. Het uitgangspunt is dat er bij de vennootschap jaarlijks tenminste 1 fysieke AvA plaatsvindt. (R)
5. De invulling van actief aandeelhouderschap vereist maatwerk. (V)

H. **De Provincie stelt eisen en richtlijnen aan indirect aandeelhouderschap (beheersing)**

1. De Provincie vindt het belangrijk dat een gedragscode wordt vastgelegd bij het (her)benoemen van bestuurders en toezichthouders bij dochters van (provinciale deelnemingen in) vennootschappen waarin de betreffende vennootschap voor minimaal 20% een aandeelhoudersbelang heeft. (R). Een uitzondering geldt voor participaties van vennootschappen die kwalificeren als 'investeringsfondsen' van de Provincie [19] . Voor de voorwaarden inzake de gedragscode zie F9 en F10.
2. Binnen dochters en kleindochters kan de Provincie (in beginsel) geen rechtstreekse invloed uitoefenen als aandeelhouder. De Provincie vindt het belangrijk dat bij de 'moeder' vennootschap statutair (of anderszins) wordt geborgd dat in geval van oprichting van (klein)dochters de doelstellingen daarvan bijdragen aan de doelstellingen van de holding/moeder. Om dit te bewerkstelligen geldt het volgende:
   a. Het besluit van het bestuur van een (moeder)vennootschap om een nieuwe dochter op te richten wordt aan voorafgaande goedkeuring van de aandeelhouder(s) van de betreffende 'moeder' vennootschap onderworpen waarbij dit besluit tenminste wordt voorzien van de statuten/oprichtingsakte van de (klein)dochter. (V)
   b. Bij de goedkeuring van het besluit onder a. wordt door de Provincie (als aandeelhouder van de 'moeder' vennootschap) bezien of het wenselijk is dat bijvoorbeeld majeure investeringsbesluiten van de (klein)dochterbedrijven -of andere governance aspecten- ter goedkeuring aan de AvA van de 'moeder' vennootschap moeten worden voorgelegd. (V) Dit vereist maatwerk.

I. **<u>De Provincie stelt eisen en richtlijnen aan de informatievoorziening door de vennootschap (beheersing)</u>**

1. De Provincie (als aandeelhouder) ontvangt periodiek rapportages over de uitvoering door de vennootschap; (V)
2. De Provincie (als aandeelhouder) beoogt dat tenminste 2 keer per jaar over de voortgang wordt gerapporteerd. Hierbij geldt dat de jaarstukken als één van deze rapportagemomenten meetellen. (R)

19)Deze participaties (niet zijnde (dochter)deelneming, maar een investering) betreft bijvoorbeeld investeringen van NV LIOF, Chemelot Ventures BV, Brightlands Ventures Partners Fund IV BV, Brightlands Agrifood Fund BV, Limburg Business Development Fonds BV en deels ook van Maastricht Health Campus B.V.

3. De rapportage van de vennootschap geeft voldoende inzicht en cijfermatige onderbouwing in (V):
   - de voortgang op de inhoudelijke en financiële doelen (inclusief de bijdrage van (klein)dochtervennootschappen op deze doelen);
   - de middelen/financiële/fiscale aspecten;
   - de (voortgang van de) belangrijkste risico's (ook inzake indirecte investeringen) en de bijbehorende beheersmaatregelen;
   - de korte en lange termijn prognoses.
4. Binnen de vennootschap is in de statuten (of anderszins) vastgelegd dat de statutair bestuurder in geval van incidenten een actieve informatieplicht heeft jegens de RvC en de aandeelhouder(s). (R)
5. Minimaal één keer per jaar wordt een evaluatiegesprek tussen de Provincie en de RvC gevoerd tenzij het aandeelhoudersbelang van de Provincie zo gering is dat een dergelijk gesprek geen meerwaarde heeft. Van dit gesprek wordt een schriftelijk verslag gemaakt. (V) Zie ook onderdeel K1.
6. De vennootschap is transparant inzake de toekenning van bezoldigingen en maatschappelijk verantwoord belonen. (R)

J. **De Provincie stelt eisen en richtlijnen aan goed toezicht binnen de vennootschap (beheersing)**
1. De RvC vervult binnen de vennootschap uiteenlopende rollen, te weten de rol als toezichthouder, de rol als klankbord/adviseur van het statutair bestuur, de rol als werkgever van het statutair bestuur en de rol als maatschappelijke antenne. (V)
2. De voordracht en benoeming van een toezichthouder geschiedt op basis van een duidelijke en op de vennootschap toegesneden profielschets (deskundigheidseisen), opgesteld door de aandeelhouder(s). (V)
3. Bij voordrachten door de Provincie geldt als vereiste dat alleen gekwalificeerde onafhankelijke deskundigen als toezichthouder worden voorgedragen.(V) De Provincie Limburg zal bij de voordrachten van andere aandeelhouders op onafhankelijkheid aandringen.
4. De meerderheid in de RvC is onafhankelijk in lijn met de Nederlandse corporate governance code. (R)
5. Bij voordrachten door de Provincie wordt een transparant werving- en selectietraject gehanteerd in lijn met de vereisten en uitgangspunten in het vigerend Beleidskader benoemingen (o.a. vereiste man/vrouw verhouding). (V) Dit kader wordt bij voordrachten door medeaandeelhouders door de Provincie als richtlijn meegegeven. (R)
6. Oud bestuurders van de Provincie Limburg kunnen de eerste twee jaar na aftreden niet worden voorgedragen ter benoeming. (V)
7. De Provincie (GS) zal erop toezien dat in de RvC voldoende financiële expertise is vertegenwoordigd. (V)
8. In lijn met de Wet Bestuur en Toezicht wordt bij voordracht en benoeming rekening gehouden met de limitering van het maximum aantal van vijf toezichthoudende functies dat een toezichthouder uitoefent. (R)
9. De toezichthouders worden in de regel benoemd voor een periode van maximaal twee aaneengesloten termijnen van 4 jaren. (V) Een uitzondering wordt gehanteerd voor de fondsen vanwege de vooraf bepaalde looptijd alsmede bij vennootschappen die een einde looptijd naderen.
10. Bij de herbenoeming van een toezichthouder na de 1e termijn wordt een transparante procedure gehanteerd, waarvan een evaluatie (met verslaglegging) deel uitmaakt. (V)
11. Er wordt een gedragscode vastgelegd bij het (her)benoemen van een toezichthouder. Met een gedragscode wordt gelijkgesteld een door de toezichthouder ondertekende integriteitsverklaring in combinatie met een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG); (R).
12. De gedragscode voldoet aan bepaalde minimum vereisten. (R) Zie het bepaalde onder F10 en bijlage 6.
13. De RvC formuleert een 'toezichtsvisie' waarin wordt toegelicht hoe de RvC haar taak wil uitoefenen (in de rol als toezichthouder, adviseur, werkgever en als maatschappelijke antenne), welke speerpunten er zijn voor een bepaalde periode en wat de wederzijdse verwachtingen tussen het statutair bestuur en RvC zijn. (R)
14. De RvC voert een jaarlijkse zelfevaluatie uit en deze evaluatie vindt elke drie jaar onder begeleiding van een externe deskundige plaats. (R)
15. De RvC is alert op het vermijden van elke vorm en schijn van belangenverstrengeling. In statuten (of anderszins) zijn de vereisten vastgelegd ter voorkoming van elke vorm van (de schijn van) belangenvermenging én het inzichtelijk maken van (conflicterende) belangen en nevenfuncties. (V) In bijlage 6 is dit toegelicht.

16. De voorzitter van de RvC houdt een actueel overzicht bij van de nevenfuncties van het statutair bestuur en de toezichthouders, zodat de aandeelhouders daar desgewenst over kunnen beschikken. (R)
17. Toezichthouders worden passend beloond waarbij aansluiting wordt gezocht bij de (maximum) normering en systematiek van de Wet Normering Topinkomens (WNT). (R).

K. **De Provincie stelt eisen en richtlijnen aan het inzicht in het gevoerde toezicht binnen de vennootschap *(beheersing)***

1. Minimaal één keer per jaar wordt een evaluatiegesprek tussen de Provincie en de RvC gevoerd tenzij het aandeelhoudersbelang van de Provincie zo gering is dat een dergelijk gesprek geen meerwaarde heeft. (V) In dit overleg worden tenminste de volgende punten besproken en vastgelegd:
    - Bespreekpunten n.a.v. actualiteiten (in relatie tot doelbereik).
    - Inzicht in de wijze waarop de uitvoering van de toezichtfunctie plaatsvindt.
    - De effectiviteit van de interne risicobeheersings- en controlesystemen.
    - Het functioneren en beoordelen van de statutair bestuurder (de werkgeversrol van de RvC).
    - Het (transparant) bezoldigingsbeleid binnen de vennootschap.
    - Goed bestuur en maatschappelijk verantwoord ondernemen.
    - Nevenfuncties van benoemde functionarissen en integriteitsaspecten.
    - De wijze waarop de RvC in het algemeen omgaat met belangenverstrengeling en/of in het afgelopen jaar situaties zich hebben voorgedaan waarbij er sprake was van (mogelijke) belangenverstrengeling en/of een tegenstrijdig belang.
    - Rooster van benoeming/aftreden RvC.
    - (Zelf)evaluatie RvC.

2. In het jaarverslag RvC (dat deel uitmaakt van het jaarverslag van de vennootschap) wordt tenminste gerapporteerd over een aantal vaste punten te weten: het aantal vergaderingen, besproken items, prioriteiten, dilemma's, risico's, nevenfuncties en de uitvoering van de toezichtsvisie. (R)

L. **De Provincie stelt eisen en richtlijnen aan de verantwoording door de vennootschap <u>(verantwoording)</u>**

1. De jaarrekening, jaarverslag en begroting van de vennootschap worden voorzien van een risicoparagraaf waarin risico's op strategisch niveau worden geïdentificeerd (oorzaak, kans, gevolg, voortgang) en gescoord (risico hoog/laag en impact groot/klein), de beheersmaatregelen die zijn/worden genomen worden beschreven en wordt aangegeven wat de netto impact is die resteert en welke acties in het boekjaar zijn uitgevoerd. (V)
2. Gelet op het belang van een volwassen risicomanagement binnen de vennootschap is het uitgangspunt dat de vennootschap een -door een externe accountant opgestelde- controleverklaring bij de jaarstukken voegt. (R)
3. Het bestuur maakt ten minste éénmaal in de vier jaar een grondige beoordeling van het functioneren van de externe accountant. Deze beoordeling betreft alle entiteiten en rollen waarin de accountant opereert. De belangrijkste conclusies hiervan zullen aan de aandeelhouder(s) worden medegedeeld. (R)
4. Overleg vindt plaats tijdens de jaarlijkse AvA (tenminste 1 fysieke AvA per jaar) en in formeel geplande overleggen tussen de AvA en het statutair bestuur en tussen de RvC en het statutair bestuur. Daarnaast vindt incidenteel overleg plaats tussen aandeelhouders en statutair bestuur over lopende zaken en dergelijke. (R)

M. **De Provincie stelt eisen en richtlijnen aan AvA's <u>(verantwoording)</u>**

<u>Richting vennootschappen</u>

1. De Provincie vindt het belangrijk dat ter voorbereiding van de AvA, waarin de jaarrekening wordt goedgekeurd, een door het statutair bestuur ondertekende jaarrekening en een goedkeurende accountantsverklaring conform de wettelijke of statutaire termijnen aan de Provincie (en evt. andere aandeelhouders) is verstrekt. (R)
2. De afgesproken aanlevertermijn van stukken biedt de Provincie (en andere aandeelhouders) voldoende tijd om aandeelhoudersvoorstellen zorgvuldig voor te bereiden. (R)
3. De accountant is aanwezig bij de jaarlijkse AvA tenzij dit niet nodig wordt geacht. (R)
4. Het verslag van de AvA wordt binnen de in de Nederlandse corporate governance code voorgeschreven termijn (uiterlijk binnen 3 maanden na afloop van de vergadering) verstrekt aan de aandeelhouder(s). (R)

<u>Intern binnen de Provincie</u>

5. Bij de standpuntpuntbepaling 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 worden deze te onderscheiden belangen, die ook kunnen conflicteren, uitgewerkt. (V) Indien sprake is van meer rollen wordt een rollendocument opgesteld. (V) Indien een portefeuillehouder beide portefeuilles beheert dan wordt rekening gehouden met gemaakte beheerafspraken. (V). Zie voor de beheerafspraken de toelichting in bijlage 6.
6. De Commissaris van de Koning (CdK) is juridisch gezien degene die de Provincie Limburg in een aandeelhoudersvergadering vertegenwoordigt. De CdK kan per vergadering een vertegenwoordiger daartoe aanwijzen. De Provincie wordt als aandeelhouder in de AvA in principe vertegenwoordigd door de inhoudelijk portefeuillehouder. (V)
7. Aan de provinciaal vertegenwoordiger in de AvA wordt een ruim mandaat gegeven. Deze vertegenwoordiger kan naar bevind van zaken handelen indachtig de door het college van GS ingenomen standpunten. Indien een vertegenwoordiger zich genoodzaakt ziet tijdens een AvA gebruik te maken van zijn of haar mandaat om naar bevind van zaken te handelen indachtig de door GS ingenomen standpunten, dan dient dit na de betreffende AvA aan GS gemeld te worden middels een nota en een annotatie. De provinciaal vertegenwoordiger in de AvA is voor al zijn handelen verantwoording verschuldigd aan GS. (V)

Exitfase

N. **De Provincie stelt eisen en richtlijnen aan beëindiging van de deelneming in de vennootschap (verantwoording)**

1. Voordat beëindiging tot de mogelijkheden gaat behoren, wordt aan vijf beoordelingscriteria getoetst. (V) Het betreft de volgende criteria (zie bijlage 6 voor meer toelichting):
   a. het moet duidelijk zijn dat het aandeelhouderschap als instrument geen toegevoegde waarde meer heeft voor de borging van het publieke belang;
   b. het moet duidelijk zijn dat niet meer wordt voldaan aan de voorwaarden van publiek aandeelhouderschap;
   c. er moet voldoende aandacht zijn voor de continuïteit van het bedrijf/de onderneming;
   d. privaat aandeelhouderschap moet toegevoegde waarde hebben voor de betreffende onderneming en de duurzame kwaliteit van de activiteiten die worden uitgeoefend;
   e. beoordeling van de (financiële) impact van de exit voor de Provincie.

2. Hoewel de Provinciewet geen specifiek artikel kent met betrekking tot het beëindigen van deelnemingen in vennootschappen, is de tekst van artikel 158 Provinciewet hierop van toepassing verklaard door PS. Bij het verzoek van wensen en bedenkingen aan PS is een exit analyse toegevoegd, waarbij inzicht wordt gegeven aan de gevolgen de beëindiging van de deelname in de verbonden partij. (V) (zie bijlage 6 voor meer toelichting)
3. Voordat beëindiging (liquidatie, verkoop of fusie) daadwerkelijk geeffectueerd kan worden, dient vooraf altijd een fiscale toets vanuit het provinciale oogpunt als aandeelhouder plaats te vinden. Hiertoe dient een doorlooptijd ingecalculeerd te worden.

6.6 Afwegingen

Er zijn verschillende redenen om te kiezen voor het oprichten van c.q. het deelnemen in een vennootschap waarbij afwegingen dienen te worden gemaakt.

