

Beleidsnota Verbonden Partijen

PROVINCIE ZEELAND 2021

Beleidsnota Verbonden Partijen

PROVINCIE ZEELAND 2021



Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
1.1	Aanleiding en doelstellingen en visie nota verbonden partijen	1
1.2	Leeswijzer	1
2.	Algemeen: verbonden partijen	2
2.1	Taakuitvoering organiseren	2
2.1.1	Afweging taakuitvoering	2
2.1.2	Eenzijdige verzelfstandiging	3
2.1.3	Samenwerken	3
2.1.4	Verbonden partij	4
2.2	Bestuurlijk belang	4
2.2.1	Stemrecht	4
2.2.2	Vertegenwoordiging in het bestuur	4
2.3	Financieel belang	5
2.3.1	Financieel belang op basis van garantstellingen en leningen	5
3.	Oprichten van en/of deelnemen in een verbonden partij	7
3.1	Publiek belang	7
3.2	Oprichting verbonden partij	7
3.2.1	Wensen en bedenkingen	7
4.	(Samen)werken met verbonden partijen	9
4.1	Kaderstelling	9
4.1.1	Kaderstelling door provinciale staten bij verbonden partijen	9
4.1.2	Benoemingen bestuurders en toezichthouders	10
4.1.3	Beloningsbeleid voor bestuurders en toezichthouders	11
4.1.4	Aandeelhouderstrategie en ondernemingsstrategie	12
4.1.5	Investerings	12
4.2	Informatiewinning	13
4.3	Verantwoording	13
4.4	Evalueren van taakuitvoering en bijsturing	14
5.	Evalueren en wijzigen governance verbonden partijen	15
5.1	Evaluatiekader governance	15
5.2	Onderscheid publiekrecht en privaatrecht	15
6.	Beëindigen van en uittreden uit verbonden partijen	17
6.1	Aandachtspunten uittreding en beëindiging	18
6.1.1	Onderscheid publiekrechtelijke verbonden partijen en privaatrechtelijke verbonden partijen	17
6.2	Uittredingsregeling	18
6.2.1	Procesarchitectuur beëindiging	18
7.	Rollen, taken en verantwoordelijkheden	20
7.1	Samenspel tussen provinciale staten en gedeputeerde staten	20
7.2	Eigenaar-, opdrachtgever- en opdrachtnemerschap	20
8.	overzicht beleidsuitgangspunten	22
	Hoofdstuk 3. oprichten van en/of deelnemen in een verbonden partij	22
	Hoofdstuk 4. (samen)werken met verbonden partijen	22
	Hoofdstuk 5. evalueren en wijzigen governance verbonden partijen	23
	Hoofdstuk 6. beëindigen van en uittreden uit verbonden partijen	23
9.	Bijlage	24
9.1	Taakuitvoering	24
9.2	Afwegingskader oprichting verbonden partij	25
9.3	Rollen organen publiek- en private rechtsvormen	29
9.4	Overzicht verbonden partijen	35
9.5	Begripsbepalingen	35
9.6	Overzicht gebruikte afkortingen	36



1. Inleiding

1.1 Aanleiding en doelstellingen en visie nota verbonden partijen

Op 15 juli 2016 is door Provinciale Staten de “Beleidsnota verbonden partijen Provincie Zeeland 2016” vastgesteld. Periodiek vindt een herijking plaats van dit document. Deze herijking heeft recent plaats gevonden en heeft geleid tot de voorliggende “Beleidsnota verbonden partijen Provincie Zeeland 2021”.

Het doel van de herijking is onder meer om het onderscheid tussen publiekrechtelijke verbonden partijen en privaatrechtelijke verbonden partijen nog beter inzichtelijk te maken, om de ‘best practises’ van elders mee te nemen en om de verschillende groepen ‘gebruikers’ van de nota nog beter te faciliteren. Tot die ‘gebruikers’ behoren naast Provinciale Staten ook Gedeputeerde Staten, de ambtelijke organisatie van de provincie, en de verbonden partijen zelf.

Het oprichten van of deelnemen in een verbonden partij is nooit een doel op zich. Vorm volgt altijd inhoud. De keuze om een taak bij een verbonden partij onder te brengen kan verschillende redenen hebben:

- efficiencyvoordelen en besparingen door schaalvergroting;
- verspreiden van (financiële) risico’s doordat deze gedeeld worden met andere partijen;
- kennisvoordelen doordat gebruik wordt gemaakt van kennis die de provincie niet in huis heeft, maar de verbonden partij (of een partner daarin) wel;
- bestuurlijke kracht effectiviteitsversterking ten opzichte van de omgeving en andere partijen;
- bewerkstelligen van activiteiten met andere (semi-) publieke en private organisaties die zonder de rol van de provincie als aanjager moeilijk op gang zouden komen.
- Wettelijke verplichting

Het doel van deze Nota Verbonden Partijen is om inzichtelijk te maken wanneer de provincie een verbonden partij aan kan en wil gaan, hoe zij een verbonden partij aangaat, hoe er wordt samengewerkt met de verbonden partij en wat de taken, rollen en bevoegdheden van Provinciale en Gedeputeerde Staten en de ambtelijke organisatie zijn. De beleidskaders die in deze nota zijn opgenomen gelden algemeen. In concrete gevallen kan hier gemotiveerd van worden afgeweken door het **“comply or explain”** principe te hanteren. Het speerpunt van de nota is om te zorgen dat de provincie bewuste afwegingen en keuzes maakt voor het werken met verbonden partijen. In de nota wordt daarom onder andere ingegaan op het:

- gebruik van de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten;
- gebruik van de eigenaarsrol en opdrachtgeversrol van Gedeputeerde Staten;
- evalueren van de taakuitvoering en de governance van verbonden partijen;
- gebruik van informatiewaarde van de paragraaf verbonden partijen;

Deze nota heeft een driedelige functie: (1) achtergrondinformatie, (2) beleidskaders, en (3) praktische handvatten.

1.2 Leeswijzer

Na deze inleiding volgt hoofdstuk 2 waarin wordt ingegaan op de vraag hoe verbonden partijen ontstaan. Hoofdstuk 3 gaat over het oprichten van en het deelnemen in een verbonden partij. Hoofdstuk 4 gaat over (samen)werken met verbonden partijen. Hoofdstuk 5 gaat over het evalueren en het wijzigen van de governance van verbonden partijen. Hoofdstuk 6 ziet op het beëindigen van en het uittreden uit verbonden partijen. Hoofdstuk 7 gaat over de rollen taken en verantwoordelijkheden en hoofdstuk 8 bevat een overzicht van de beleidsuitgangspunten. Tot slot bevat hoofdstuk 9 de bijlagen (o.a. begripsbepalingen en afkortingen).