De keuze voor deelname in vennootschappen impliceert dat de Provincie de uitvoering van een publieke taak op afstand zet. Dat betekent dat uitsluitend de vennootschap belast is met uitvoering en doelrealisatie. Als aandeelhouder is de Provincie weliswaar permanent en actief betrokken maar binnen de grenzen van de aandeelhoudersbevoegdheden. Hierdoor zijn de operationele sturingsmogelijkheden beperkter dan wanneer de Provincie de taak zelf zou uitvoeren (als de Provincie de taak zelf kán uitvoeren). Goede redenen om de uitvoering via een deelname in een vennootschap toch op afstand te plaatsen zijn:

- een vennootschap kan snel, efficiënt en slagvaardig beslissen: los van ambtelijke- en bestuurlijke processen, los van politieke inkleuring en de deelnemende partijen staan gezamenlijk sterker ten opzichte van de omgeving. Besluitvorming over investeringsvoorstellen kan sneller en zakelijker tot stand komen;
- specifieke kennis binnen de vennootschap: specialisten kunnen worden aangetrokken en ingezet die in de provinciale organisatie niet beschikbaar zijn als ook expertise op het gebied van ondernemerschap;

- een bedrijfsmatige aanpak: als we de taak zelf uitvoeren zal dit eerder leiden tot een ambtelijk/bestuurlijke aanpak met uitgebreidere procedures en werkwijzen en samenwerking met andere partijen in de vennootschap kan efficiëncy voordelen opleveren;
- het beperken en spreiden van risico's: afgebakend tot het ingebracht aandelenkapitaal en bij meerdere investeerders en/of financiers kunnen financiële risico's worden gedeeld met deze andere partijen;
- het (gemakkelijk) kunnen laten toetreden van investeerders en andere stakeholders (multipliereffect);
- Het (gemakkelijk) kunnen aantrekken van externe (bancaire) financiering (multiplieffect);
- een vorm van samenwerking die gereguleerd is (wet- en regelgeving, governance-regels);
- revolverend investeren: met de deelname in de vennootschap wordt een rendement beoogd (dividend en/of exitopbrengst) én vloeit de investering in principe weer terug naar de Provincie;
- continuïteitsvoordeel: een vennootschap is veelal beter in staat uitvoering te geven aan een langetermijnstrategie en minder afhankelijk van de politieke wind die op dat moment waait.

Redenen om de provinciale taak niet via een deelname in een vennootschap uit te voeren:
- democratische controle ontbreekt: het besluitvormingsproces (zowel binnen de vennootschap als ook als aandeelhouder) wordt voor een belangrijk deel aan de democratische controle van PS onttrokken;
- 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;
- middelen niet vrij besteedbaar: de middelen zijn geoormerkt aan het doel van de vennootschap en dus niet meer voor PS vrij besteedbaar;
- rolconflicten (politieke belang versus vennootschapsbelang): de vennootschap kan speelbal worden van publieke opinie en het politiek besluitvormingsproces;
- onzekere opbrengsten: dividenden of waardestijging van de vennootschap zijn minder zeker dan rente en aflossing bij financieringen;
- complexiteit: juridische- en fiscale structuren en/of gecombineerde inzet van instrumenten en bijbehorende rollen maakt dat vennootschappen complexer kunnen worden en moeilijker beheersbaar met bijbehorende extra administratieve lasten voor de zorgvuldige voorbereiding van aandeelhoudersvergadering (kan tijdrovend en complex proces zijn);
- risico op afwaardering of verhoging van risicoreserve: er bestaat het risico dat de vennootschap niet in staat is om het aandelenkapitaal en gestorte agio terug te betalen, waardoor een afwaardering in de provinciale balans noodzakelijk is of de risicoreserve SiS opgehoogd dient te worden;
- 'dubbele petten' problematiek: als een vertegenwoordiger vanuit de Provincie optreedt als bestuurder van een vennootschap hoeft het belang van de vennootschap niet te stroken met het belang van de Provincie, waardoor conflicterende belangen kunnen optreden, dan wel de schijn van belangenverstrengeling kan worden gewekt.

6.7 Financiële en fiscale aspecten
Financiële aspecten

Risicoreserve
Een belangrijk financieel aandachtspunt is de vorming van een risicoreserve. Voor nadere uitwerking van dit aandachtspunt wordt verwezen naar de vigerende Financiële Verordening Provincie Limburg.

Rendement
De Provincie heeft als publieke aandeelhouder een bijzondere rol vanwege haar taak om de betrokken publieke belangen te behartigen. De Provincie zal 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 kapitaalinbreng in de vennootschap. Het financieel rendement wordt in samenhang met het maatschappelijk rendement bekeken. Het maatschappelijk rendement is de niet-financiële impact van de investering voor Limburg en / of de maatschappij.

Dividend
PS hebben op 29 juni 2020 ingestemd met het standaard dividendbeleid voor de verbonden partijen. Het dividendbeleid is nader toegelicht in bijlage 7. 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 maatwerk noodzakelijk 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 aandeelhouders- de vermo-

genspositie 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 aandeelhouders en mogelijk externe expertise in te schakelen.

Fiscale aspecten
Voordat een verbonden partij wordt opgericht, dienen de fiscale consequenties voor de omzetbelasting, vennootschapsbelasting, overdrachtsbelasting en eventueel loonheffing van deze verbonden partij i.o. met de Belastingdienst te zijn besproken en afgestemd, om financiële consequenties naar de toekomst toe zoveel mogelijk te voorkomen. Na oprichting is de verbonden partij zelfstandig belastingplichtig en verantwoordelijk voor correcte naleving van de fiscale wet- en regelgeving. Let op: bij de beëindiging (liquidatie, verkoop of fusie) van een verbonden partij, dient vooraf altijd een fiscale toets vanuit het provinciale oogpunt als aandeelhouder, plaats te vinden. Hiertoe dient doorlooptijd ingecalculeerd te worden.

6.8 Good governance
De governance (wijze van sturen, beheersen, toezicht en verantwoording van het instrument vennootschappen kan als volt worden weergegeven:

Hoe?	Wie?	Toelichting
Sturing		
Doelen en prestatie-indicatoren bepalen.	GS	• Zie paragraaf Vereisten en richtlijnen (A).
Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden toewijzen.	GS	• Zie paragraaf Vereisten en richtlijnen (B).
Informatieafspraken vastleggen.	GS	• Zie paragraaf Vereisten en richtlijnen (C).
Omgang met (financiële) risico's bepalen.	GS	• Zie paragraaf Vereisten en richtlijnen (D).
Exit beschrijven.	GS	• Zie paragraaf Vereisten en richtlijnen (E).
GS nemen een besluit over het oprichten van en deelnemen in vennootschappen.	GS	• Conform Provinciewet uiten PS van tevoren wensen en bedenkingen over het oprichten van en deelnemen in vennootschappen.
Vennootschapsdocumentatie borgt provinciale belangen (inhoudelijk en financieel).	GS	• In de vennootschapsdocumentatie wordt het provinciale belang geborgd. De beoogde provinciale doelen worden beschreven in de statuten en/of aandeelhoudersovereenkomst. Tevens worden gedetailleerde afspraken over planning en governance (taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden) gemaakt. • Er is aandacht voor de rol van de accountant en het toezicht binnen de vennootschap door de RvC.
Toezicht		
PS uiten wensen en bedenkingen over het oprichten van en deelnemen in vennootschappen. Idem geldt in beginsel voor het beëindigen van vennootschappen.	PS	• Oprichten/deelnemen: conform Provinciewet • Beëindigen: conform afspraken in Uitvoeringskader.
PS worden via provinciale begroting en jaarrekening geïnformeerd over verbonden partijen	PS	• PS worden in de paragraaf Verbonden Partijen van de begroting en jaarrekening geïnformeerd over belangrijke wijzigingen met betrekking tot Verbonden partijen

Reguliere controlemogelijkheden PS	PS	• PS maken indien nodig gebruik van initiatiefrecht, indienen van amendementen, moties, recht van interpellatie en het vragenrechten, en voor het uitoefenen van hun controlerende taken indien nodig gebruik van inlichtingenplicht van het college, recht van onderzoek en recht op individuele bijstand.
Rekenkameronderzoek.	PS	• PS kunnen voor de uitoefening van haar controlerende taken, de Zuidelijke Rekenkamer vragen om onderzoek te doen naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van aangegane vennootschappen.
Beheersing		
De Provincie stelt eisen en richtlijnen aan goed bestuur en fondsbeheer.	GS	• Zie paragraaf Vereisten en richtlijnen (F).
De Provincie stelt eisen en richtlijnen aan aandeelhouderschap.	GS	• Zie paragraaf Vereisten en richtlijnen (G).
De Provincie stelt eisen en richtlijnen aan indirect aandeelhouderschap.	GS	• Zie paragraaf Vereisten en richtlijnen (H).
De Provincie stelt eisen en richtlijnen aan de informatievoorziening door de vennootschap.	GS	• Zie paragraaf Vereisten en richtlijnen (I).
De Provincie stelt eisen en richtlijnen aan goed toezicht binnen de vennootschap.	GS	• Zie paragraaf Vereisten en richtlijnen (J).
De Provincie stelt eisen en richtlijnen aan het inzicht in het gevoerde toezicht binnen de vennootschap.	GS	• Zie paragraaf Vereisten en richtlijnen (K).
Verantwoording		
De Provincie stelt eisen en richtlijnen aan de verantwoording door de vennootschap.	GS	• Zie paragraaf Vereisten en richtlijnen (L).
De Provincie stelt eisen en richtlijnen aan de AvA's.	GS	• Zie paragraaf Vereisten en richtlijnen (M).
De Provincie stelt eisen en richtlijnen aan de beëindiging van de deelneming in een vennootschap.	GS	• Zie paragraaf Vereisten en richtlijnen (N).
Verantwoording GS aan PS (paragraaf Verbonden partijen).	GS	• Paragraaf Verbonden Partijen in begroting en jaarrekening. • Toelichting op begrote en gerealiseerde dividenden en exitopbrengsten in reguliere P&C-documenten zoals jaarrekening en begroting.

6.9 Informatievoorziening

De volgende informatie wordt verstrekt aan GS:

- Voorstel inzake AvA standpuntbepaling: Agenda AvA en bijbehorende vergaderstukken (bijvoorbeeld jaarrekening en begroting, management letter/accountantsverslag, (kwartaal)rapportages).

De volgende informatie wordt via GS verstrekt aan PS:

- Paragraaf Verbonden partijen en verantwoording in programmaverantwoording/beleidsproduct in begroting en jaarstukken.
- Statenvoorstellen van oprichting, deelneming in of beëindiging van nieuwe vennootschappen voor wensen en bedenkingenprocedure.
- Programmaverantwoording met toelichting op voortgang beoogde inhoudelijke- en financiële doelstellingen en toelichting op significante afwijkingen in reguliere P&C-producten zoals begroting, jaarrekening en tussentijdse afwijkingenrapportages.
- (Optioneel) Indien hiervoor aangewezen door PS Regeling Grote Projecten rapportages.

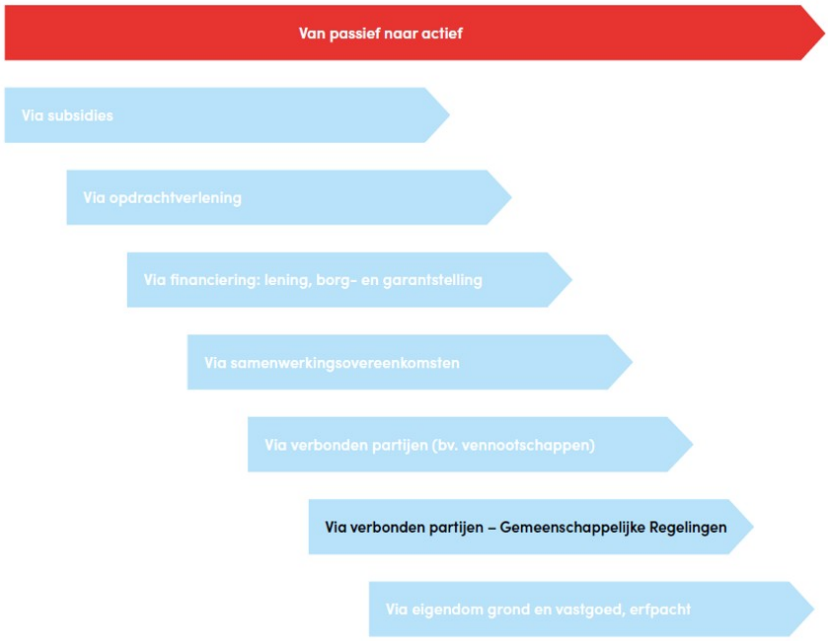
6.10 Risicobeheersing

De generieke risico's vanuit het perspectief van de Provincie en beheersmaatregelen van het instrument vennootschappen zijn als volgt samen te vatten:

Risico's	Beheersmaatregelen
Het risico dat de vennootschap moet worden afgewaardeerd of de Provincie geld moet bijstorten.	• GS monitort de financiële ontwikkeling van de vennootschap aan de hand van de ontvangen verantwoordingsinformatie van de vennootschap. • Periodiek overleg portefeuillehouder met bestuurder en voorzitter RvC. • Cluster Financiën bepaalt op basis van een uniforme methodiek bij de oprichting van een vennootschap het risicoprofiel en de benodigde risicoreserve die als financiële buffer dient voor eventuele duurzame afwaarderingen. • Cluster Financiën bepaalt jaarlijks op basis van een revisiedocument de eventueel benodigde bijstelling (positief of negatief) van de risicoreserve.
Het risico dat de beleidsdoelstellingen niet worden gehaald en/of doelverschuiving.	• GS monitort de doelrealisatie van de vennootschap aan de hand van de ontvangen verantwoordingsinformatie van de vennootschap. • Werving bestuurder met de juiste competenties om van de vennootschap een succes te maken.
Het risico dat bestuurder aansprakelijk worden gesteld, als Provincie bestuurder is.	• Een verplichte aansprakelijkheidsverzekering voor bestuurders. • Expertise inzake invulling van de rol van de Provincie als statutair bestuurder.
Het risico op juridische-, fiscale- en financiële geschillen.	• Tijdige specialistische toetsing door cluster AJZ en cluster Financiën (financieel specialisten en fiscalisten).
Het risico op reputatieschade bij fraude- en integriteitskwesties bij vennootschappen (negatieve publieke perceptie).	• KYC-checks met betrekking tot de andere aandeelhouders, bestuurder en RvC-leden. • Fraudeprocedure en jaarlijkse provinciale frauderisicoanalyse. • Training en bewustwording: regelmatige training voor medewerkers over ethisch gedrag en integriteit. • Controle tekeningsbevoegdheid bestuurder aan de hand van KvK-gegevens.
Het risico dat business case die aan oprichting van vennootschap ten grondslag ligt niet sluitend of te optimistisch wordt voorgesteld.	• Onafhankelijke en objectieve toetsing business case door cluster Financiën met focus op plausibiliteit van de onderbouwing van gehanteerde aannames voor toekomstverwachtingen. • *Optioneel:* externe specialistische toetsing wordt ingezet voor complexe vennootschappen.
Het risico dat informatieverplichtingen niet worden nageleefd.	• Cluster Financiën controleert periodiek of door de vennootschap de overeengekomen verantwoordingsinformatie (bijv. investeringen, kwartaalrapportages, jaarrekening etc.) tijdig wordt aangeleverd.
Het risico van aandeelhouders- en zelfs bestuurdersaansprakelijkheid (als Provincie aandeelhouder is).	• GS handelt rolzuiver conform de positie en bevoegdheden die zij als aandeelhouder heeft.
Het risico dat informatie van de vennootschap dan wel de vennootschap zelf onder de Wet open overheid valt (en staatssteunregels).	• Alert op aanscherpen grip zoals additionele rapportageverplichtingen voor vennootschappen. • Afstemmen met medeaandeelhouders over mogelijkheid toepasselijkheid Woo.

Het risico dat de provincie Limburg onvoldoende gekwalificeerd personeel heeft om aandeelhoudersvoorstellen goed te kunnen beoordelen. Dit ziet met name toe op juridische, financiële, risk, governance- en strategische expertise.	• Investeren in opleiding en training van medewerkers, vastlegging van een gestructureerd beoordelingsproces, duidelijkheid in rollen en verantwoordelijkheden bij de voorbereiding van besluitvorming.

7. Instrument verbonden partijen: Gemeenschappelijke Regeling



7.1 Inleiding

De Provincie Limburg werkt op diverse terreinen samen met externe organisaties waarin zij zowel een bestuurlijk als financieel belang heeft. Zulke samenwerkingsvormen worden “verbonden partijen” genoemd. In dit hoofdstuk wordt uitgelegd wat het instrument gemeenschappelijke regeling inhoudt, wanneer en hoe het wordt toegepast, welke juridische, financiële en fiscale kaders van belang zijn en welke aandachtspunten en risicobeheersmaatregelen bij het gebruik van dit instrument komen kijken.

7.2. Omschrijving instrument

Een gemeenschappelijke regeling is een samenwerkingsvorm die is vastgelegd in de Wet op de gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Gemeenschappelijke regelingen zijn vormen van samenwerking waarbij overheidsorganisaties, doorgaans binnen een publiek-publieke relatie, gezamenlijk taken uitvoeren. In tegenstelling tot bijvoorbeeld een vennootschap betreft een gemeenschappelijke regeling een publiekrechtelijke rechtsvorm, specifiek ontworpen voor publiek bestuur.

Er zijn verschillende basisvormen van gemeenschappelijke regelingen, namelijk:
- een openbaar lichaam;
- een gemeenschappelijk orgaan;
- een bedrijfsvoeringsorganisatie;
- een regeling zonder meer.

Openbaar lichaam

Een openbaar lichaam is een samenwerkingsverband met rechtspersoonlijkheid. Dit betekent dat het zelfstandig rechtshandelingen mag verrichten en als een juridische entiteit kan optreden. Een openbaar lichaam kent een algemeen bestuur (AB), een dagelijks bestuur (DB) en een voorzitter. Deze gespreide structuur zorgt ervoor dat taken en verantwoordelijkheden helder zijn verdeeld over verschillende bestuursorganen. 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.

Gemeenschappelijk orgaan

Een gemeenschappelijk orgaan bezit anders dan een openbaar lichaam geen rechtspersoonlijkheid. Het kan dus niet zelfstandig deelnemen aan het maatschappelijk verkeer en bijvoorbeeld geen arbeids-

overeenkomsten sluiten. Personeel dat werkt voor een gemeenschappelijk orgaan moet dus altijd in dienst zijn van een van de deelnemende partijen. Een ander verschil is dat het gemeenschappelijk orgaan een enkelvoudig bestuur heeft (één enkel orgaan dat alle bestuurlijke taken uitvoert). Dit betekent dat het niet wenselijk is om complexe taken waarbij een systeem van 'checks en balances' van belang is, onder te brengen bij een gemeenschappelijk orgaan.

Bedrijfsvoeringsorganisatie
Een bedrijfsvoeringsorganisatie beschikt over rechtspersoonlijkheid, maar heeft een enkelvoudig bestuur. Deze samenwerkingsvorm is vooral bedoeld voor ondersteunende diensten en eenvoudige uitvoeringstaken, zoals personeel, financiën of ICT. Door de eenvoudige bestuursstructuur kan snel en doelgericht worden gehandeld.

Regeling zonder meer
Dit is de meest informele samenwerkingsvorm, zonder rechtspersoonlijkheid en zonder eigen bestuursorganen. Taken worden hierbij door één van de deelnemende overheden uitgevoerd voor de andere overheden. Een bekend voorbeeld is de centrumregeling: één provincie neemt een taak op zich, terwijl de andere provincies hiervoor betalen of samenwerken. Er is dus geen sprake van een zelfstandig orgaan of apart bestuur.

Alleen het openbaar lichaam, het gemeenschappelijk orgaan en de bedrijfsvoeringsorganisatie kunnen als verbonden partijen worden aangemerkt.

7.3 Wanneer wordt het instrument ingezet?
In de volgende situaties kan het instrument gemeenschappelijke regeling worden ingezet, bij samenwerkingen tussen overheden:

- **Economische voordelen**
  Door samenwerking bij beleidsuitvoering zijn soms economische voordelen te realiseren zoals schaalvoordelen, lagere kosten of gezamenlijke toegang tot markten. Een voorbeeld betreft GGD Limburg-Noord en Zuid: door centrale organisatie van vaccinaties, jeugdgezondheidszorg en epidemie aanpak kunnen kosten worden bespaard.
- **Complexe of specialistische taken bundelen**
  Taken die te complex of specialistisch zijn om door afzonderlijke provincies of gemeenten efficiënt en effectief uit te voeren, kunnen worden gebundeld in een gemeenschappelijke regeling. Voorbeelden hiervan zijn de Omgevingsdienst Zuid-Limburg en de Gemeenschappelijke Regeling Regionale Uitvoeringsdienst Limburg Noord. In deze samenwerkingsverbanden bundelen gemeenten en de Provincie hun krachten op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Door specialistische kennis gezamenlijk te benutten, wordt efficiënter gewerkt en zijn de kosten lager dan wanneer elke gemeente en de Provincie afzonderlijk eigen experts zouden aanstellen.
- **Wettelijke verplichting**
  De wet kan overheden ook verplichten om samen te werken in een gemeenschappelijke regeling. Een voorbeeld betreft de Wet Veiligheidsregio's die die gemeenten verplicht om deel te nemen aan de Veiligheidsregio door middel van een gemeenschappelijke regeling. De Veiligheidsregio Limburg-Noord heeft als doel inwoners en bezoekers van Noord- en Midden-Limburg beter te beschermen tegen gezondheidsrisico's, rampen en crisissituaties.
- **Uniforme dienstverlening**
  Soms is het gewenst om uniforme dienstverlening te realiseren zoals bijvoorbeeld bij een sociale werkvoorziening, op het gebied van jeugdzorg of bij natuuropgaven.
- **Samenwerking bij bedrijfsvoering en ICT**
  Samenwerking op ondersteunende processen zoals administratie, inkoop of ICT kunnen schaalvoordelen opleveren. Te denken valt aan het delen van digitale infrastructuur en software en te realiseren schaalvoordelen bij licenties, onderhoud en beveiliging.

7.4 Wettelijke en provinciale kaders
De van belang zijnde wet- en regelgeving in het kader van gemeenschappelijke regelingen betreft:

a. De actuele wet- en regelgeving:
   - Wet gemeenschappelijke regeling
   - Provinciewet;
   - Wet Financiering Decentrale Overheden (Wet fido);
   - Europese regelgeving (staatssteunregels);
   - Wet Markt en Overheid;
   - Wet open overheid;
   - Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG, Europese privacywet).

b. Provinciale kaders en beleid:

- Financiële Verordening Provincie Limburg;
- Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV);
- Vigerende beleidskader benoemingen;
- Gedragscode integriteit Commissaris van de Koning en gedeputeerden.

7.5 Vereisten en richtlijnen
In de Wgr zijn primair de vereisten en richtlijnen vastgelegd voor het inzetten van het instrument gemeenschappelijke regeling. Op 1 juli 2022 is een wijziging van de Wgr doorgevoerd die de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen heeft versterkt. Hierdoor zijn de kaderstellende en controlerende rollen van gemeenteraden, provinciale staten en de algemeen besturen van waterschappen verder uitgebreid.

7.6 Afwegingen
Er zijn verschillende redenen om te kiezen voor het oprichten van c.q. het deelnemen in een gemeenschappelijke regeling waarbij afwegingen dienen te worden gemaakt.

Goede redenen om de uitvoering via een deelname in een gemeenschappelijke regeling toch op afstand te plaatsen zijn:

- **efficiency en schaalvoordelen**: door samen te werken kan de Provincie in samenwerking met andere overheidsorganen kosten besparen en efficiënter werken. De deelnemende partijen staan gezamenlijk sterker ten opzichte van de omgeving;
- **specifieke kennis binnen de regeling**: specialisten kunnen worden aangetrokken en ingezet die in de provinciale of ander overheidsorgaan niet beschikbaar zijn waardoor dienstverlening verbeterd;
- **versterkte positie**: samenwerking in een regeling kan de onderhandelingspositie naar externe partijen en het Rijk versterken bijv. bij het verkrijgen van subsidies;
- **het beperken en spreiden van risico's**: risico's kunnen worden gedeeld met de andere deelnemers in de GR;
- **verbeterde dienstverlening**: door samenwerking kan de GR gespecialiseerde diensten aanbieden die de deelnemende partijen individueel niet zouden kunnen leveren.
- **toetreden nieuwe leden**: nieuwe deelnemers kunnen deelnemen aan de GR;
- **continuïteitsvoordeel**: een gemeenschappelijke regeling is veelal beter in staat uitvoering te geven aan een langetermijnstrategie.

Redenen om de provinciale taak niet via een deelname in een GR uit te voeren:
- **democratische controle beperkter**: het besluitvormingsproces wordt voor een deel aan de democratische controle van PS onttrokken;
- **verlies van zeggenschap**; het bestuur van de regeling neemt beslissingen namens de regeling (binnen vastgestelde kaders). De beïnvloedingsmogelijkheden van de Provincie zijn minder dan wanneer de Provincie de taak zelf zou uitvoeren. Van belang is dus aan de voorkant goed te regelen dat de Provincie als deelnemer voldoende invloed kan uitoefenen;
- **middelen niet vrij besteedbaar**: de middelen zijn geoormerkt aan het doel van de regeling en dus niet meer voor de provincie vrij besteedbaar;
- **rolconflicten (politieke belang versus GR-belang)**: de GR kan speelbal worden van publieke opinie en het politiek besluitvormingsproces;
- **aansprakelijk voor vermogenstekorten**: de deelnemers zijn op basis van afgesproken verdeelsleutels verantwoordelijk voor de aanvulling van eventuele vermogenstekorten
- **'dubbele petten' problematiek**: als een vertegenwoordiger vanuit de Provincie optreedt als lid van het bestuur hoeft het belang van de regeling niet te stroken met het belang van de Provincie, waardoor conflicterende belangen kunnen optreden, dan wel de schijn van belangenverstrengeling kan worden gewekt.
- **complexiteit en bureaucratie**: de coördinatie en afstemming tussen de verschillende deelnemers kan complex en tijdrovend zijn.

7.7 Financiële en fiscale aspecten
Financiële aspecten
De gemeenschappelijke regeling dient te voldoen aan de BBV. 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.

Fiscale aspecten

Voordat een gemeenschappelijke regeling wordt opgericht, dienen de fiscale consequenties voor de omzetbelasting, vennootschapsbelasting, overdrachtsbelasting en eventueel loonheffing van deze gemeenschappelijke regeling i.o. met de Belastingdienst te zijn besproken en afgestemd, om financiële consequenties naar de toekomst toe zoveel mogelijk te voorkomen. Na oprichting is de gemeenschappelijke regeling zelfstandig belastingplichtig en verantwoordelijk voor correcte naleving van de fiscale wet- en regelgeving.

7.8 Good governance

De governance (wijze van sturen, beheersen, toezicht en verantwoording van het instrument gemeenschappelijke regeling (openbaar lichaam[20]) kan als volgt worden weergegeven:

Hoe?	Wie?	Toelichting
Sturing		
GS nemen een besluit over het treffen van een GR (incl. het wijzigen, toetreden en uitreden van een GR)	GS	• Als het een collegeregeling betreft dan nemen GS een besluit over het treffen van een GR na voorafgaande goedkeuring van PS. Sommige regelingen kunnen ook regelingen zijn van PS of van de CdK.
Zienswijze door PS op ontwerpregeling én toestemmingsrecht van PS (2 aparte trajecten)	PS	• Bij het treffen van een regeling sturen GS het ontwerp eerst aan PS, tenzij de regeling (mede) getroffen wordt door PS. PS mogen binnen 8 weken een zienswijze indienen. • GS gaan pas over tot het treffen van de regeling ná verkregen toestemming van PS (separaat traject). • Onder het treffen van een regeling wordt mede verstaan het wijzigen van, het toetreden tot en het uittreden uit een regeling.
Gemeenschappelijk regeling borgt provinciale belangen (inhoudelijk en financieel)		De regeling voldoet aan de vereisten en inrichtlijnen in de Wgr. Deze zien o.a. op: • het behartigen van de beoogde belangen inclusief beleidsmatige en financiële kaders; • taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van AB, DB en de voorzitter; • wijze waarop invulling wordt gegeven aan de informatie- en verantwoordingsplicht aan PS; • voorwaarden en gevolgen van uittreding.
Toezicht (PS)		
PS worden via de provinciale begroting en jaarrekening geïnformeerd over gemeenschappelijke regelingen	PS	• PS worden in de paragraaf Verbonden Partijen van de begroting en jaarrekening geïnformeerd over belangrijke wijzigingen met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen.
Reguliere controlemogelijkheden PS	PS	• PS maken indien nodig gebruik van het initiatiefrecht, indienen van amendementen, moties, recht van interpellatie en het vragenrechten, en voor het uitoefenen van hun controlerende taken indien nodig gebruik van de inlichtingenplicht van het college, recht van onderzoek en recht op individuele bijstand.
Rekenkameronderzoek.	PS	• PS kunnen de Zuidelijke Rekenkamer vragen om onderzoek te doen naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van aangegane regelingen.
Beheersing		

20 In dit overzicht gaan we uit van een openbaar lichaam. Bij een gemeenschappelijk orgaan of bedrijfsvoering organisatie liggen bevoegdheden van AB en DB respectievelijk bij het gemeenschappelijke orgaan en bestuur.

GS/PS stellen eisen en richtlijnen aan goed bestuur.	GS/PS	• Op grond van de Wgr worden bestuurders van de regeling bij exclusiviteit benoemd door en uit de deelnemende bestuursorganen.
PS kunnen zienswijze geven op projectbegroting en begrotingswijzigingen	GS	• Het DB van het openbaar lichaam zendt de ontwerp-begroting twaalf weken voordat zij aan het AB wordt aangeboden, toe aan PS. PS kunnen binnen twaalf weken 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 GR.
PS ontvangen voorlopige jaarrekening	PS	• Het DB van het openbaar lichaam zendt, vóór 30 april van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, de algemene financiële en beleidsmatige kaders en de voorlopige jaarrekening aan PS van deelnemende Provincies.
Informatierecht van PS	GS	• Het bestuur van het openbaar lichaam geeft PS de inlichtingen die PS nodig heeft voor de uitoefening van haar taak. • De Provincie (als deelnemer) ontvangt periodiek rapportages over de uitvoering door de regeling.
Verantwoording		
Verantwoording van gemeenschappelijke regeling aan Provincie	GS	• Het AB van het openbaar lichaam legt verantwoording af aan de Provincie door het versturen van de jaarrekening.
Vaststellen jaarrekening en voorbereiden vergadering van AB	GS	• De Provincie vindt het belangrijk dat ter voorbereiding van de AB-vergadering, waarin de jaarrekening wordt vastgesteld, een door het DB ondertekende jaarrekening en een goedkeurende accountantsverklaring conform de wettelijke of termijnen in de regeling aan de Provincie (en evt. andere deelnemers) is verstrekt. • De afgesproken aanlevertermijn van stukken biedt de Provincie (en andere deelnemers) voldoende tijd om de AB vergadering zorgvuldig voor te bereiden.
Verantwoording van GS aan PS (paragraaf verbonden partijen).	GS	• GS legt verantwoording af aan PS in o.a. statendebatten, de paragraaf verbonden partijen van de provinciale jaarrekening en onderzoeken.