2. Algemeen: Verbonden partijen

2.1 Taakuitvoering organiseren

De Provincie Zeeland kan besluiten om bepaalde taken in samenwerking met andere partijen uit te voeren. In sommige gevallen ontstaat er door deze keuze een verbonden partij.

2.1.1 Afweging taakuitvoering

De provincie kan voor haar taakuitvoering een afweging maken tussen vier verschillende vormen. Niet alle vormen leiden per definitie tot een verbonden partij:

1. **Het niet meer uitvoeren van een taak:** kan een gevolg zijn een besluit van het Rijk waarbij een taak belegd wordt bij andere actoren, zoals bijvoorbeeld bij de voormalige provinciale jeugdtaken. Het kan ook een eigen keuze zijn om een autonome taak te privatiseren of af te stoten (bijvoorbeeld bij het beheer van recreatiegebieden).
2. **Het in eigen beheer uitvoeren van een taak (zelf doen):** is een keuze om een taak binnen de *ambtelijke organisatie* uit te voeren (bijv. de nautische centrale) of door een *eenzijdige verzelfstandiging* (bijv. de Westerschelde Ferry BV).
3. **Het in samenwerking uitvoeren van een taak:** sommige taken worden samen met andere overheden uitgevoerd. Er is dan sprake van een *publiek-publieke samenwerking*. Vaak is publiek-publieke samenwerking een keuze. Soms is dat wettelijk verplicht (bijv. Regionale Uitvoeringsdienst Zeeland). Het kan ook een keuze zijn om taken samen met private partijen uit te voeren. Private partijen moeten worden onderscheiden van overheidsdeelnemingen, overheidsstichtingen en overheidsverenigingen. Bij samenwerking met private partijen is er sprake van een *publiek-private samenwerking*.

4. **Het uitbesteden van een taak:** is een keuze om een taak door *marktpartijen* uit te laten voeren door middel van uitbesteding. Te denken valt bijvoorbeeld aan een opdracht aan een communicatiebureau om een campagne over een maatschappelijk thema te organiseren.

In onderstaand figuur 1 is zichtbaar dat een eenzijdige verzelfstandiging, publiek-publieke samenwerking en publiek-private samenwerking kan resulteren in een verbonden partij. **Alleen wanneer sprake is van een verbonden partij, is de voorliggende nota van toepassing.**

Bij de verschillende keuzes kan ook de vormgeving via publiekrecht en privaatrecht een rol spelen. De **Provinciewet** bevat een **voorkeur voor publiekrecht**. Dit is niet alleen relevant bij eenzijdige verzelfstandiging maar ook bij samenwerking. De voorkeur voor publiekrecht blijkt uit de bepaling in de Provinciewet waarin wordt aangegeven dat oprichting of deelname in privaatrechtelijke rechtspersonen alleen kan plaatsvinden indien "het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang".¹ Dit betekent dat in de gevallen waarin voor een privaatrechtelijke rechtspersoon wordt gekozen gemotiveerd moet worden dat dit beter bijdraagt aan het openbare belang dan een publiekrechtelijk alternatief.

Achtergrond van deze voorkeur is dat het publiekrecht betere waarborgen biedt voor publieke verantwoording, openbaarheid en rechtsbescherming. Zo zijn de Algemene wet bestuursrecht en de Wet openbaarheid van bestuur bijvoorbeeld altijd van toepassing op organen van publiekrechtelijke rechtspersonen.



Figuur 1: de verschillende keuzes die gemaakt kunnen worden voor taakuitvoering

2.1.2 Eenzijdige verzelfstandiging

Wanneer de provincie kiest om een taak uit te laten voeren door middel van eenzijdige verzelfstandiging dan dient zij alleen en dus niet met anderen een organisatie op te richten. Dat kan in de vorm van een bestuurscommissie (publiekrechtelijk) of via een besloten vennootschap (BV), naamloze vennootschap (NV) of stichting (privaatrechtelijk). Is rechtspersoonlijkheid nodig (bijvoorbeeld voor een afgescheiden vermogen om zelfstandig aan rechtsverkeer deel te nemen), dan bestaan er voor eenzijdige verzelfstandiging alleen privaatrechtelijke mogelijkheden.

Hierboven is al ingegaan op de **voorkeur voor publiekrecht**. Bij eenzijdige verzelfstandiging waarbij rechtspersoonlijkheid gewenst is, is er geen publiekrechtelijk alternatief. Dit kan alleen met privaatrecht. In die gevallen kan dus de keuze voor privaatrecht worden gemotiveerd door te wijzen op de noodzaak voor rechtspersoonlijkheid bij uitvoering van die taak.

2.1.3 Samenwerken

De provincie kan er ook voor kiezen om een taak in samenwerking met andere partijen uit te voeren, dit kan zowel met publiekrechtelijke als met privaatrechtelijke partijen. Bij **publiek-publieke samenwerking** werkt de provincie uitsluitend samen met andere overheidslichamen, zoals bijvoorbeeld gemeenten en waterschappen. Bij publiek-private samenwerking werkt de provincie samen met in ieder geval private partijen en soms ook andere overheidslichamen. De partijen die onderdeel zijn van de samenwerking zijn dan allemaal verantwoordelijk voor de uitvoering van de taken.

Publiek-publieke samenwerking

De uitvoering van taken door middel van publiek-publieke samenwerking kan zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk worden geregeld. Wanneer wordt gekozen voor een publiekrechtelijke vorm dan gebeurt dit op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). In de Wgr zijn verschillende samenwerkingsvormen waarvan alleen het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie en het gemeenschappelijk orgaan als verbonden partijen kunnen worden aangemerkt.² Wanneer wordt gekozen voor een privaatrechtelijke vorm, vindt dit plaats op basis van het Burgerlijk wetboek. Het Burgerlijk wetboek kent o.a. de volgende rechtspersonen: stichting, vereniging, coöperatie, BV of NV.

Op het moment van opstellen van de voorliggende nota zijn de meeste verbonden partijen waarin de provincie deelneemt, gebaseerd op het privaatrecht. Uitzonderingen hierop zijn de Regionale Uitvoeringsdienst Zeeland, en de Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking (EGTS) voor het Linieland van Waas en Hulst.

Publiek-private samenwerking

Daarnaast kan de provincie haar taken ook samen met private

partijen uitvoeren in een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke rechtsvorm. Hierbij ligt een privaatrechtelijke rechtsvorm het meest voor de hand, aangezien private partijen alleen deel kunnen nemen aan een publiekrechtelijke rechtspersoon door middel van een koninklijke machtiging. In de keuze voor publiek-private samenwerking is het van belang dat de provincie bij de selectie van de private partijen het aanbestedingsrecht, de gedragsregels markt en overheid en de staatssteunregels in acht neemt.³ In bijlage 9.1 is in een overzicht weergegeven welke verschillende rechtsvormen voortvloeien uit de keuze hoe een taak wordt belegd.

2.1.4 Verbonden partij

Een verbonden partij is een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke organisatie waarin de provincie zowel een bestuurlijk als een financieel belang heeft.⁴ In paragraaf 2.2 wordt toegelicht wanneer sprake is van bestuurlijk belang. Paragraaf 2.3 gaat in op de vraag wanneer sprake is van financieel belang.

2.2 Bestuurlijk belang

Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) bepaalt dat een provincie een bestuurlijk belang heeft wanneer sprake is van **stemrecht** of van **vertegenwoordiging in het bestuur**.⁵ Deze twee vormen zijn niet wederzijds uitsluitend en worden vaak in combinatie met elkaar gebruikt. Eventuele contractuele of statutaire sturingsmogelijkheden (benoemingsrecht commissaris, goedkeuringsrechten o.i.d.) leiden niet tot een bestuurlijk belang in de zin van het BBV.

2.2.1 Stemrecht

Bij het vaststellen wanneer sprake is van stemrecht moet een onderscheid gemaakt worden tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerkingsvormen, zoals hieronder beschreven.

Publiekrechtelijke samenwerking

Bij samenwerking op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen hebben Gedeputeerde Staten en/of Provinciale Staten via de betreffende vertegenwoordiger(s) stemrecht in het algemeen bestuur. Hiermee is het bestuurlijk belang een gegeven bij deze publiekrechtelijke samenwerkingsvorm.

Privaatrechtelijke samenwerking

In privaatrechtelijke rechtspersonen als een **vereniging of coöperatie** kan de provincie stemrecht uitoefenen in de algemene (leden)vergadering. Als aandeelhouder in een **BV** of **NV** kan stemrecht worden uitgeoefend in de algemene vergadering (van aandeelhouders). Daarmee is het bestuurlijk belang een gegeven bij die rechtsvormen. Bij een **stichting** is geen sprake van stemrecht in een algemene vergadering.

¹ Artikel 158 lid 2 Provinciewet.

² De centrumregeling en regeling zonder meer zijn contractuele samenwerkingsvormen op basis waarbij geen aparte organisatie in het leven wordt geroepen. Er is bij die vormen ook nimmer sprake van een bestuurlijk belang.

³ Bij de geïnstitutionaliseerde publiek-private samenwerking kan een aanbestedende dienst een opdracht rechtstreeks gunnen aan een gemengde (publiek-private) vennootschap, die speciaal is opgericht voor de verlening van deze dienst aan de betrokken publieke partijen. In deze gemengde vennootschap mag dus een private partner deelnemen, die wel via een aanbestedingsprocedure gekozen moet worden.

⁴ Artikel 1 lid 1 onder b BBV

⁵ Artikel 1 lid 1 onder d BBV

De provincie wordt in **deelnemingen en andere privaatrechtelijke verbonden partijen** in beginsel vertegenwoordigd door de wettelijk vertegenwoordiger, de Commissaris van de Koning, tenzij die een ander heeft gemachtigd.⁶

2.2.2 Vertegenwoordiging in het bestuur

Naast het stemrecht is het bestuurlijk belang ook een gegeven wanneer de provincie zitting neemt in het bestuur van de verbonden organisatie.⁷ Ook bij het vaststellen wanneer sprake is van vertegenwoordiging in het bestuur moet een onderscheid gemaakt worden tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerkingsvormen.

Publiekrechtelijke samenwerking

Bij samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen nemen de vertegenwoordigers van de deelnemende bestuursorganen in beginsel altijd zitting in het (algemeen) bestuur. Hiermee is het bestuurlijk belang een gegeven.

Privaatrechtelijke samenwerkingsvormen

Bij de **vereniging, coöperatie, NV en BV** neemt (een vertegenwoordiger van) de provincie geen zitting in het bestuur. De reden hiervoor is het voorkomen van dubbele petten (d.w.z.: het kunnen ontstaan van tegengestelde belangen). Immers de provincie heeft als lid of aandeelhouder reeds stemrecht in de algemene vergadering (zie paragraaf 2.2.1). Het bestuurlijk belang is een gegeven op grond van het stemrecht.

Bij een **stichting** is er wel ruimte om zitting te nemen in het bestuur. In dat geval is sprake van 'vertegenwoordiging in het bestuur' en wordt dus op die manier voldaan aan het criterium 'bestuurlijk belang'. De stichting kent geen algemene vergadering.

2.3 Financieel belang

Naast het bestuurlijk belang dient de provincie ook een financieel belang te hebben in een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersoon om te kunnen spreken van een verbonden partij. Volgens het BBV heeft een provincie een financieel belang als zij een bedrag ter beschikking stelt aan de rechtspersoon dat niet verhaalbaar is, mocht de verbonden partij failliet gaan of aansprakelijkheid ontstaan indien de verbonden partij haar verplichtingen (jegens derden) niet nakomt.⁸

Publiekrechtelijke verbonden partijen

In de Circulaire aansprakelijkheid voor schulden van openbare lichamen op grond van de Wgr⁹ is opgenomen dat de deelnemers aan een gemeenschappelijke regeling verplicht zijn om de regeling te voorzien van middelen waardoor zij de taken waartoe ze zijn opgericht naar behoren kunnen vervullen. Hiertoe behoren ook de

financiële verplichtingen die het openbaar lichaam, ter uitvoering van die taken, is aangegaan. **Dit betekent dat bij deelname in een openbaar lichaam altijd sprake is van een financieel belang.**

Privaatrechtelijke verbonden partijen

Wanneer de provincie aandelen heeft in een **vennootschap** is er altijd sprake van een **financieel belang**.

Bij een **coöperatie BA** (beperkte aansprakelijkheid) of **WA** (wettelijke aansprakelijkheid) is altijd sprake van **financieel belang**.

Bij een **coöperatie UA** (uitgesloten aansprakelijkheid) is alleen sprake van financieel belang indien de provincie via een **garantstelling** of **lening** risicodragend kapitaal heeft ingebracht.

In een **vereniging** of **stichting** heeft de provincie in beginsel geen financieel belang, tenzij zij dit heeft verkregen door het geven van **garantstellingen** of **leningen** (zie paragraaf 2.3.1).

2.3.1 Financieel belang op basis van garantstellingen en leningen

Leningen en garanties spelen alleen bij privaatrechtelijke verbonden partijen. Soms is de lening of garantie onderdeel van een overeenkomst met een bredere strekking zoals een aandeelhoudersovereenkomst of dienstverleningsovereenkomst. De reikwijdte en voorwaarden voor garantstelling kunnen verschillen. De privaatrechtelijke garantstelling of lening creëert het financiële belang, waar het BBV op doelt.