7.9 Informatievoorziening
De volgende informatie wordt verstrekt aan GS:
- Voorstel inzake standpuntbepaling t.b.v. vergadering van Algemeen Bestuur: agenda en bijbehorende vergaderstukken (bijvoorbeeld jaarrekening en begroting, management letter/accountantsverslag, (kwartaal)rapportages).

De volgende informatie wordt via GS verstrekt aan PS:
- Paragraaf Verbonden partijen in begroting en jaarstukken.
- Statenvoorstellen inzake deelneming in nieuwe of beëindiging van bestaande gemeenschappelijke regelingen (zienswijze en goedkeuring).
- Programmaverantwoording met toelichting op voortgang beoogde inhoudelijke- en financiële doelstellingen en toelichting op significante afwijkingen in reguliere P&C-producten zoals begroting, jaarrekening en tussentijdse afwijkingenrapportages.
- (*Optioneel*) Indien hiervoor aangewezen door PS de Regeling Grote Projecten rapportages.

7.10 Risicobeheersing
De generieke risico's vanuit het perspectief van de Provincie en beheersmaatregelen van het instrument GR zijn als volgt samen te vatten:

Risico's	Beheersmaatregelen
Het risico dat de beleidsdoelstellingen niet worden gehaald.	• GS monitort de doelrealisatie van de GR aan de hand van de ontvangen verantwoordingsinformatie van de regeling.
Het risico dat de prioriteiten en belangen van de deelnemers in GR verschillen.	• Regelmatige afstemming binnen het AB over taken van de GR. • Verstrekken van zienswijze door PS op ontwerpbegroting.
Het risico dat democratische controle wordt verloren.	• In de gewijzigde Wgr zijn de kaderstellende en controlerende rollen van o.a. PS verder uitgebreid.
Het risico op reputatieschade bij fraude- en integriteitskwesties bij gemeenschappelijke regelingen	• KYC-checks met betrekking tot bestuurder(s) • Fraudeprocedure en jaarlijkse frauderisicoanalyse. • Duidelijke taak- en rolverdeling AB/DB • Training en bewustwording: regelmatige training voor medewerkers over ethisch gedrag en integriteit. • Controle tekeningsbevoegdheid bestuurder aan de hand van KvK-gegevens.
Het risico dat business case die aan oprichting van GR ten grondslag ligt niet sluitend of te optimistisch wordt voorgesteld.	• Onafhankelijke en objectieve toetsing business case door cluster Financiën met focus op plausibiliteit van de onderbouwing van gehanteerde aannames voor toekomstverwachtingen. *Optioneel:* externe specialistische toetsing wordt ingezet voor complexe GR'n
Het risico dat informatieverplichtingen niet worden nageleefd.	• Cluster Financiën controleert periodiek of door de GR de overeengekomen verantwoordingsinformatie (bijv. investeringen, kwartaalrapportages, jaarrekening etc.) tijdig wordt aangeleverd.

8. Instrument eigendom: grond en vastgoed



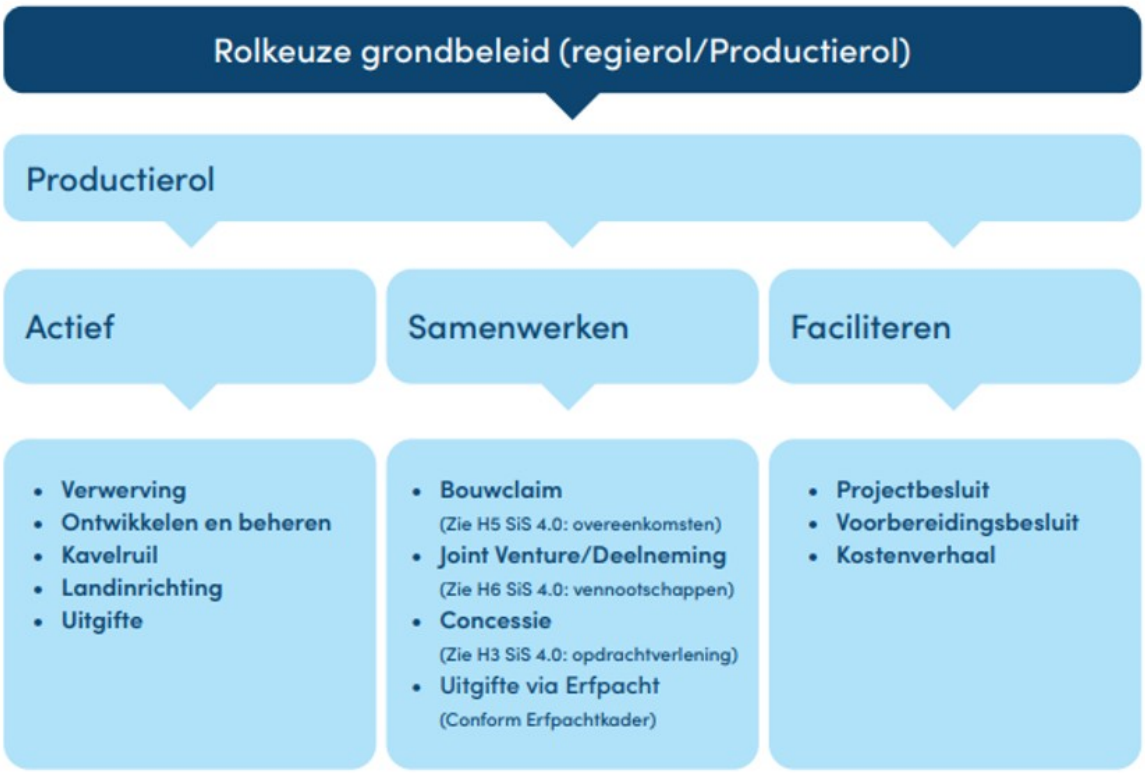
8.1 Inleiding

Voor het bereiken van provinciale doelstellingen in samenwerking met derden kan de Provincie tevens acteren vanuit de positie met een eigendomscomponent. Dit speelt voornamelijk op het gebied van grond en vastgoed.

Met betrekking tot samenwerkingen met derden, waarbij de eigendomscomponent leidend is om provinciale doelen te bereiken, is een tweetal door PS vastgestelde kaders relevant:

1) **De nota grond- en vastgoedbeleid d.d. 21 juni 2024**: De nota grond- en vastgoedbeleid beschrijft de diverse vormen van grondbeleid. Van actief (Sturing/ realisatie middels eigendom) tot passief (faciliteren) en alles daartussenin. Het grond- en vastgoedbeleid kent een afwegingskader dat bepaalt of en welke instrument ingezet wordt om provinciale doelen te realiseren. Uitkomst van dit afwegingskader kan zijn een samenwerkingsvorm met derden. De mogelijke samenwerkingsvormen zijn: een bouwclaim, joint-venture, deelneming of concessie. Deze samenwerkingsvormen zijn relevant voor dit uitvoeringskader.
2) **Het erfpachtkader d.d. 15 december 2017**: De Provincie Limburg heeft sinds 2017 een erfpachtkader. Bij het toepassen van het erfpachtinstrument ingevolge het erfpachtkader koopt de Provincie de grond marktconform aan (indien de gronden nog niet in eigendom zijn) en geeft deze langdurig tegen een afgesproken vergoeding (canon) per jaar in erfpacht uit aan de gebruiker (erfpachter). Gelijktijdig verstrekt de Provincie een afhankelijk opstalrecht aan de erfpachter zodat het te realiseren gebouw eigendom blijft van de erfpachter. De Provincie is bij inzet van het instrument erfpacht (in het kader van het erfpachtkader) alleen (bloot) eigenaar van de grond die bezwaard is met het recht van erfpacht en afhankelijk opstalrecht voor de erfpachter.

In onderstaande paragrafen wordt steeds onderscheid gemaakt tussen de samenwerkingsinstrumenten conform de nota grond- en vastgoedbeleid en het erfpachtkader. Enkele essentiële aspecten in relatie tot samenwerkingen, waarbij (provinciaal) eigendom een rol speelt, zijn in dit hoofdstuk opgenomen. Voor een uitvoerige uiteenzetting van het grond- en vastgoed beleid en de inzet van de diverse grondbeleidsinstrumenten verwijzen wij naar de nota grond- en vastgoedbeleid d.d. 21 juni 2024. Voor het in dit uitvoeringskader genoemde erfpacht is het Erfpachtkader d.d. 15 december 2017 van de Provincie Limburg leidend.



8.2 Omschrijving instrument

Samenwerkingen conform de nota grond- en vastgoedbeleid

Uitkomst van het afwegingskader dat is opgenomen in het grond- en vastgoedbeleid kan zijn om samen te werken met andere partijen om zodoende provinciale doelen en opgaves te verwezenlijken. Dat kan door middel van inzet van meerdere instrumenten, waarbij sturing (en/of samenwerking) door middel van eigendom het meest actief en effectief is.

De Provincie kan haar huidige eigendom inzetten bij beoogde samenwerkingen – indien dit past in het afwegingskader uit de nota grond- en vastgoedbeleid en hiertoe ook eigendom verwerven op het moment dat dit aan de orde is.

Bij een samenwerking conform de nota- grond en vastgoedbeleid (concessie, bouwclaim, joint venture) wordt feitelijk een samenwerking tot stand gebracht via een opdrachtverlening (zie hoofdstuk 3) of samenwerkingsovereenkomst (zie hoofdstuk 5), of een verbonden partij opgericht (zie hoofdstuk 6). Naast de nota grond- en vastgoedbeleid, zijn dan ook hoofdstuk 3, 5 en 6 van dit uitvoeringskader relevant.

Erfpachtkader
Eén specifiek grondinstrument verdient, in aanvulling op de nota grond- en vastgoedbeleid nadere toelichting. De Provincie Limburg kent een separaat erfpachtkader. Omdat dit instrument ook wordt gezien als een vorm van samenwerking, wordt het instrument erfpacht (in het kader van het erfpachtkader) hier ook nader toegelicht. Specifiek dient erfpacht op grond van het Erfpachtkader als co-financieringsinstrument in een tijdelijke financieringsbehoefte van de initiatiefnemers, die niet via reguliere marktfinanciering hun ontwikkelplan kunnen financieren. Erfpacht wordt dan ingezet als tijdelijke financiering in de grond, die de ondernemer ruimte biedt om te investeren in bedrijf, opstallen en doorgroei van de ondernemingsactiviteit en na een aantal jaren de grond terugkoopt en daarmee de Provincie het krediet weer kan hergebruiken voor nieuwe passende initiatieven. Daarmee kan het erfpachtkrediet revolverend worden ingezet.

In geval van erfpacht blijft de bloot eigendom van de grond bij de Provincie en krijgt de erfpachter een gebruiksrecht ten aanzien van de grond. De erfpachter kan door middel van een erfpacht afhankelijk opstalrecht tevens opstallen op deze grond oprichten. Conform de nota grond- en vastgoedbeleid valt dit instrument onder de rol van actief (grond- en vastgoed) beleid. In het strategisch kader van SIS 4.0 is de definitie van samenwerking zodanig omschreven dat het instrument erfpacht meestal zal worden ingezet bij een opgave die past binnen die opgestelde definitie en dus kan worden gezien als een samenwerking. Voor voorliggend kader SIS 4.0 is erfpacht binnen het erfpachtkader dus een instrument dat ook gezien wordt/ kan worden als samenwerkingsinstrument.

In het erfpachtkader is verder uitgewerkt wanneer het instrument wordt ingezet en wat de bijbehorende vereisten en richtlijnen zijn.

8.3 Wanneer wordt het instrument ingezet?
Samenwerkingen conform de nota grond- en vastgoedbeleid

In de nota grond en vastgoedbeleid is een afwegingskader opgenomen om te bepalen welke grond- en vastgoedinstrument ingezet kan worden. Uitkomst van dit afwegingskader kan een samenwerkingsinstrument zijn, bijvoorbeeld het oprichten van een deelneming, inzetten van bouwclaimmodel of joint-venture. Als dit de uitkomst is van het afwegingskader dan is voorliggend uitvoeringskader van toepassing op deze samenwerkings(vorm).

Alle andere grond- en vastgoedinstrumenten worden niet gezien als samenwerking en hiervoor is dus alleen de nota grond- en vastgoedbeleid leidend.

Erfpachtkader

Erfpacht is een van de specifieke instrumenten (ook budgettair gelabeld) die de Provincie ter beschikking heeft bij de uitvoering van haar grond- en vastgoedbeleid. De toepassing van het erfpachtkader (9 uitgiftes in totaal) is in 2023 geëvalueerd. De Staten hebben op 21 maart 2025 het Evaluatierapport vastgesteld, waarbij kennis is genomen van de inzet van erfpacht en de mate van bijdrage aan de economie en werkgelegenheid in Limburg, alsmede op welke wijze het erfpachtinstrument een bijdrage (rendement) heeft geleverd aan de instandhouding van het provinciaal vermogen.

8.4 Wettelijke en provinciale kaders
Samenwerkingen conform de nota grond- en vastgoedbeleid

In de nota grond en vastgoedbeleid staat opgenomen hoe de verschillende kaders moeten worden toegepast. De van belang zijnde wet- en regelgeving in het kader van grond- en vastgoed betreft:

a. De actuele wet- en regelgeving, zoals:
   - Europese regelgeving (staatssteunregels);
   - Omgevingswet;
   - Burgerlijk Wetboek;
   - Algemene wet bestuursrecht;
   - Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG, Europese privacywet);
   - Wet op de omzetbelasting 1968;
   - Wet op belastingen van rechtsverkeer 1970 (overdrachtsbelasting);
   - Wet op de vennootschapsbelasting 1969.

b. Provinciale kaders en beleid :
   - Nota grond- en vastgoedbeleid;
   - Erfpachtkader 2017;
   - Mandaatbesluit;
   - Uitvoeringsnota beheer;
   - Uitvoeringsnota pacht;
   - Nota uitvoering grond- en vastgoedbeleid (Zo Werken Wij!);
   - Regeling Nadeelcompensatie.

Erfpachtkader

Voor het erfpachtkader geldt dat de hierboven genoemde wet- en regelgeving én de genoemde provinciale kaders en beleid tevens relevant is.

8.5 Vereisten en richtlijnen
Samenwerkingen conform de nota grond- en vastgoedbeleid

In geval er sprake is van een samenwerking met grond en vastgoed (bouwclaim, joint-venture, deelneming of concessiemodel) op basis van het Grond- en vastgoedbeleid, wordt voor de vereisten en richtlijnen verwezen naar de nota grond- en vastgoedbeleid, het uitvoeringskader grond- en vastgoedbeleid (Zo Werken Wij!) en hoofdstuk 3.5, 5.5. en 6.5. van deze nota (afhankelijk van de samenwerkingsvorm).

Erfpachtkader

Voor het erfpachtkader wordt met betrekking tot de vereisten en richtlijnen verwezen naar het erfpachtkader uit 2017.

8.6 Afwegingen
Samenwerkingen conform de nota grond- en vastgoedbeleid

De nota grond- en vastgoedbeleid kent een afwegingskader dat bepaalt of een samenwerking op het gebied van grond- en vastgoed de gewenste uitkomst is om een provinciaal of gezamenlijk doel te realiseren. Enkele belangrijke aspecten bij dit afwegingskader zijn de financiële impact, de risico's, de mogelijke samenwerkingspartners, en de vraag of de Provincie zelf voldoende kennis, kunde en capaciteit heeft om haar doel te verwezenlijken. Voor verdere duiding en afwegingen wordt verwezen naar de nota grond- en vastgoedbeleid.