De provincie kan ook gebruik maken van een **garantiesubsidie**. De hoogte van de subsidie is daarbij afhankelijk van de opbrengst die met een bepaalde activiteit kan worden behaald. Hoe hoger de eigen opbrengst, hoe lager de subsidie. De subsidie is bedoeld om exploitatietekorten te dekken. Vaak is voor de garantiesubsidie ook een plafond vastgesteld. Indien de garantiesubsidie niet teruggevorderd kan worden indien de verbonden partij failliet gaat of indien de verbonden partij haar verplichtingen jegens derden niet nakomt is sprake van financieel belang als bedoeld in het BBV. Garantiestellingen en leningen door de provincie zijn onderworpen aan nationale wet- en regelgeving (Wet financiering decentrale overheden) maar ook aan de regels die de provincie zelf heeft gesteld in de Financiële Verordening. De Europese en nationale regels inzake staatsteun en markt en overheid dienen bij garantstellingen en leningen ook in acht te worden genomen.

⁶ Provinciewet artikel 176

⁷ Als bestuurder bij een privaatrechtelijke rechtspersoon kunnen natuurlijke of rechtspersonen worden aangewezen. Om van een bestuurlijk belang te kunnen spreken moet dus de rechtspersoon provincie als bestuurder in de privaatrechtelijke partij worden aangewezen. Wordt een gedeputeerde, de commissaris van de Koning of een ambtenaar als natuurlijke persoon aangewezen, dan zit hij/zij er in beginsel op persoonlijke titel én is dus geen sprake van een bestuurlijk belang. Voor toezichthoudende bestuurders (bij een zgn. one tier board) geldt dat dit alleen natuurlijke personen mogen zijn.

⁸ Artikel 1 lid 1 onder c BBV.

⁹ Circulaire van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 8 juli 1999, kenmerk F099/U5911.

3. Oprichten van en/of deelnemen in een verbonden partij

3.1 Publiek belang

In hoofdstuk 2 kwam de voorkeur voor publiekrecht uit de **Provinciewet** reeds aan de orde. De Provinciewet bepaalt dat de keuze voor de uitvoering van taken door deel te nemen aan privaatrechtelijke rechtspersonen alleen plaats kan vinden indien het gebruik van privaatrecht in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen **openbaar belang**.¹⁰

Er is sprake van een publiek of openbaar belang indien de overheid zich de behartiging van een belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt.¹¹ Dit betekent dat een publiek belang de uitkomst is van een politieke afweging door Provinciale Staten. De Provincie Zeeland participeert alleen in verbonden partijen wanneer hiermee een publiek belang wordt gediend en publieke doelen niet op een andere, betere manier gerealiseerd kunnen worden.

Het is voor de afweging of een verbonden partij moet worden opgericht ook belangrijk om het openbare of publieke belang helder te omschrijven. Zo kan worden getoetst of dit openbare of publieke belang na verloop van tijd nog steeds aanwezig is. Door het expliciet maken van het belang, wordt voor Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten, de ambtelijke organisatie, de verbonden partij zelf en andere stakeholders en belanghebbenden inzichtelijk gemaakt waarom een organisatie in het leven is geroepen. Hierdoor wordt voorkomen dat het organisatiebelang belangrijker wordt dan het openbare of publieke belang waarvoor de organisatie is opgericht.

3.2 Oprichting verbonden partij

Gedeputeerde Staten nemen doorgaans het initiatief tot oprichting van een verbonden partij. Dit geldt zowel voor publiekrechtelijke als privaatrechtelijke samenwerking. Als Gedeputeerde Staten **een gemeenschappelijke regeling** willen treffen hebben zij daar toestemming van Provinciale Staten voor nodig. Provinciale Staten kunnen de toestemming alleen weigeren wegens strijd met het recht of het algemeen belang.¹²

Bij de oprichting van en deelname in **privaatrechtelijke rechtspersonen** moeten Provinciale Staten in de gelegenheid worden gesteld **wensen en bedenkingen** kenbaar te maken voordat Gedeputeerde Staten beslissen over oprichting van en deelname in een privaatrechtelijke verbonden partij.¹³ Via deze procedure kunnen Provinciale Staten invloed uitoefenen en toetsen of de verbonden partij wenselijk is. De uiteindelijke beslissing voor oprichting van en/of deelname in een privaatrechtelijke verbonden partij ligt bij Gedeputeerde Staten.

Wanneer de provincie participeert in een verbonden partij is het belangrijk dat het aandeel van de provincie in de totale stemmen in de algemene vergadering in verhouding staat tot de risico's die de provincie loopt in de samenwerking.

3.2.1 Wensen en bedenkingen

De Provinciewet schrijft de procedure van wensen en bedenkingen voor bij de oprichting van en/of deelname in privaatrechtelijke verbonden partijen, maar ook indien uitoefening van bevoegdheden door Gedeputeerde Staten in of ten aanzien van een privaatrechtelijke verbonden partij 'ingrijpende gevolgen kan hebben voor de provincie'.¹⁴ De beoordeling van wat 'ingrijpende gevolgen' zijn is een politieke keuze. Het kan bijvoorbeeld gaan om financiële, juridische of maatschappelijke gevolgen.

De Provinciewet schrijft geen procedurestappen voor bij wensen en bedenkingen. Binnen de Provincie Zeeland zijn de volgende uitgangspunten van toepassing:

- (a) Provinciale Staten ontvangen alle relevante informatie van Gedeputeerde Staten om zich een beeld te kunnen vormen en een belangenafweging te maken;
- (b) Er kan politieke gedachteswisseling plaatsvinden tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten over het onderwerp;
- (c) Provinciale Staten maken hun wensen en bedenkingen expliciet in een schriftelijk besluit of motie;
- (d) Gedeputeerde Staten besluiten of wensen en bedenkingen worden opgevolgd of niet en informeren Provinciale Staten hierover.

¹⁰ Artikel 158 lid 2 Provinciewet.

¹¹ WRR, Het borgen van publiek belang, WRR: Den Haag 2000, p. 20

¹² Artikel 40 lid 3 en lid 2 Wet gemeenschappelijke regelingen

¹³ Artikel 158 lid 2 Provinciewet.

¹⁴ Artikelen 158 lid 2 en 167 lid 4 Provinciewet



De bevoegdheid om wensen en bedenkingen van Provinciale Staten over te nemen of niet ligt op grond van de Provinciewet bij Gedeputeerde Staten (zie onder d).¹⁵ Overigens kunnen Provinciale Staten ook hun budgetrecht inzetten om te sturen.

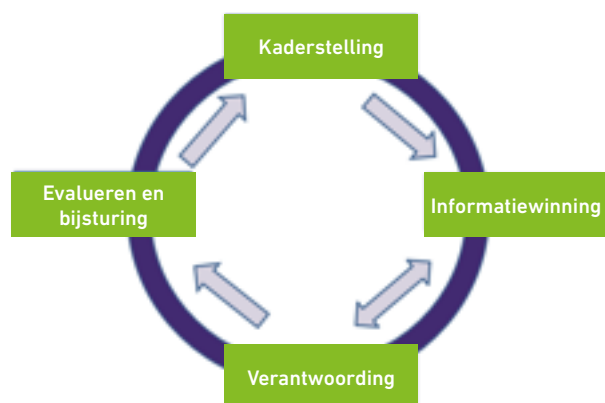
Ter ondersteuning van de besluitvorming is in bijlage 9.2 een afwegingskader in de vorm van een beslisboom weergegeven. Deze beslisboom leidt de provincie in 6 stappen tot de keuze om een taak over te laten aan de markt, zelf uit te voeren als overheid, om

publieke en private instrumenten in te zetten (die niet leiden tot een verbonden partij) of tot één van de samenwerkingsvormen (publiekrechtelijk of privaatrechtelijk) die leiden tot een verbonden partij.

¹⁵ Artikel 158 lid 1 Provinciewet.

4. (Samen)Werken met verbonden partijen

Het werken met verbonden partijen is globaal onder te verdelen in vier fases: kaderstelling, informatiewinning, verantwoording en bijsturing (zie figuur 2). De cyclus wordt continu doorlopen. In dit hoofdstuk worden de vier fases apart van elkaar besproken en wordt weergegeven wat de rollen en taken van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten zijn.



Figuur 2: de fasen die worden doorlopen in het werken met verbonden partijen

4.1 Kaderstelling

4.1.1 Kaderstelling door Provinciale Staten bij verbonden partijen

Provinciale Staten stellen de hoofdlijnen van het provinciale beleid vast en bepalen daarmee de kaders waarbinnen de taken van de provincie moeten worden uitgevoerd. Deze kaders moeten ervoor zorgen dat de belangen worden gediend en de doelstellingen van de provincie worden bereikt. Gedeputeerde Staten moeten binnen deze kaders handelen.

Kaderstelling is onder te verdelen in twee categorieën:

Materiele kaderstelling vindt plaats door vaststelling van beleid voor de uitvoering van een (publieke) taak. De Omgevingsverordening Zeeland 2018 bevat bijvoorbeeld inhoudelijke regels over milieu, water, wegen en natuur.

Formele kaderstelling zijn de kaders omtrent de governance van de uitvoering van een taak, bijvoorbeeld in samenwerking. Het gaat hier met name over de regels die in beleid zijn geformuleerd, zoals in deze Nota Verbonden Partijen.

Bij publiekrechtelijke samenwerkingspartijen hebben Provinciale Staten in ieder geval de volgende bevoegdheden:

- Toestemming bij wijzigingen van de gemeenschappelijke regeling¹⁶;
- Wensen en bedenkingen indien een openbaar lichaam privaatrechtelijke rechtspersonen (mede) oprichten of daarin deelnemen of bij het instellen van een bestuurscommissie¹⁷;
- Zienswijzen op de ontwerpbegroting van het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie en gemeenschappelijk orgaan.¹⁸

Voor privaatrechtelijke verbonden partijen geldt de algemene bepaling van de Provinciewet: indien besluiten van Gedeputeerde Staten ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de provincie, moeten Provinciale Staten in de gelegenheid worden gesteld hun wensen en bedenkingen kenbaar te maken. Zie paragraaf 3.2.1.¹⁹ De kaderstelling van Provinciale Staten kan van algemene aard zijn zodat ze van toepassing is op alle verbonden partijen. De kaderstelling kan ook specifiek zijn voor één verbonden partij. Tot de algemene kaders behoren in ieder geval de volgende: Algemene kaders voor verbonden partijen:

Verbonden partijen passen een governance code toe die voor de hand ligt; bijvoorbeeld een veel gebruikte governance code in de sector. Voor deelnemingen geldt als uitgangspunt dat zij voor zover mogelijk de Nederlandse Code Corporate Governance toepassen.

Privaatrechtelijke verbonden partijen hebben in beginsel een toezichthoudend orgaan zoals een Raad van Commissarissen c.q. Raad van Toezicht

4.1.2 Benoemingen bestuurders en toezichthouders

Bij benoemingen moet onderscheid gemaakt worden tussen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke verbonden partijen. Het orgaan van de verbonden partij waarin vertegenwoordigers van de provincie (en/of haar bestuursorganen) zitting nemen en die de algemene strategie van de rechtspersoon vaststelt wordt ook aangeduid als eigenaarsvergadering. Bij publiekrechtelijke verbonden

¹⁶ Artikel 40 lid 2 en 3 Wgr.

¹⁷ Artikelen 44a en 25 lid 2 Wgr.

¹⁸ Artikel 48, lid 3 Wgr.

¹⁹ Artikel 167 lid 4 Provinciewet.

partijen is de eigenaarsvergadering onderdeel van het bestuur. Bij privaatrechtelijke verbonden partijen is de eigenaarsvergadering, de algemene vergadering te onderscheiden van het bestuur.

Publiekrechtelijke verbonden partijen

Gemeenschappelijke regelingen hebben een algemeen bestuur en als sprake is van een openbaar lichaam ook een dagelijks bestuur. De leden van het algemeen bestuur worden benoemd door en uit de bestuursorganen die deelnemen in de gemeenschappelijke regelingen. Het bestuur bestaat dus altijd uit bestuurders van de deelnemende organen. Het dagelijks bestuur wordt gekozen uit de leden van het algemeen bestuur, maar kan ook een minderheid van externe leden omvatten. De Wet gemeenschappelijke regelingen verzet zich tegen een toezichthoudend orgaan (met externe toezichthouders), zoals een Raad van Toezicht.

Privaatrechtelijke verbonden partijen

Voor privaatrechtelijke verbonden partijen geldt dat de provincie vertegenwoordigd is in de algemene vergadering. De algemene vergadering, die onderscheiden moet worden van het bestuur, is vaak bevoegd om de leden van het bestuur en van het toezichthoudende orgaan te benoemen

De bestuurders van privaatrechtelijke verbonden partijen zijn doorgaans externe bestuurders. Hierdoor wordt de problematiek van tegengestelde belangen voorkomen. Een bestuurder van een privaatrechtelijke rechtspersoon moet zich immers altijd richten naar de belangen van die rechtspersoon en de daarmee verbonden onderneming. Datzelfde geldt ook voor commissarissen en toezichthouders: ook zij richten zich naar het belang van de verbonden partij en de daarmee verbonden onderneming.

De provincie hanteert als uitgangspunt dat leden van Provinciale Staten, leden van Gedeputeerde Staten, en provinciale ambtenaren niet benoembaar zijn als bestuurder, commissaris of toezichthouder van een privaatrechtelijke verbonden partij.