De afwegingen die gemaakt (moeten) worden bij een samenwerking op het gebied van grond en vastgoed (bouwclaim, joint-venture, deelneming of concessiemodel) op basis van de nota grond- en vastgoedbeleid, zijn vastgelegd in hoofdstuk 3.6, 5.6 en 6.6 van dit uitvoeringskader. Afhankelijk van de samenwerkingsvorm.

Erfpachtkader

Er zijn verschillende redenen om te kiezen voor de inzet van het instrument erfpacht in het kader van het erfpachtkader 2017 waarbij afwegingen dienen te worden gemaakt:

- **Sturing en controle**: Provincie behoudt uiteindelijk bij einde van de erfpacht zicht op sturing en controle over de ontwikkeling en het gebruik van grond en eventueel vastgoed.
- **Waardevermeerdering**: Door zorgvuldige weging, analyse, intake en selectieve aankopen kan de Provincie profiteren van waardevermeerdering van grond en vastgoed.

- **Versterken economische infrastructuur**: Bedrijven kunnen de 'bespaarde investeringen' voor de aankoop van de grond inzetten voor de groei van het bedrijf.

De volgende redenen kunnen een rol spelen om het instrument niet in te zetten waarbij de volgende afwegingen dienen te worden gemaakt:

- **Kosten**: Het verwerven en beheren van erfpachtcontracten is kapitaalsintensief en brengt de nodige beheerkosten met zich mee.
- **Mogelijke afwaarderingen**: Er blijft altijd een restrisico dat als gevolg geopolitieke of macro-economische of marktontwikkelingen grond- en vastgoedeigendommen in waarde verminderen en verlies genomen dient te worden door de Provincie.
- **Complexiteit**: Het intake- en contractvormingsproces kan complex en tijdrovend zijn door maatwerk.

8.7 Financiële en fiscale aspecten
Financiële aspecten

Samenwerkingen conform de nota grond- en vastgoedbeleid
Ten aanzien van het grond- en vastgoedbeleid wordt voor de financiële aspecten verwezen naar de nota grond- en vastgoedbeleid. In geval er sprake is van een samenwerking op het gebied vangrond en vastgoed (bouwclaim, joint-venture, deelneming of concessiemodel) op basis van het grond- en vastgoedbeleid wordt verwezen naar hoofdstuk 3.7, 5.7 en 6.7 van dit uitvoeringskader, afhankelijk van de samenwerkingsvorm.

Erfpachtkader

Zie Erfpachtkader 2017. Vanuit een spreidingsgedachte is een limiet opgenomen voor de maximale exposure binnen een bepaalde sector. Deze limiet is gesteld op 30%.

Fiscale aspecten

Samenwerkingen conform de nota grond- en vastgoedbeleid
Vanuit fiscaal oogpunt betekent situationeel grondbeleid dat de fiscale gevolgen per individueel dossier beoordeeld moeten worden. Dit geldt voor zowel omzet-, overdrachts- en vennootschapsbelasting. Ten aanzien van alle genoemde belastingmiddelen komen eventuele kosten ten laste van het individuele project of programma. Mocht afstemming met de Belastingdienst noodzakelijk zijn, wordt hiertoe doorlooptijd ingecalculeerd.

Erfpachtkader

Omzetbelasting
Afhankelijk van de hoogte van het recht van erfpacht in combinatie met de duur, is het recht van erfpacht al dan niet belast met btw. Btw-heffing kan onwenselijk zijn als de verkrijger van het recht van erfpacht 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. Hiertoe moet doorlooptijd worden ingecalculeerd.

Vennootschapsbelasting
Ook bij de vestiging van zakelijke rechten dient beoordeeld te worden of de opbrengst leidt tot vennootschapsbelastingplichtige activiteiten en mogelijk tot het betalen van vennootschapsbelasting. Mocht een vennootschapsbelastingplichtige activiteit worden erkend, dan dienen de hiermee verband houdende kosten (belastingen, advieskosten en administratieve lasten) gefinancierd te worden uit het project-/programmabudget.

8.8 Good governance
Samenwerkingen conform de nota grond- en vastgoedbeleid

In geval er sprake is van een samenwerking op het gebied van grond en vastgoed (bouwclaim, joint-venture, deelneming of concessiemodel) op basis van het grond- en vastgoedbeleid wordt voor de good governance richtlijnen verwezen naar hoofdstuk 3.8, 5.8 of 6.8 van dit uitvoeringskader, afhankelijk van de samenwerkingsvorm.

Erfpachtkader
Het erfpachtkader is ingebed in een duidelijk bestuurlijk proces, waarbij Provinciale Staten het kader en het krediet vaststellen. De uitvoering ligt bij Gedeputeerde Staten, die gehouden zijn aan het vastgestelde kader en hierover op reguliere wijze verantwoording afleggen aan Provinciale Staten. Initiatieven die niet aan het kader voldoen, dan wel stapeling van financiering vergen, dienen separaat aan Staten

te worden voorgelegd. Dit bevordert transparantie, controleerbaarheid en zorgt voor een scheiding tussen kaderstelling en uitvoering, passend bij good governance.

De governance (wijze van sturen, beheersen, toezicht en verantwoording) voor het instrument erfpacht kan als volgt worden weergegeven:

Hoe?	Wie?	Toelichting
Sturing		
PS stellen het erfpachtkader vast met daarin het handelingskader voor de uitvoering door GS	PS	• In het erfpachtkader zijn de beleidsmatige en financiële voorwaarden omtrent uitgeven van grond in erfpacht uitgewerkt.
PS-goedkeuring voor aankopen die buiten het erfpachtkrediet vallen	PS	• Indien erfpachtkrediet ontoereikend is of er is stapeling van financieringsinstrumenten, dient goedkeuring te worden gevraagd aan PS voor nieuwe aankopen van gronden ten behoeve van erfpacht.
Afspraken over omgang met (financiële) risico's	GS	• Afspraken rond risico's, risicoverdeling tussen koper en verkoper zijn in contractuele afspraken vastgelegd waarbij de provincie in beginsel gevrijwaard wordt van allerlei risico's als gevolg van erfpachtuitgifte.
Reguliere sturingsmogelijkheden PS	PS	• PS maken op grond van de Provinciewet indien nodig gebruik van haar budgetrecht, initiatiefrecht en het in dat kader indienen van amendementen, moties, recht van interpellatie en het vragenrecht.
Toezicht		
Erfpachtkader	PS	• PS houden toezicht op de uitvoering van het erfpachtkader via de door GS opgestelde paragraaf grondbeleid.
Reguliere controlemogelijkheden van PS	PS	• PS maken, voor hun het uitoefenen van hun controlerende taken, indien nodig gebruik van inlichtingenplicht van het college, recht van onderzoek en recht op individuele bijstand.
Beheersing		
Erfpachtkader 2017	GS	• In het Erfpachtkader staan de toepassing en uitgiftecriteria van de erfpacht. In de nota Uitvoering grond- en vastgoedbeleid ("Zo werken wij"), vastgesteld door GS op 19 mei 2020, heeft GS nadere uitvoeringsregels vastgesteld waarin onze werkwijze ten aanzien van erfpachtuitgifte. De uitvoeringsregels borgen een uniforme handelswijze en beheersing van risico's in de uitvoering. Het geeft aan hoe moet worden gehandeld bij de totstandkoming van erfpachttransacties. Het gaat niet over de doelmatigheid van de inzet van erfpacht, dus wanneer erfpacht ingezet wordt.
Risicomanagement	GS	• GS rapporteren aan PS over de provinciale risico's met betrekking tot de uitvoering van het erfpachtkader in de paragraaf grondbeleid van de begroting en jaarrekening.
Verantwoording		
Informatievoorziening GS aan PS	GS	• GS leggen periodiek verantwoording af aan PS over de inhoudelijke- en financiële voortgang van het erfpachtkader via de reguliere P&C-cyclus.

8.9 Informatievoorziening

Samenwerkingen conform de nota grond- en vastgoedbeleid

In zowel de nota grond- en vastgoedbeleid als de nota uitvoering grond- en vastgoedbeleid van de Provincie Limburg wordt aandacht besteed aan de informatievoorziening aan het college van Gedeputeerde Staten (GS) en Provinciale Staten (PS).
Specifiek voor samenwerkingen op het gebied van grond en vastgoed (bouwclaim, joint-venture, deelneming of concessiemodel) op basis van het grond- en vastgoedbeleid, wordt daarnaast met betrekking tot de bijbehorende informatievoorziening verwezen naar hoofdstuk 3.9, 5.9 of 6.9, afhankelijk van de samenwerkingsvorm.

Erfpachtkader

De volgende informatie wordt via GS verstrekt aan PS:
- PS-voorstellen aan- of verkoop grond en/of vastgoed die buiten mandaat GS vallen.
- Paragraaf grondbeleid in begroting en jaarstukken.
- Programmaverantwoording in jaarstukken met toelichting op voortgang beoogde inhoudelijke- en financiële doelstellingen met betrekking tot erfpacht (erfpachtcanon en uitputting erfpachtkrediet) en toelichting op significante afwijkingen in reguliere P&C-producten zoals begroting, jaarrekening en tussentijdse afwijkingenrapportages.
- (*Optioneel*) Indien hiervoor aangewezen door PS Regeling Grote Projecten rapportages.

8.10 Risicobeheersing
Samenwerkingen conform de nota grond- en vastgoedbeleid

Grond- en vastgoedbeleid kent enkele specifieke risico's. Denk daarbij aan financiële risico's, juridische risico's, ruimtelijke risico's, economische risico's en maatschappelijke risico's. Specifiek voor (enkele) samenwerkingen gelden ook beheers- en organisatierisico's. In zowel de nota grond- en vastgoedbeleid als de uitvoeringsnota grond- en vastgoedbeleid wordt hier aandacht aan gegeven.

De generieke risico's en beheersmaatregelen voor samenwerkingen met grond en vastgoed (bouwclaim, joint-venture, deelneming of concessiemodel) op basis van het grond- en vastgoedbeleid, zijn als volgt samen te vatten:

Risico's	**Beheersmaatregelen**
Het risico dat de beleidsdoelstellingen niet worden gehaald.	• GS monitort de uitvoering van het grond- en vastgoedbeleid en van verbonden partijen. • GS legt hierover verantwoording af in de paragraaf grondbeleid en paragraaf verbonden partijen van de begroting en jaarstukken.
Het risico dat de financiële kredieten/budgetten worden overschreden door onvoorziene kosten en/of lagere opbrengsten.	• Toepassen voorzichtigheidsprincipe bij raming kosten en opbrengsten (conform leidraad kostenbegrotingssystematiek). • Risicoreservering. • Contractuele afspraken in koop/verkoopovereenkomst over onvoorziene kosten als gevolg van bijvoorbeeld bodemverontreiniging of archeologische vondsten.
Het risico dat grond- of vastgoedwaarde minder waard wordt.	• Zorgvuldig taxatieproces bij aan- en verkopen waarbij zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met schommelingen in grond- en vastgoedprijzen die de marktwaarde van de provinciale grond- en vastgoedbezittingen beïnvloeden.
Het risico dat beoogde functiewijziging (planologisch) niet plaatsvindt.	• Afstemming en afspraken met bevoegd gezag. • Aankopen op basis van huidige marktwaarde (eventueel in combinatie met een meerwaarde clausule).
Het risico op hogere kosten en/of lagere inkomsten door vertragingen.	• Toepassen projectmatige aanpak c.q. sturen op tijd, kosten, kwaliteit en scope.
Het risico op reputatieschade bij fraude- en integriteitskwesties bij aan- of	• KYC-checks met betrekking tot verkoper van grond en vastgoed.

verkooptransacties van grond en vastgoed.	• Uitvoeren (relevante) onderzoeken vóór aankoop (bijvoorbeeld bodem- en milieuonderzoek). • Fraudeprocedure en jaarlijkse provinciebrede frauderisicoanalyse. • Training en bewustwording: regelmatige training voor medewerkers over ethisch gedrag en integriteit. • Controle tekeningsbevoegdheid (ver)koper aan de hand van KvK-gegevens indien een bedrijf de (ver)koper is.
Het risico dat grondexploitatie en/of business case die aan grond- of vastgoedtransactie ten grondslag ligt niet sluitend of te optimistisch wordt voorgesteld.	• Onafhankelijke en objectieve toetsing grondexploitatie en/of business case door planeconoom van cluster Grond & Vastgoed en cluster Financiën met focus op plausibiliteit van de onderbouwing van gehanteerde aannames voor toekomstverwachtingen. • *Optioneel:* externe specialistische toetsing wordt ingezet voor complexe grond- en vastgoedtransacties.
Het risico op juridische, fiscale en financiële geschillen.	• Tijdige specialistische toetsing door cluster AJZ en cluster Financiën (financieel specialisten en fiscalisten).

Specifiek voor samenwerkingen met grond en vastgoed (bouwclaim, joint-venture, deelneming of concessiemodel) op basis van het grond- en vastgoedbeleid, wordt daarnaast met betrekking tot de risicobeheersing rondom deze samenwerkingsvorm verwezen naar hoofdstuk 3.10, 5.10 of 6.10 afhankelijk van de samenwerkingsvorm.

Erfpachtkader
De generieke risico's vanuit het perspectief van de Provincie en beheersmaatregelen voor wat betreft het instrument erfpacht zijn als volgt samen te vatten:

Risico's	**Beheersmaatregelen**
Het risico dat de waarde van vastgoed daalt.	• Periodieke taxaties. • Opnemen van specifieke contractuele voorwaarden zoals indexatieclausules, periodieke aanpassing van de canon en instemmingsvereiste voor contractovername. • De risico's worden ook periodiek beoordeeld als onderdeel van de financiële rapportages en financieel advies, waarbij een sluitende businesscase en marktconformiteit als harde voorwaarden gelden.
Het risico dat de erfpachtcanon niet of niet tijdig wordt betaald.	• Het stellen van zekerheden. • Monitoring openstaande erfpachtcanons inclusief. ouderdomsanalyse. • Aanmanings- en incassoprocedure. • Gesprekken met erfpachtnemer.
Juridische of fiscale risico's.	• Elk individueel dossier kent een eigen juridische en fiscale toets en kan maatwerk vereisen, dit geldt zowel voor de ontwikkelfase als de beheerfase.

Bijlage 1: Toelichting begrippen

Agiokapitaal	Dit betreft het kapitaal dat de aandeelhouder extra stort op de nominale waarde van de aandelen. Maar vaak wordt met deze term het aandelenkapitaal in zijn geheel mee bedoeld.
BBV	Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. Dit betreft het verslagleggingskader voor begroten en verantwoorden.
Beheersen	Beheersen is het invoeren van maatregelen en procedures om de samenwerking op koers te houden. Er wordt gecontroleerd of de uitvoering in lijn is en blijft met de plannen. Als dat niet het geval is, kunnen tijdig aanpassingen worden gedaan om de beleidsdoelstellingen alsnog te behalen.
Beleidskaders	Een vooraf vastgestelde handelswijze / beleid voor het realiseren van doelen door PS vastgesteld.