Commissarissen en toezichthouders moeten altijd natuurlijke personen zijn: de provincie kan dus, als rechtspersoon, geen commissaris of toezichthouder zijn. Dat betekent dat commissarissen en toezichthouders altijd op persoonlijke titel zitting nemen in de raad van commissarissen, in de raad van toezicht dan wel in het bestuur (bij een zgn. one tier board).²⁰

De provincie hanteert als uitgangspunt dat Gedeputeerde Staten, in hun rol van aandeelhouder, in een zo vroeg mogelijk stadium door de verbonden partijen worden betrokken bij benoemingen van bestuurders, commissarissen en toezichthouders, onverminderd de statutaire bepalingen die van toepassing zijn op deze benoemingen.

4.1.3 Beloningsbeleid voor bestuurders en toezichthouders

De regels voor de salariëring van topfunctionarissen in de (semi-) publieke sector staan in de Wet normering topinkomens (WNT). Het inkomen van een topfunctionaris in de (semi-)publieke sector mag maximaal 100% van een ministersalaris zijn, met inachtneming van overgangsrecht voor bestaande contracten. De WNT-norm bedraagt anno **2021** een maximum van € 209.000, -. Verder bevat de WNT regels over ontslagvergoedingen en variabele beloning.

In de WNT en bijbehorende regelgeving is vastgelegd welke rechtspersonen de WNT moeten toepassen. Dit zijn onder meer lokale overheden waaronder provincies, andere publiekrechtelijke rechtspersonen en ook Europeesrechtelijke publiekrechtelijke rechtspersonen zoals de EGTS voor Linieland van Waas en Hulst. Onder de WNT vallen ook overheidsstichtingen, verenigingen en coöperaties.

De WNT is niet rechtstreeks van toepassing op deelnemingen omdat de overheid daar in haar rol als aandeelhouder haar privaatrechtelijke bevoegdheden kan aanwenden door middel van het vaststellen van beloningsbeleid in de Algemene Vergadering.

De provincie kiest als uitgangspunt dat het beloningsbeleid van een verbonden partij aansluit bij de publieke taak. Dit doet recht aan de maatschappelijke discussie over dit onderwerp. Uitgangspunt van het beloningsbeleid is ook dat de deelnemingen in staat moeten zijn om gekwalificeerde en deskundige bestuurders te werven.

Het beloningsbeleid van een verbonden partij wordt door de eigenaarsvergadering vastgesteld.²¹ Verbonden partijen zijn qua beloningsbeleid in de volgende categorieën te verdelen:

- A. Verbonden partijen waar bestuurders geen beloning ontvangen;
- B. Verbonden partijen of hun dochterondernemingen die van rechtswege onder de WNT vallen;
- C. Verbonden partijen of hun dochterondernemingen die niet van rechtswege onder de WNT vallen.

Voor de verbonden partijen die vallen onder categorie A is beloningsbeleid niet relevant. De verbonden partijen die vallen onder categorie B moeten van rechtswege voldoen aan de WNT. Voor verbonden partijen als bedoeld in categorie C hanteert de provincie de volgende uitgangspunten:

²⁰ Bij een one tier board is geen sprake van een bestuur en een aparte raad van commissarissen, maar van alleen een bestuur. De uitvoerende bestuurders (de eigenlijke bestuurders) en de niet-uitvoerende bestuurders (de toezichthouders) zitten dan allen in het bestuur.

²¹ BV/NV: AVA; Vereniging/Coöperatie: ALV; Stichting: Bestuur; Openbaar Lichaam: AB; Bedrijfsvoeringsorganisatie: Bestuur.

VOOR BESTUURDERS VAN DEELNEMINGEN:

De actuele WNT-norm is van toepassing (comply) op de beloning. Aanvulling is pas mogelijk wanneer aantoonbaar blijkt dat er geen gekwalificeerde bestuurder gevonden kan worden binnen de actuele WNT-norm. Er kan dan gemotiveerd (explain) een gewogen beloning worden voorgesteld. Het absolute plafond is het gewogen gemiddelde met als basis 50% publiek (beloning o.b.v. WNT) en 50% privaat (beloning o.b.v. benchmark onder vergelijkbare bedrijven). Inzet is een minimale overschrijding van de WNT-norm.

VOOR COMMISSARISSEN/TOEZICHTHOUDERS VAN DEELNEMINGEN:

De bezoldiging van de leden en de voorzitter van de hoogste toezichthoudende organen bedraagt niet meer dan 10% respectievelijk 15% van de voor de rechtspersoon geldende maximale bezoldiging.

Het voorgaande laat onverlet dat het beloningsbeleid van een deelneming wordt vastgesteld door de Algemene Vergadering. Als de provincie verhoudingsgewijs weinig stemmen heeft in een Algemene Vergadering kan vanzelfsprekend minder op deze uitgangspunten worden gestuurd.

4.1.4 Aandeelhouderstrategie en ondernemingsstrategie

De provincie kan als aandeelhouder een eigen strategie opstellen die haar midden-lange en lange- termijnkoers met betrekking tot de verbonden partij behelst. Vanuit die aandeelhoudersstrategie probeert zij de ondernemingsstrategie te beïnvloeden in de eigenaarsvergadering. In de strategie wordt onder andere ingegaan op de volgende onderwerpen:

- Beschrijving verbonden partij;
- Aandeelhoudersbelangen, waaronder publiek belang;
- Risico's;
- Implicaties van het aandeelhouderschap;
- (Corporate) Governance.

In de aandeelhouderstrategie wordt ook opgenomen wanneer de strategie herzien dient te worden. De termijn hiervoor is afhankelijk van de situatie. Gedeputeerde Staten neemt het initiatief tot wijziging van de strategie.

Als de provincie ten minste 25% van de aandelen in een deelneming houdt en daarnaast ook sprake is van significant financieel risico voor de provincie, wordt in principe een aandeelhoudersstrategie vastgesteld. Deze strategie wordt opgesteld op initiatief van Gedeputeerde Staten en ter vaststelling voorgelegd aan Provinciale Staten.

Indien de provincie verhoudingsgewijs weinig stemmen heeft in een algemene vergadering kan zij minder sturen en heeft een aandeelhoudersstrategie minder toegevoegde waarde.

4.1.5 Investerings

Om de publieke taken goed te kunnen blijven vervullen en om uitvoering te kunnen geven aan hun ondernemingsstrategie zullen verbonden partijen in meer of mindere mate moeten investeren. Er zal sowieso sprake zijn van vervangingsinvesteringen ter continuering van de huidige activiteiten.

Provincie Zeeland wil als deelnemer of aandeelhouder een goedkeuringsrecht hebben bij grote investeringen (waaronder ook het nemen of afstoten van een aandelenbelang) en voor investeringen die nieuw of bepalend zijn voor de koers van de verbonden partij.

Voor een GR betekent dit dat de investering expliciet met de bevestiging moet worden goedgekeurd. Voor een deelneming betekent dit dat 'grote' investeringsbeslissingen onderworpen zijn aan de goedkeuring van de AvA. De regeling of statuten van de verbonden partijen kunnen nader invulling geven aan specifieke drempels waarboven goedkeuring van de deelnemer of aandeelhouder nodig is. Bij veel verbonden partijen is dit al de praktijk. De precieze drempels verschillen per verbonden partij. Hierbij speelt de omvang van de onderneming bijvoorbeeld een grote rol. Het initiatief voor investeringsplannen ligt, net als voor de ondernemingsstrategie, bij het bestuur of directie van de onderneming.

De Provincie verwacht als deelnemer of aandeelhouder dat het bestuur of de directie de juiste initiatieven onderneemt om de publieke taken naar behoren te kunnen uitvoeren en tegelijkertijd de (financiële) continuïteit van de onderneming te waarborgen. Als het bestuur of de directie een investeringsplan heeft dat goedkeuring van de deelnemer of aandeelhouder behoeft, dan verwacht de Provincie vroegtijdig in het traject te worden betrokken om de strategische aanleiding of vervanging van de investering te bespreken.

4.2 Informatiewinning

Provinciale Staten hebben voor hun kaderstelling en controle op de uitvoering van de taken door Gedeputeerde Staten voldoende informatie over de verbonden partijen nodig. Op basis van de informatie die Provinciale Staten ontvangen kunnen zij de rechtmatigheid, doelmatigheid en effectiviteit van de samenwerking toetsen. De rekenkamer kan hen hierbij eventueel ondersteunen.

Gedeputeerde Staten én de Commissaris van de Koning zijn verplicht Provinciale Staten actief te informeren over het door hun gevoerde beleid. Statenleden kunnen daarnaast ook inlichtingen vragen aan Gedeputeerde Staten en aan de Commissaris van de Koning.²² Laatstgenoemden kunnen overigens alleen inlichtingen verschaffen voor zover zij zelf over die informatie beschikken. Bij informatieverschaffing moet onderscheid gemaakt worden tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke verbonden partijen. Publiekrechtelijke verbonden partijen. Bij publiekrechtelijke verbonden partijen kunnen Statenleden, in aanvulling op bovenstaande, ook nog inlichtingen vragen aan de

²² Artikel 167 lid 2, artikel 179 lid 2, de zgn. passieve informatieplicht; artikel 167 lid 3 en artikel 179 lid 3 Provinciewet.

vertegenwoordiger van Gedeputeerde Staten (of een voorkomend geval Provinciale Staten) in het (algemeen) bestuur of gemeenschappelijk orgaan. De inlichtingen moeten in beginsel aan de Statenleden worden verschaft tenzij er een beroep wordt gedaan op een geheimhoudingsgrond. Sommige informatie moet actief gedeeld worden zoals een kadernota, een voorlopige jaarrekening en de ontwerpbegroting (incl. meerjarenraming).

Privaatrechtelijke verbonden partijen

Bij deelnemingen (d.w.z. de kapitaalvennootschappen) hoeven het bestuur en de raad van commissarissen alleen inlichtingen te verschaffen aan de algemene vergadering. Individuele aandeelhouders hebben geen inlichtingenrecht, tenzij dit statutair geregeld is. Inlichtingen kunnen geweigerd worden vanwege zwaarwichtige belangen van de rechtspersoon. Individuele Statenleden kunnen zich hier dus uitsluitend richten tot Gedeputeerde Staten en de Commissaris van de Koning.

Gedeputeerde Staten sturen de begroting en het jaarverslag (inclusief jaarrekening) van alle privaatrechtelijke verbonden partijen na vaststelling door de eigenaarsvergadering aan Provinciale Staten. De informatiebehoefte is gekoppeld aan het provinciale belang, het aandeel in de stemmen en/of in het risicodragende kapitaal.

Als sprake is van vertrouwelijke (bedrijfs-)informatie dan wordt dit onder oplegging van geheimhouding ter inzage gelegd voor of anderszins gedeeld met Provinciale Staten.

4.3 Verantwoording

Gedeputeerde Staten verantwoorden aan Provinciale Staten structureel hun gevoerde beleid door middel van de provinciale jaarstukken, jaarverslagen en begrotingen. In de provinciale jaarstukken zijn Gedeputeerde Staten verplicht om een paragraaf verbonden partijen op te nemen.²³ Er wordt in de paragraaf verbonden partijen ingegaan op de ontwikkelingen van het afgelopen jaar. Provinciale Staten kunnen naast de vaste momenten in de P&C cyclus ook tussentijds informatie aan Gedeputeerde Staten vragen voor het uitoefenen van hun controlerende taak. Hieraan wordt ook invulling gegeven door informatiebijeenkomsten (Zicht op beleid sessies) voor Statenleden. Zo nodig wordt de bestuurder van een verbonden partij uitgenodigd om informatie te delen en een toelichting te geven op actuele ontwikkelingen. Het doel van verantwoording is om op transparante wijze inzicht te geven in de uitvoering van taken en de realisatie van beleidsdoelen en -keuzes en in de rechtmatigheid en doelmatigheid van inzet van middelen. Provinciale Staten zijn op deze manier in staat om een oordeel te vormen over onder meer de financiële positie en ontwikkeling van de provincie én de verbonden partij.

²³ Artikel 36 BBV.

²⁴ Provinciewet artikel 167 en artikel 179

²⁵ Dit mag bij een openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan ingesteld bij een gemeenschappelijke regeling waaraan het provinciebestuur deelneemt. Daarnaast kan ook onderzoek worden gedaan naar privaatrechtelijke verbonden partijen indien voldaan is aan de criteria van artikel 185 Provinciewet.

²⁶ Artikel 151a e.v. Provinciewet.

²⁷ Provinciewet artikel 176 en Provinciewet artikel 167

Provinciale Staten kunnen Gedeputeerde Staten (de portefeuillehouder) oproepen tot het afleggen van verantwoording.

De mate van verantwoording kan per samenwerkingsvorm verschillen. Gedeputeerde Staten blijven bij alle vormen van samenwerking verantwoording verschuldigd aan Provinciale Staten. Dat geldt ook voor de Commissaris van de Koning.

Publiekrechtelijke verbonden partijen

De Provinciewet bevat verantwoordingsplichten. Hiernaast bevat de Wet gemeenschappelijke regelingen aanvullende verantwoordingsplichten.²⁴

Een lid van het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam legt geen verantwoording af aan Provinciale Staten, maar slechts aan het algemeen bestuur van het openbaar lichaam. Jaarverslagen van een openbaar lichaam bevatten de algemene verantwoording voor het gevoerde beleid. Provinciale Staten kunnen de provinciale rekenkamer verzoeken een onderzoek in te stellen naar een verbonden partij²⁵ en kunnen een onderzoekscommissie instellen die onderzoek doet naar het handelen van de eigen bestuurders binnen de verbonden partij.²⁶

Privaatrechtelijke verbonden partijen

Gedeputeerde staten leggen verantwoording af over hoe in een algemene vergadering is gehandeld.²³ In de praktijk is vaak een lid van Gedeputeerde Staten gemachtigd om in een algemene vergadering de provincie te vertegenwoordigen en namens haar te handelen.