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.
Coalitieakkoord	Het coalitieakkoord wordt ook wel een regeerakkoord genoemd. Beide woorden betekenen hetzelfde: het is een lijst met afspraken tussen de politieke partijen.
Compliance	Compliance betekent het naleven van regels, wetten en normen binnen een organisatie. Het gaat om het voldoen aan externe wetgeving en interne richtlijnen, met als doel risico's te beperken, sancties te voorkomen en een betrouwbare reputatie op te bouwen.
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.
Doeltreffendheid	De mate waarin de gewenste prestaties en beoogde maatschappelijke effecten van het beleid daadwerkelijk worden behaald.
Eigen vermogen	Hiermee wordt bedoeld het totale eigen vermogen, zijnde algemene reserve, bestemmingsreserve(s) en gerealiseerd resultaat.
ESG-doelen	Dit zijn doelen op het gebied van Environmental (o.a. energieverbruik, klimaat, beschikbaarheid van grondstoffen), Social (o.a. gezondheid, veiligheid) en Governance (Goed ondernemingsbestuur).
Financieel beheer	Het uitoefenen van bestuur over en toezicht op het beheer van middelen en rechten van de Provincie Limburg.
Fonds	Zie ook bijlage 6 voor de definitie.
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 inroeping terecht is.
Geldlening derde	Dit betreft een (geld)lening die aan een derde partij, niet zijnde een verbonden partij van de Provincie, is verstrekt.
Good governance	Het waarborgen dat de sturing, toezicht, beheersing en verantwoording op voorgenomen en gerealiseerde samenwerkingsverbanden adequaat en in onderlinge samenhang is ingericht en functioneert, gericht op een doelmatige en effectieve realisatie van de door het college van GS en PS vastgestelde beleidsdoelen.
Instrument	In dit document wordt met “instrument” het (financieel) product dat de Provincie ter beschikking heeft bedoeld. Dit zijn onder meer Subsidies, Opdrachten, Samenwerkingsovereenkomsten, Financieringen, Verbonden Partijen, Grond, Vastgoed, Erfpacht.
Instrumentkeuze	Dit is een stap waarin de keuze wordt genomen welk provinciaal instrument wordt ingezet voor een project of samenwerking.
KYC procedure	Know Your Customer - procedure. Onderzoek naar de tegenpartij met als doel: Ken je tegenpartij. Onder andere het identificeren en uitvoeren van een (integriteits)onderzoek.
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.
Majeur	Voor de definitie van 'majeur' wordt in dit strategisch kader aansluiting gezocht bij de criteria die worden gebruikt voor de definitie van 'Groot Project' zoals opgenomen in artikel 3 van de Regeling Grote Projecten. De criteria van artikel 3 van de RGP luiden als volgt: - er is sprake van een niet routinematige, grootschalige en in de tijd begrensde activiteit met een langere doorlooptijd; - de (financiële) risico’s van het project worden (voor het merendeel) gedragen door de Provincie Limburg; - er is sprake van complexe financieringsconstructies; - er is sprake van een complexe organisatiestructuur.
Marktconform	De Provincie kan onder bepaalde voorwaarde interveniëren in de markt. Bij geldleningen is dit onder andere dat er een marktconform tarief in rekening wordt gebracht als rentevergoeding. Het marktconform tarief kan op twee manieren worden bepaald. 1) De rentevergoeding is minimaal gelijk aan die van een commerciële partij waarvan de geldlening identieke eigenschappen, voorwaarden en zekerheden heeft. 2) Het rentetarief is bepaald middels de staatssteun-toets.
Marktfalen	Het falen van de vrije markt om in publieke en provinciale belangen te voorzien. Dit is verder uitgewerkt in hoofdstuk 7 van het Strategisch kader.
Nederlandse corporate governance code	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 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.
Niet revolverend investeren	De ingelegde hoofdsom wordt niet (geheel) terugontvangen.

Provinciaal SIS investerings- en treasuryportefeuille	De som van het totaal aan financieel vaste activa *plus* de activawaarde van de gronden uitgegeven in erfpacht (onderdeel van het materieel vaste activa) *plus* de liquide middelen op rekening-courant. De financieel vaste activa zijn nader te specificeren naar aan deelnemingen, geldleningen aan verbonden partijen, geldleningen aan derden marktpartijen in het kader van het publieke belang en de geldleningen aan overige decentrale overheden.
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.
Raamcontract	Een raamcontract (of raamovereenkomst) is een raamwerkovereenkomst tussen een klant en één of meerdere leveranciers, die vooraf de voorwaarden vastlegt voor een reeks toekomstige, specifieke opdrachten of bestellingen binnen een bepaalde periode. Het is geen opdracht op zich, maar een kapstok om sneller en efficiënter toekomstige bestellingen te plaatsen, waarbij de concrete details (zoals prijs, hoeveelheid, kwaliteit, levertijd) voor elke individuele opdracht later worden bepaald in een aparte nadere overeenkomst.
Revolverend investeren	De ingelegde hoofdsom wordt terugontvangen en het financieel rendement is kleiner dan dat een vergelijkbare marktconforme belegging zou opleveren.
Rendement	Het rendement kan verdeeld worden in financieel rendement en maatschappelijk rendement. Het financieel rendement is het financieel netto resultaat van een gedane investering uitgedrukt in een percentage. Het maatschappelijk rendement is het rendement dat ten gunste van de Limburgse samenleving komt en niet rechtstreeks ten gunste van het huishoudboekje van de Provincie Limburg.
Richtlijnen	Richtlijnen voor instrumenten zijn optionele elementen. Deze zijn in principe wel gewenst maar hiervan kan gemotiveerd van afgeweken worden door bijvoorbeeld het toepassen van maatwerk of door onderhandelingen in de positie als minderheidsaandeelhouder.
Risicomanagement	De Provincie hanteert een integraal risicomanagementbeleid[21], een cyclische en gestructureerde werkwijze voor het omgaan met risico's en kansen die samenhangen met alle bestaande processen, activiteiten, diensten, opgaven, programma's, projecten en verbonden partijen. Het doel is om een redelijke mate van zekerheid te verschaffen dat beleidsdoelen, projectresultaten en programmadoelstellingen worden gerealiseerd. Dit omvat het nemen van maatregelen om risico's te beheersen, kansen te benutten, of bewust te besluiten risico's te accepteren.
Risicoreservering	Het vormen van een financiële buffer om financiële tegenslagen te kunnen opvangen.
Samenwerking	Dit is het proces waarbij partijen relaties vormen om hun handelen op elkaar af te stemmen voor een gemeenschappelijk doel of resultaat te bereiken.
Samenwerkingsverbanden	Dit is een georganiseerde groep waarin partijen (natuurlijke personen, rechtspersonen of combinaties daarvan) samenwerken voor een gemeenschappelijk doel of belang middels onderlinge afspraken, maar waarbij die groep zelf niet in het recht als rechtssubject is erkend als drager van wettelijke rechten en plichten.
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".
Sturen	Dit is richting geven aan een organisatie om de beleidsdoelstellingen te realiseren. Voor een goede sturing is het essentieel om op tijd afspraken te maken en contractueel vast te leggen. De afspraken gaan over de doelen, te leveren prestatie, budgetten, output, afbakening van taken en verantwoordelijkheden en bevoegdheden, het omgaan met risico's en de eisen aan de inhoud en frequentie van rapportages.
Toezicht	Toezicht houdt in dat informatie wordt verzameld om te beoordelen of het samenwerkingsverband aan de gestelde eisen voldoet. Op basis van deze beoordeling kan indien nodig worden ingegrepen. Intern toezicht verwijst naar het toezicht op het bestuur van een organisatie door een orgaan binnen dezelfde organisatie.
Treasury portefeuille	De liquide middelen en tijdelijke overtollige middelen van de Provincie.
Triple helix	Een nauwe samenwerking tussen overheden (bijv. Provincie Limburg), bedrijfsleven en onderwijs- en kennisinstellingen om gezamenlijk strategie en knelpunten aan te pakken.
Vereisten	Vereisten bij instrumenten onder Sturing in Samenwerking zijn verplichte elementen. Afwijken van de vereisten bij een instrument dan moeten deze conform paragraaf 1.3 expliciet in het GS- of PS-voorstel worden toegelicht. De instrumenten hebben naast vereisten ook richtlijnen.
Vennootschappen	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. 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. Er zijn ook commanditaire vennootschappen (C.V.'s). 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 rechtsper-

21 *Het integraal risicomanagementbeleid is op moment van behandeling in PS (12 december 2025) nog niet vastgesteld door DT, GS of PS.*

	soonlijkheid. 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.
Verantwoord beleggen	Doelbewust en risico gewogen uitzetten van provinciale middelen via de instrumenten van uitvoeringskader Sturing in Samenwerking.
Verantwoording	Verantwoording is het sluitstuk van het proces. Daarbij wordt aan belanghebbenden voldoende informatie verstrekt om te kunnen beoordelen of de gestelde doelstellingen zijn behaald en of de manier waarop de organisatie wordt aangestuurd en beheerst voldoende vertrouwen biedt dat toekomstige doelstellingen zullen worden gerealiseerd.
Verbonden partij	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*** 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.
Vreemd vermogen	Hiermee wordt bedoeld het totale vreemd vermogen.
Weerstandsvermogen	De omvang van de weerstandscapaciteit in relatie tot de geïnventariseerde risico's.
Wettelijke taken	Dit zijn taken van de Provincie die bepaald zijn in wet- of regelgeving.

Bijlage 2: 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 de Provincie Limburg). 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. 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 subsidieaanvrager, 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 vormgegeven?
- 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)?

Indien een opdracht wordt verstrekt die juridisch (en fiscaal) als subsidie kwalificeert, werkt de btw mogelijk kostprijsverhogend. Om die reden is het van belang om (tijdig) met een jurist en fiscalist te schakelen als men zich op dit grijze gebied bevindt.

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 meerzijdige 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).
Vooral 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 mogelijkerwijs 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 gemoeid zijn. De overeenkomst kan niet eenzijdig worden gewijzigd of ingetrokken.
Er is sprake van 90% automatische bevoorschotting na subsidieverlening (bij subsidies vanaf € 125.000 op basis van de liquiditeitsbehoefte van de subsidieontvangende instelling). Subsidies tot € 25.000 worden meteen vastgesteld en uitbetaald.	Facturen worden betaald na het verrichten van de prestatie.
Verrekenbare en/of compensabele btw is niet subsidiabel.	Btw verschuldigd (m.u.v. vrijgestelde prestaties). Beoordeeld moet worden of deze btw voor aftrek en/of compensatie in aanmerking komt, danwel kostprijsverhogend werkt.
Vergoeding van (een deel van) de kosten.	Vergoeding van de kosten plus winstmarge mogelijk. Indien provincie opdrachtnemer is, is het hanteren van een winstmarge niet toegestaan.

Bijlage 3: KYC beleid

Inleiding
In deze bijlage is een samenvatting opgenomen van het Know Your Customer (KYC) beleid van cluster Financiën, geldend voor het verstrekken van geldleningen, borgstellingen, garantstellingen en bij het aangaan van of het nieuw deelnemen in verbonden partijen. De clusters Inkoop & Aanbesteding, Subsidies en Grond- en Vastgoed hebben elk een eigen KYC beleid opgesteld dat gebaseerd is op basis van onder andere risicomitigatie en geldende wet- en regelgeving. Binnen de clusters Inkoop & Aanbesteding, Subsidies en Grond- en Vastgoed zijn nadere afspraken gemaakt hoe de KYC procedure wordt toegepast.

Doel
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'. (zie ook paragraaf 5.4 van het strategisch kader).

Wijziging
Het Know Your Customer beleid voor geldleningen, borgstellingen, garantstellingen en deelnemingen is in 2020 integraal vernieuwd en nadien aangepast op geldende wet- en regelgeving. In 2024-2025 heeft in verband met de privacywetgeving (AVG[22]) een intern onderzoek bij de Provincie plaatsgevonden om inzichtelijk te krijgen welke databronnen voor het KYC beleid worden gebruikt. Provincie Limburg mag namelijk alleen openbare bronnen gebruiken, omdat de Provincie niet onder de wet- en regelgeving Wft[23] en Wwft[24] valt. Financiële instellingen (zoals banken) vallen wel onder deze wet- en regelgeving en kunnen daardoor wel gebruik maken van niet-openbare bronnen. Conclusie van het intern onderzoek was dat de Provincie alleen controles via externe partijen (t/m 2026 Graydon) mag uitvoeren op basis van openbare bronnen. Voor het KYC beleid maakt de provincie gebruik van diverse modules van een externe partij.

De PEP[25] check mag de Provincie in verband met de AVG[26] niet uitvoeren omdat dit bijzondere persoonsgegevens zijn en de Provincie geen legitieme reden heeft om deze gegevens te verwerken. Bijzondere persoonsgegevens zijn persoonsgegevens die zo gevoelig zijn dat verwerking ervan iemand privacy ernstig kan beïnvloeden. De Provincie mag dus geen PEP check op natuurlijke personen of aanvragers voor een krediet uitvoeren.
Dit zijn twee belangrijke wijzigingen die in 2025 zijn doorgevoerd in het KYC beleid, na overleg met het Provinciaal Informatiebeveiligingsteam (PIT) en Pels Rijcken Advocaten.

Om, ondanks deze twee wijzigingen, toch de betrouwbaarheid van onze samenwerkingspartners te beoordelen is KYC beleid en een KYC vragenlijst ontwikkeld inclusief compliance vragen, zie hierna.

KYC beleid
Het vernieuwde KYC beleid bestaat uit diverse onderdelen:
- Beoordelen van diverse openbare documenten, o.a. jaarrekeningen en KvK uittreksels;
- Externe modules doorlopen:
  - Kredietcheck;
  - Sanctielijst-check;
  - UBO check;
  - Negatieve media-aandacht;

- KYC vragenlijst naar waarheid laten invullen en ondertekenen.
  In deze KYC vragenlijst worden compliance vragen gesteld over eventuele eerdere faillissementen, strafrechtelijke onderzoeken, fraude, witwaspraktijken, niet verleende vergunningen etc. Deze KYC vragenlijst is door advocatenkantoor Pels Rijcken beoordeeld en als alternatieve werkwijze akkoord bevonden. Het rechtstreeks uitvragen door de Provincie aan de samenwerkingspartner is wel toegestaan.
- Integriteitsverklaring laten invullen en ondertekenen;
- UBO verklaring laten invullen en ondertekenen;
- Ambtelijke raadpleging van algemeen toegankelijke digitale bronnen.

22)*AVG: Algemene Verordening Gegevensbescherming – bescherming van persoonsgegevens*
23)*Wft: Wet op het financieel toezicht*
24)*Wwft: Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme*
25)*PEP: Politically Exposed Person*
26)*AVG: Algemene Verordening Gegevensbescherming – bescherming van persoonsgegevens*

Bij het verstrekken van geldleningen door Provincie Limburg is in het uitvoeringskader Sturing in Samenwerking bij dit instrument een vereiste opgenomen dat cofinanciering door een bankinstelling moet plaatsvinden. Deze bankinstelling zal op basis van de wet- en regelgeving Wft en Wwft wel onafhankelijke compliance checks uitvoeren. In de situatie met een cofinanciering betrekt de Provincie de resultaten van de door de bank uitgevoerde compliance checks in onze afweging. Bij het oprichten van een deelneming of bij een wijziging van aandeelhouder(s) worden door de notaris op basis van de Wwft ook controles uitgevoerd: UBO check, fraude- en witwascontrole, identiteitsbewijs check, sanctielijst check etc.

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 informatie over de partij verzameld. Een volledig ingevulde KYC-checklist zal leiden tot een zo compleet mogelijk beeld van de betreffende partij. Belangrijke onderdelen in deze stap zijn: de identificatie van de bestuurder(s), aandeelhouders, vertegenwoordiging bevoegde personen, UBO- en Sanctiecheck, het uitvoeren van de externe check (t/m 2026 Graydon) en de beoordeling van de KYC vragenlijst.
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 samenwerkingspartner kan dan worden gekwalificeerd als 'niet risicovol'. Met de samenwerkingspartner 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 en Bibob onderzoek (bij geoorloofde situaties, namelijk hypothecaire zekerheid met vastgoed). 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 wordt vanuit cluster Financiën geadviseerd geen samenwerking met de partij aan te gaan. Dit dossier krijgt dan van het cluster Financiën een "NO GO" en een afwijzing op basis van de KYC procedure. Dit wordt opgenomen in het financieel advies behorende bij de aanvraag.
4. Governance: innemen standpunt en goedkeuring (ambtelijk)
   Na de beoordeling van de informatie en het vaststellen van de risicoclassificatie wordt een standpunt ambtelijk bij de Provincie ingenomen. Het standpunt wordt indien daar aanleiding voor is besproken met de clustermanager Financiën en de betrokken gedeputeerde.
5. Afhandeling.
   Het volledig KYC dossier wordt intern vastgelegd. Verder wordt in het financieel advies in stap 1 van het stappenplan zoals opgenomen in het Strategisch Kader Sturing in Samenwerking aangegeven dat de KYC procedure is doorlopen en welke risicoclassificatie is verstrekt. Bijzonderheden worden tevens beknopt vermeld.

Bijlage 4: Toelichting vereisten en richtlijnen hoofdstuk Financieringen

Toelichting bij een aantal **vereisten van paragraaf 4.5**

Ad 2) Provincie financiert maximaal 50% en initiatiefnemer minimaal 10% eigen inbreng

De Provincie financiert maximaal 50% (eventueel met andere instrumenten zoals subsidie) van het project. Dit betekent dat de overige 50% gefinancierd dient te worden door externe partijen.

De voorwaarde van 50% minimaal financiering van externe partijen is inclusief een minimaal 10% eigen inbreng van de initiatiefnemer (aanvrager). Het uitgangsprincipe is namelijk 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: er moet een financieel nadeel zijn voor de aanvrager indien het project/bedrijf onverhoopt geen succes is. Daarom dient de aanvrager minimaal 10% van de projectomvang zelf financieel bij te dragen.

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. 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 en externe marktpartijen middelen beschikbaar zijn.

De co-financiering van 50% heeft ook een ander effect. In de meeste gevallen zal een financiële instelling (bank) als co-financier aanschuiven. Deze is verplicht zich te houden aan de wettelijke ‘Customer Due Diligence for Banks’(CDD)-verplichtingen, die zijn verankerd in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) en de Wet financieel toezicht (Wft). De Provincie valt niet onder deze wetgevingen en ‘lift’ hier als het ware mee op het onderzoek van de financiële instellingen.

Garant- en borgstelling (aanvulling)

Voor borgstelling 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 of garantstelling van de Provincie wordt gevraagd. De eis met betrekking tot inbreng eigen vermogen vanuit de initiatiefnemer geldt onverkort.

De Provincie verstrekt alleen een garant- of borgstelling voor zover er geen of ontoereikende Rijks(garantie)regelingen of garanties vanuit andere instanties 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%) van de aanvrager geldt dat deze inbreng in de vorm van cash (aandelenkapitaal, eigen financiering) of door inbreng van activa, dan wel door een persoonlijke garantstelling van aanvrager 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 vereiste ad 6

Afwijking van deze vereiste (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 Provinciale Staten geïnformeerd te worden bij afwijking van deze randvoorwaarde. Bij afwijking dienen per definitie de staatssteun regels in acht genomen te worden.

Voorbeeld berekening percentages

Voor zowel het vereiste cofinancieringspercentage als de minimale inbreng van eigen vermogen geldt dat deze percentages worden berekend aan de hand van de projectomvang. Ter verduidelijking dient het volgende 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 de richtlijn dat cofinanciering door een andere overheidspartij of door fondsen waarin de Provincie deelneemt niet meetelt als cofinanciering, ook niet indien dit in de vorm van een garantstelling of borgstelling is. De richtlijn 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 financieel advies of in de GS nota zal 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 (andere overheidspartijen en anderen), welke instrumenten en uit welke rol van de Provincie, 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 3) 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 financieel advies.

Voor businessplannen 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 trackrecord 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 4) 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 omtrent staatssteun: het verstrekken van de financiering mag geen ongeoorloofde staatssteun inhouden. Daarbij geldt tevens dat de uitkomst van de toets aan de Mededelingen van de Commissie (Mededeling van de Europese Commissie (2008/C14/02)) als uitgangspunt wordt gehanteerd, echter bijvoorbeeld de werkelijke tarieven zoals deze door medefinanciers worden gehanteerd, kunnen in voorkomende gevallen leiden tot een lager of hoger rentetarief 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 5) 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).

Ad 6) voorwaarden in financieringsovereenkomst en de modelovereenkomst

In de financieringsovereenkomst worden de in het financieel 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.

Voor leningen wordt gebruik gemaakt van een modelovereenkomst. Maatwerk is alleen bij uitzondering mogelijk ten aanzien van afwijkende leningsvormen en/of andere rentevormen. Met de modelovereenkomst wordt geborgd dat afspraken worden vastgelegd over onderstaande onderwerpen, op een wijze gebruikelijk in de financieringsmarkt en met harde deadlines:

- het bestedingsdoel of -doelen van de financiering;
- voorwaarden voor terbeschikkingstelling van de lening;
- mededelingen en garanties van de leningnemer;
- looptijd van de lening;
- (vervroegde) aflossing door de leningnemer;
- door de leningnemer te betalen rente;
- bepalingen rondom betaling door de leningnemer;
- gevolgen van een betalingsachterstand van de leningnemer, inclusief eventuele verzuimrente;
- opeisingsgronden die bepalen in welke situaties de Provincie onmiddellijk terugbetaling van de lening kan eisen;
- eventuele zekerheden voor de Provincie, zoals pandrecht op activa en/of vorderingen en hypotheekrecht;
- in geval van meerdere leningnemers afspraken omtrent hoofdelijkheid, afstanddoening en achterstelling;
- informatieverplichtingen van de leningnemer (vorm, inhoud en frequentie van bijvoorbeeld periodieke (inhoudelijke) rapportage, jaarrekening, bestuursverslag en begroting);
- eventuele overige verplichtingen van de leningnemer, zoals bijvoorbeeld financiële inspanningsverplichtingen of een verbod tot het verstrekken van zekerheden aan derden;
- boetebepaling voor de leningnemer bij niet voldoen aan bepaalde voorwaarden.

In aanvulling hierop kunnen additionele voorwaarden aan de overeenkomst van geldlening toegevoegd.

Bij niet-nakoming van de overeenkomst door de leningnemer kan de Provincie juridische stappen nemen, denk aan een vordering tot nakoming of schadevergoeding bij de rechtbank.

Ad 7) bepalingen beëindiging overeenkomst

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

Ad 8) Marktconform rentetarief

Een rentetarief is marktconform indien aan één van beide punten wordt voldaan:

1) het rentetarief moet minimaal gelijk zijn aan het tarief van een commerciële (bank)partij (een naar het oordeel van de Provincie voldoende gekwalificeerde financier) met dezelfde modaliteiten (o.a. looptijd, aflosschema, voorwaarden, zekerheden) .
2) het rentetarief is bepaald met de gepubliceerde staatssteuntabel (mededeling van de Europese Commissie 92008/C14/02) en het tarief dat daaruit volgt minimaal wordt gehanteerd. Hierbij zijn

drie aspecten die de hoogte van het rentepercentage bepalen: de basisrente, de kredietwaardigheid/rating van de aanvragende partij en de gestelde zekerheden. In de situatie waarin wordt voldaan aan het eerste punt is een toets aan het kader van de Europese commissie (staatssteuntoets) niet meer nodig.

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 het op dat moment geldende basistarief in de staatssteuntabel.
- 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 leningen, 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 verdisconteerd. 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 c.q. coalitieakkoord kan het college hier afwijkend op besluiten, mits het gecalculeerde gederfde rendement wordt gecompenseerd door aan te wijzen sectorale middelen.

Toelichting bij een aantal richtlijnen opgenomen in paragraaf 4.5.

Ad 2) zekerheden

Bij geldleningen is er altijd een risico dat leningnemer niet in staat is om de lening deels of volledig terug te betalen. Daarom is het van belang dat zoveel mogelijk zekerheden voor de Provincie worden bedongen. Zekerheden kunnen bijvoorbeeld een hypotheekrecht, pandrecht, hoofdelijkheid, garantstelling of borgstelling zijn. 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.

Een garant- of borgstelling van een rechtspersoon kan als zekerheid worden geaccepteerd. Een garant- of borgstelling van een natuurlijk persoon (bijvoorbeeld uiteindelijk belanghebbende of achterliggende aandeelhouder) wordt door de Provincie Limburg voorzichtig mee omgegaan om te accepteren als zekerheid. De garant- of borgstelling van een natuurlijk persoon kan voor de Provincie niet effectief zijn als zekerheid indien tot uitwinning zou moeten worden overgegaan. Dit in verband met reputatierisico van de Provincie en de extra wettelijke zorgplicht, waardoor het voor de Provincie als niet-financiële instelling (conform Wft) de borgstelling zeer complex maakt als zekerheid.

Ad 3) Afgewezen financiering door gelieerde fondsen

Indien een financiering is afgewezen vanwege een (door gelieerde fondsen) onafhankelijk uitgevoerde analyse op de business case en het business plan als ontoereikend worden beschouwd. Deze financieringsaanvragen komen in dat geval ook niet in aanmerking voor financiering bij de Provincie. Als er vanuit de fondsregels (van de gelieerde fondsen) beperkingen zijn, of de behoefte bestaat bij het fonds om in samenwerking met de Provincie te handelen dan hoeft dit principe geen beperking te vormen.

Ad 4) 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 (bijvoorbeeld 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 het stappenplan in het strategisch kader worden voldaan. In het financieel advies wordt als extra aandachtspunt inzicht aan GS en eventueel aan PS gegeven van:

- De totale 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.

Ad 5) 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 voltooien 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 omstandigheden 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 resultaatsverplichtingen.
- 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).

Bijlage 5: 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 onder andere 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 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.

Het aanstellen van een externe fondsbeheerder brengt met zich mee dat de fondsbeheerder en met de fondsbeheerder afgesloten managementovereenkomst periodiek moet worden geëvalueerd. Dit in lijn met de vereisten en richtlijnen rondom goed bestuur.

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 geoormerkt 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 termijnstrategie.

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 geoormerkt 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 geoormerkte 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 6: Toelichting vereisten en richtlijnen hoofdstuk Verbonden partijen: vennootschappen

Toelichting bij een aantal vereisten en richtlijnen:

Oprichtingsfase

E1 Bij oprichting wordt het proces (procedureel en inhoudelijk) inzake de exit beschreven (V)
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 voor (geheel of gedeeltelijk) beëindigen van bestuurlijke, financiële en/of operationele betrokkenheid van de provincie Limburg bij een verbonden partij.
De volgende aspecten kunnen daarbij worden overwogen:
- Afspraken verplichte aanbieding aandelen
  In de statuten wordt een blokkerings-, aanbiedings- of goedkeuringsregeling opgenomen.
- Nadere afspraken verplichte aanbieding aandelen
  In aanvulling op de blokkeringsregeling kan worden bepaald in welke gevallen een aandeelhouder verplicht is om zijn aandelen aan te bieden.
- 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 of partijen.
- Afspraken verplichte afname aandelen
  Partijen kunnen afspreken dat onder bepaalde voorwaarden de andere aandeelhouder verplicht is de aandelen over te nemen.
- Eventuele timing van de te nemen stappen.

Het exit beleid heeft betrekking op: individuele exit van één aandeelhouder, of verkoop van het aandelenbelang van één aandeelhouder, alle aandeelhouders verkopen hun belang aan een nieuwe partij of partijen of aan management of het opheffen c.q. liquideren van de verbonden partij indien er geen overdracht of continuering plaats vindt.
De volgende uitgangspunten zijn van toepassing bij verbonden partijen in relatie met de exit strategie:
- Deelneming van de Provincie in de vennootschap vindt plaats zo lang dit noodzakelijk en wenselijk is voor borging publiek provinciaal belang;
- In het exit beleid wordt vastgelegd dat voordat de beëindiging van de deelneming in de vennootschap tot de mogelijkheden gaat behoren aan de volgende 5 beoordelingscriteria wordt getoetst:
  a. Het moet duidelijk zijn dat het aandeelhouderschap als instrument geen toegevoegde waarde meer heeft voor de borging van het publieke belang.
  b. Het moet duidelijk zijn dat niet meer wordt voldaan aan de vereisten van publiek aandeelhouderschap (visie en beleidsvoornemen) zoals vermeld in de paragraaf Verbonden partijen.
  c. Er moet voldoende aandacht zijn voor de continuïteit van de vennootschap en de impact van een exit op de directe omgeving en andere directe en indirecte stakeholders (bijv. impact op omliggende ondernemingen of toeleveranciers van een bedrijventerrein).
  d. Privaat aandeelhouderschap moet toegevoegde waarde hebben voor de betreffende vennootschap en de duurzame verankering van de activiteiten die worden uitgeoefend.
  e. Beoordeling van de (financiële) impact van de exit voor de Provincie: denk bijvoorbeeld aan de beoordeling van de juiste timing van exit (verkeerde timing kan nadelige gevolgen hebben voor de verkoopprijs of financiële impact hebben op contracten van de vennootschap met mogelijke (in)directe gevolgen voor resultaten en waardering van vennootschap) en beoordeling van de overnemende partij (bij verkoop aandelen aan derde).

Open-einde regelingen worden, zover dit mogelijk is, vermeden. Hierbij geldt eveneens de restrictie dat het vermelden van een einddatum niet tot nadelige gevolgen mag leiden voor de verbonden partij in de concurrerende marktomstandigheden waarin ze acteert en geen impact heeft op de continuïteit van de verbonden partij (afsluiten van contracten etc.);

Bij diverse venturefondsen van de Provincie is een exit beleid geformuleerd en vastgelegd in de juridische documenten. De looptijd alsmede de financiële bijdrage van de Provincie, in de rol als aandeelhouder, zijn bij het oprichten van de venturefondsen gemaximeerd.

Beheerfase

F2 Bij wijze van uitzondering kan de Provincie als rechtspersoon de rol van statutair bestuurder vervullen. (R)
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 wordt benoemd, wordt bij het besluit tot benoeming tevens een natuurlijke persoon aangewezen die voor de eventuele andere bestuurder of buitenstaanders het aanspreekpunt is voor alle aangelegenheden die het bestuurderschap van de vennootschap betreffen. De vertegenwoordiging namens de Provincie wordt bij voorkeur aan twee verschillende personen binnen de provinciale organisatie toe bedeeld.

F6 Betrokkenheid van de Provincie bij werving en selectie van het statutair bestuur door de RvC. (R)
De verruiming van de provinciale betrokkenheid bestaat er bijvoorbeeld uit dat de betrokken portefeuillehouder geconsulteerd wordt op het moment dat van de longlist van sollicitanten tot een shortlist van potentiële kandidaten -waar gesprekken mee zullen worden gevoerd- wordt gekomen. En verder door bijvoorbeeld in plaats van een 'klikgesprek' een meer inhoudelijk beoordelingsgesprek te voeren alvorens tot benoembaarheid wordt geconcludeerd en (door de RvC) wordt voorgedragen. Andere mogelijkheden voor verruiming van de betrokkenheid zijn bijvoorbeeld deelnemen in een advies- of selectiecommissie.

F10 Vereisten gedragscode
De gedragscode voldoet aan tenminste de volgende minimum vereisten:
- De functionaris mag geen transacties verrichten waarbij hij een met de vennootschap tegenstrijdig belang heeft of de schijn van belangenvermenging zou kunnen opwekken;
- De functionaris mag zijn kennis en invloed niet gebruiken om een eigen belang te dienen of dat van een ander of een andere organisatie bij wie hij persoonlijk betrokken is;
- Als zich toch het risico van belangenvermenging voor kan doen dan meldt de functionaris dit schriftelijk aan de RvC of -bij het ontbreken van een RvC- aan de AvA.
- De kandidaat dient nieuwe nevenfuncties schriftelijk te melden.

F11 Vermijden van (de schijn van) belangenverstrengelingen+ inzichtelijk maken van belangen/nevenfuncties (V)
In de statuten (of anderszins) zijn de vereisten vastgelegd ter voorkoming van elke vorm van de (schijn) van belangenvermenging inclusief het inzichtelijk maken van belangen/nevenfuncties. Het betreft tenminste de volgende punten:
- Een bepaling omtrent belangenverstrengeling (en de schijn daarvan) van de statutair bestuurder(s) en leden van de RvC.
- De aandeelhouders onmiddellijk op de hoogte worden gesteld als blijkt dat er toch sprake is geweest van een verstrengeling van belangen door een statutair bestuurder of RvC lid.
- Vooraf instemming RvC met het aanvaarden van een nevenfunctie van een statutair bestuurder.
- Vooraf mededeling aan de voltallige RvC, al of niet via de voorzitter, als een lid van de RvC een nevenfunctie wenst te aanvaarden; en
- Alle nevenfuncties van de statutair bestuurder(s) en de leden van de RvC in het jaarverslag van respectievelijk de bestuurder als de RvC vermeld worden.

J14 Vermijden van (de schijn van) belangenverstrengeling + inzichtelijk maken van belangen/nevenfuncties
In de statuten (of anderszins) zijn de vereisten vastgelegd ter voorkoming van elke vorm van de (schijn) van belangenvermenging inclusief het inzichtelijk maken van belangen/nevenfuncties. Het betreft tenminste de volgende punten:
- Een bepaling omtrent belangenverstrengeling (en de schijn daarvan) van de statutair bestuurder(s) en leden van de RvC;
- De aandeelhouders onmiddellijk op de hoogte worden gesteld als blijkt dat er toch sprake is geweest van een verstrengeling van belangen door een statutair bestuurder of RvC lid.
- Vooraf instemming RvC met het aanvaarden van een nevenfunctie van een statutair bestuurder.
- Vooraf mededeling aan de voltallige RvC, al of niet via de voorzitter, als een lid van de RvC een nevenfunctie wenst te aanvaarden; en
- Alle nevenfuncties van de statutair bestuurder(s) en de leden van de RvC in het jaarverslag van respectievelijk de bestuurder als de RvC vermeld worden.

M5 Werkafspraak scheiden beleidsinhoudelijke en financiële belangen
Het college heeft op 12 december 2023 (DOC 00589980) een beheersmaatregel getroffen om bij de standpuntbepaling als aandeelhouder in GS op een verantwoorde wijze om te gaan met de situatie dat

de portefeuillehouder financiën zelf ook deelnemingen in portefeuille heeft. Deze beheersmaatregel houdt in dat in geval dat de inhoudelijke portefeuille die bij de vennootschap is betrokken en de portefeuille financiën samenvallen, de plaatsvervangend gedeputeerde financiën de zuiver 'financiële' belangen gericht op de deelneming als investering waarneemt bij de standpuntbepaling als aandeelhouder in GS. Het scheiden van de beleidsinhoudelijke en financiële belangen creëert een systeem van 'checks and balances' en bevordert een transparante afweging binnen GS (en de aandeelhouders standpuntbepaling).

Om een werkbare situatie te creëren zijn gelden hierbij de volgende beheerafspraak:

> *Uitsluitend aandeelhoudersvoorstellen waarbij een nieuwe financiële claim wordt gelegd op de begroting van de Provincie zelf -ofwel risico's dan wel onzekerheden bestaan inzake een dergelijke claim- worden aan beide portefeuillehouders voorgelegd. Dit geldt ook voor besluiten die impact hebben op de financiële positie/begroting van de Provincie.*

In de GS nota dienen de beide standpunten ook uitdrukkelijk en afzonderlijk te worden opgenomen.

Exitfase

N1 Toetsing aan vijf beoordelingscriteria voorafgaand aan een mogelijke beëindiging. (V)

Ad a. 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 b. Als niet meer voldaan wordt aan de voorwaarden van publiek aandeelhouderschap dient het afstoten van het aandelenbelang overwogen te worden.

Ad c. 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. Verder mag er geen gevaar voor de continuïteit van maatschappelijke dienstverlening ontstaan indien een onderneming in bijvoorbeeld speculatieve en/of buitenlandse handen zou vallen. De risico's die ten grondslag liggen aan deze maatschappelijke zorgen moeten worden meegewogen in de bredere afweging hoe publieke belangen te waarborgen. Indien buitenlands eigendom specifieke risico's met zich meebrengt, is publiek aandeelhouderschap een van de potentiële middelen om eventuele risico's te ondervangen.

Ad d. De aanwezigheid van private aandeelhouders kan zorgen 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.

Ad e. Denk bijvoorbeeld aan de beoordeling van de juiste timing van exit (verkeerde timing kan nadelige gevolgen hebben voor de verkoopprijs of (financiële) impact hebben op contracten van de vennootschap met mogelijke (in)directe gevolgen voor resultaten en waardering van vennootschap) en beoordeling van de overnemende partij (bij verkoop aandelen aan derde).

Let op, indien beëindiging (liquidatie, verkoop of fusie) aan de orde is, dient vóóraf door een fiscalist beoordeeld te worden of afstemming met de Belastingdienst dient plaats te vinden (vennootschapsbelasting). Hiertoe dient doorlooptijd ingecalculeerd te worden.

N2 Het beëindigen van een deelneming in een vennootschap
Op het beëindigen van deelnemingen, is de tekst van artikel 158 Provinciewet 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. 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.

Bijlage 7: Dividend- en IP Beleid

Provinciale Staten 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 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 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. De directie zal bij een dividenduitkering de wettelijke verplichte uitkeringstoets uitvoeren (artikel 2:216 BW).

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 vooralsnog 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 vooralsnog 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 met de partners in de Kennis As 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 kennisrechten-regeling 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 uitloopperiode). De penvoerder voert de administratie gedurende de looptijd van het IP-contract per project; dit betreft dus de subsidieperiode én de uitloopperiode 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 álle 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 8: Richtlijnen voor beoordeling van bestuurders

Deze bijlage biedt richtlijnen voor de beoordeling van statutair bestuurders, bedoeld om de RvC of de AvA -bij vennootschappen zonder RvC- te ondersteunen in een zorgvuldig beoordelingsproces.

Het beoordelen van bestuurders is van wezenlijk belang voor de ontwikkeling en het succes van vennootschappen waarin de Provincie participeert. De Provincie Limburg ziet het als haar verantwoordelijkheid dat bestuurders van vennootschappen, waarvan zij aandeelhouder is, op structurele en verantwoorde wijze worden beoordeeld.

Dit beoordelingskader is ontwikkeld om zowel het behalen van resultaten te kunnen beoordelen, alsmede de wijze waarop deze door de bestuurder zijn gerealiseerd. Het beoogt het beoordelingsproces transparant, objectief en toekomstgericht vorm te geven. De richtlijnen kunnen als aanvulling, toetssteen of leidraad dienen bij bestaande beoordelingsmethodieken. Uiteindelijk doel is dat het beoordelingsgesprek bijdraagt aan het goed functioneren van de vennootschap, nu en in de toekomst.

Bij de beoordeling wordt de volgende tweedeling gehanteerd:

1. Resultaatbeoordeling ("WAT"):
   Hierbij wordt gekeken naar de mate waarin de vooraf afgesproken resultaten zijn behaald.
2. Functioneringsbeoordeling ("HOE"):
   Hier staat centraal op welke wijze de statutair bestuurder resultaat heeft geboekt.

Ter toelichting het volgende:

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. Het vooraf vaststellen van te behalen resultaten vereenvoudigt het beoordelingsproces in belangrijke mate. Aandachtspunt hierbij is het bepalen van concrete en meetbare indicatoren.

In het geval niet kan worden teruggevallen op resultaat-afspraken kan (next best) op basis van een door de bestuurder aangeleverd resultatenoverzicht door de RvC/AvA beoordeeld worden in hoeverre de behaalde resultaten passen binnen hetgeen als algemene doelstelling voor de vennootschap 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. Beoordeling van het functioneren van de bestuurder

De functioneringsbeoordeling is complexer, omdat het gaat om de wijze waarop resultaten bereikt zijn. Hoe zijn doelen gerealiseerd, welke competenties heeft de bestuurder ingezet en wat is het effect hiervan op de organisatie. Voor deze beoordeling is een aantal aandachtsgebieden bepaald. De keuze van deze aandachtsgebieden is gebaseerd op de veronderstelling dat deze wezenlijk zijn voor het goed functioneren van de organisatie, nu en in de toekomst.

Het betreft de volgende aandachtsgebieden:
- Actualiteiten (in relatie tot doelbereik).
- Betrokkenheid van opdrachtgevers, stakeholders en klanten
- Effectieve sturing van de organisatie
- Transparant en adequaat financieel beheer
- Organisatieontwikkeling en procesinrichting
- Inzet en ontwikkeling van human capital (medewerkers)
- Onderhouden en benutten van een relevant netwerk
- Algemene performance van de bestuurder (incl. nevenfuncties/integriteit)
- Risicomanagement en beheersmaatregelen

In onderstaand overzicht zijn deze punten uitgewerkt. Bij ieder aandachtsgebied worden concrete resultaten en indicatoren benoemd, waardoor het functioneren inzichtelijk en toetsbaar wordt. Het vereist maatwerk om te bepalen voor welke 'meetinstrumenten' wordt gekozen.

Aandachtsgebied	**Resultaat**	**Indicator**
Actualiteiten (in relatie tot doelbereik).	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 stakeholders, aandeelhouders en klanten	Vastgestelde werkwijze waarin zichtbaar is gemaakt op welke wijze stakeholders, aandeelhouders en klanten actief betrokken worden	Waardering van 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/AvA wordt niet geconfronteerd met verrassingen op financieel terrein.
Organisatieontwikkeling (efficiënte bedrijfsvoering)	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 stakeholders, aandeelhouders en klanten het beeld oproept van een effectieve bestuurder waarmee je zaken wilt en kunt doen.	Stakeholders, aandeelhouders en klanten stellen het op prijs zaken te doen met de bestuurder. Nevenfuncties/belangen. Integriteit.
Risico's	Risicomanagement is een vast onderdeel van het bedrijfsproces en	De effectiviteit van de interne risicobeheersings- en controlesystemen.

	standard opgenomen binnen de hoofdprocessen van de onderneming/organisatie.	Beoordeling van de accountant. De door RvC aangedragen risico's blijken te zijn afgedekt.

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);
- 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. Tijdpad 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 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 9: Instrument verbonden partij: Stichting

Inleiding
De stichting is niet als afzonderlijk hoofdstuk uitgewerkt in het SIS 4.0 uitvoeringskader, omdat de stichting als verbonden partij vrijwel niet als instrument wordt toegepast. In de meeste gevallen beperkt de relatie van de Provincie met stichtingen zich tot een subsidie- en/of opdrachtrelatie.
In sommige situaties kan het echter wenselijk of noodzakelijk zijn dat de Provincie verdergaand betrokken is bij een stichting, bijvoorbeeld door het (mede) oprichten van of deelnemen in een stichting. Aangezien een stichting geen leden of aandelenkapitaal kent, betekent deelnemen in deze context dat de Provincie zodanig financieel en bestuurlijk-organisatorisch verbonden is met de stichting dat er sprake is van deelname zoals bedoeld in artikel 158 Provinciewet.

In deze bijlage wordt een korte toelichting gegeven van de stichting als verbonden partij. Voor de randvoorwaarden om te komen tot de inzet van dit instrument wordt verwezen naar SiS 4.0 strategische kader. Dat geldt eveneens voor algemene uitgangspunten van 'good governance'.
Voor specifieke vereisten en richtlijnen bij de vormgeving van een stichting als verbonden partij wordt zoveel mogelijk gehandeld in lijn met het hoofdstuk 6 Vennootschappen van dit SiS 4.0 uitvoeringskader.

De stichting als verbonden partij
Een stichting is net als een (kapitaal)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 verwezenlijken[27]. In de meeste gevallen blijft de relatie van de Provincie met stichtingen beperkt tot een subsidie- en/of opdrachtrelatie. Dit beschouwen we niet als een verbonden partij. We spreken pas van een verbonden partij als de Provincie zodanig 'financieel én bestuurlijk/organisatorisch met de stichting verbonden is' dat sprake zal zijn van deelnemen als bedoeld in artikel 158 lid 2 Provinciewet.

Relevante (in samenhang te beoordelen) factoren om te kunnen bepalen of een stichting kwalificeert als verbonden partij in de zin van artikel 158 Provinciewet zijn onder andere de volgende:
- De Provincie is de oprichter van de stichting;

27 Art. 2: 285 lid 1 BW.

- De Provincie beschikt over stemrecht binnen het bestuur of de raad van toezicht van de stichting;
- De Provincie heeft statutaire invloed, bijvoorbeeld door een instemmingsrecht bij de begroting, bij de benoeming van bestuursleden, of bij statutenwijzigingen;
- Er zijn contractuele sturingsmogelijkheden, zoals governance-afspraken die verder reiken dan uitsluitend de subsidieverlening;
- De Provincie oefent invloed uit op het beleid en de strategische keuzes van de stichting. Hoe groter deze sturingsmogelijkheden, des te eerder is sprake van een verbonden partij;
- Structurele financiering via subsidies, het bieden van garanties (aansprakelijkheid) of het afdekken van risico's vormen eveneens vormen van financiële betrokkenheid;
- De stichting voert een publieke taak uit, bijvoorbeeld als deze is opgericht ten behoeve van de uitvoering van een overheidstaak.

Voor het oprichten en/of deelnemen in een stichting geldt -net als bij vennootschappen- dat PS vooraf in staat worden gesteld hun wensen en bedenkingen kenbaar te maken.

De stichting legt verantwoording af aan GS. GS leggen verantwoording af aan PS op basis van de P&C-cyclus. Dit gebeurt via de provinciale jaarstukken en de begroting (paragraaf verbonden partijen).

Een stichting heeft in de basis slechts één verplicht orgaan en dat is het statutair bestuur. Een stichting mag extra organen hebben maar alleen als de statuten dit bepalen. In de praktijk gaat het veelal om een ingestelde raad van toezicht.

<u>Aandachtspunten bij vormgeving</u>
Bij het deelnemen in een stichting maken we -net als bij vennootschappen- een onderscheid tussen een oprichtingsfase, een beheerfase en een exitfase. Verder worden bij deelneming de onderscheiden governance aspecten verder uitgewerkt te weten: sturing, beheersing, toezicht en verantwoording. Hierbij wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de vereisten en richtlijnen in hoofdstuk 6 (vennootschappen). Dit gebeurt met inachtneming van de specifieke kenmerken van een stichting en de relevante wettelijke en provinciale kaders.

Specifiek zijn er nog enkele aandachtspunten:

- De zeggenschap binnen de stichting zou mede een afspiegeling moeten zijn van de financiële participatie van Provincie (parallel met aandelen/deelnemen in vennootschappen);
- De voorwaarden, die aan deelneming 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 raden van toezicht.
- Het uitgangspunt bij deelneming is dat alleen gekwalificeerde onafhankelijke deskundigen deel uitmaken van het bestuur en de eventueel ingestelde raad van toezicht van een stichting;;
- Het maximum bezoldigingsbeleid binnen een stichting sluit aan bij de normering en systematiek van de Wet Normering Topinkomens.

Aldus vastgesteld door Provinciale Staten van Limburg in hun vergadering van 19 juni 2026

De heer mr. A.O.J. Pregled, griffier

De heer E.G.M. Roemer, voorzitter