4.4 Evalueren van taakuitvoering en bijsturing

De provincie is verplicht om de paragraaf verbonden partijen op te nemen in de jaarrekening. Het proces van vaststelling van de jaarrekening biedt ook gelegenheid om de taakuitvoering door verbonden partijen te evalueren en waar nodig bij te sturen. Veel verbonden partijen zullen bij de vaststelling van de eigen jaarrekening, zelf een evaluatie uitvoeren.

De evaluatie van de taakuitvoering door de verbonden partij wordt onderscheiden van de evaluatie van de governance van de verbonden partij (zie hoofdstuk 5), al hebben beide soms met elkaar te maken. Door een overzichtelijke en realistische meerjarenplanning wordt voorkomen dat te veel evaluaties tegelijk plaatsvinden. Dit draagt bij aan de kwaliteit van de evaluatie. De evaluatiecriteria worden zo snel mogelijk na het aangaan van een verbonden partij opgesteld. Denk hierbij aan het behalen van KPI's, beleidsdoelstellingen en kwaliteitscriteria.

5. Evalueren en wijzigen governance verbonden partijen

Als daar aanleiding voor is evalueert de provincie gezamenlijk met de verbonden partijen en indien van toepassing andere deelnemers, of de gekozen samenwerkingsvorm en rechtsvorm nog bijdraagt aan de op dat moment geldende doelstellingen en op welke wijze de provincie wil blijven participeren in de toekomst. Een dergelijke evaluatie is belangrijk om te kijken of de verbonden partijen haar doelstellingen realiseert en of er ontwikkelingen zijn waardoor de rol van de verbonden partij of de provincie wijzigt. Idealiter wordt een dergelijke evaluatie periodiek uitgevoerd en is vooraf bepaald om de hoeveel jaar een dergelijke evaluatie dient plaats te vinden. In de praktijk zijn termijnen van vier á vijf jaar gebruikelijk.

De toetsingscriteria dienen bij het aangaan van een verbonden partij vastgesteld te worden. Denk hierbij aan afspraken over wanneer, hoe en wat er in een herziening wordt getoetst en beoordeeld. In de herziening wordt een koppeling gelegd met de doelstellingen die voor de verbonden partijen zijn opgesteld en het publieke belang van het aangaan van de verbonden partij en geven Provinciale Staten een duidelijk beeld over de keuzes die gemaakt zijn.

5.1 Evaluatiekader governance

Elke evaluatie wordt in beginsel op initiatief van Gedeputeerde Staten gehouden. Bij de evaluatie kan gebruik worden gemaakt van de volgende vier vragen:

1. Waarom wordt er samengewerkt en draagt de samenwerking nog bij aan het beoogde doel dat de provincie en de verbonden partij op het aangaan van de samenwerking wilden bereiken?
2. Wie zijn de betrokken partijen die bijdragen aan de samenwerking? Zijn dit nog de juiste partijen of is dit tijdens de afgelopen periode gewijzigd? Is de governance nog optimaal?
3. Wat zijn de taken en bevoegdheden nog gelijk als bij oprichting of vorige evaluatie of moeten hier wijzigingen in plaatsvinden? Hoe draagt de organisatie-inrichting of bedrijfsvoering nog bij aan het gewenste resultaat en beoogde doel? Hoe heeft de verbonden partij de afgelopen jaren de publieke doelstellingen behaald en hoe is de bedrijfseconomische positie van de verbonden partij?

Wanneer deze vragen in een evaluatie worden beantwoord kan dit gevolgen hebben voor de vorm van de verbonden partijen en de taken en bevoegdheden.

Als er aanleiding voor is nemen Gedeputeerde Staten het initiatief om de governance van een verbonden partij te evalueren. Gedeputeerde Staten informeren Provinciale Staten over de evaluatie en sturen het evaluatierapport na vaststelling aan Provinciale Staten.

Onder governance moet in dit kader de institutionele, de procedurele en de relationele governance worden verstaan. Institutionele governance ziet toe op onder meer rechtsvorm, juridisch kader en formele besluiten. Procedurele governance ziet onder meer toe op afspraken over processen, samenstelling van overlegstructuren, agenda's, en de informatie die bij informatie- en rapportageverplichtingen wordt verstrekt. Relationele governance ziet toe op de 'zachte kant': hoe verloopt personele samenwerking, hoe is de samenwerkingscultuur, is sprake van waarden als vertrouwen, openheid en transparantie.

5.2 Onderscheid publiekrecht en privaatrecht

Uit evaluaties kan naar voren komen dat de deelnemers/ aandeelhouders behoefte hebben om de doelstellingen, taken, kaders en/of vorm van de verbonden partij te wijzigen (zie ook paragraaf 4.4). Bij de bevoegdheid dergelijke wijzigingen door te voeren dient onderscheid te worden gemaakt in publiekrechtelijke verbonden partijen en privaatrechtelijke verbonden partijen.

Bij het wijzigen van publiekrechtelijke verbonden partijen gelden in beginsel dezelfde regels als bij het treffen van de gemeenschappelijke regeling. Gedeputeerde Staten hebben voor een wijziging toestemming nodig van Provinciale Staten.²⁸

Het wijzigen van privaatrechtelijke verbonden partijen vergt op basis van de Provinciewet geen wensen en bedenkingenprocedure zoals vereist bij de oprichting of deelneming, tenzij de wijziging ingrijpende gevolgen kan hebben voor de provincie. Het is mogelijk dat Provinciale Staten aangeven dat zij in de gelegenheid willen worden gesteld om wensen en bedenkingen kenbaar te maken bij wijzigingen met een (vooraf) bepaalde inhoud.²⁹ Het kan ook zijn dat Provinciale Staten reeds bij oprichting hebben aangegeven wensen en bedenkingen kenbaar te willen maken indien de governance ooit wordt gewijzigd (zie hiervoor ook paragraaf 3.2).

²⁸ Artikel 40, lid 2 Wgr.

²⁹ Zie artikel 158 lid 2 en artikel 167, lid 4 Provinciewet.

6. Beëindigen van en uittreden uit verbonden partijen

Er is een verschil tussen het beëindigen van en het uittreden uit een verbonden partij. In het laatste geval stapt de provincie als deelnemer uit de samenwerking terwijl de rechtspersoon blijft bestaan. In het eerste geval wordt de rechtspersoon, indien van toepassing samen met de andere partners, ontbonden en daarna geliquideerd.

Bij veel verbonden partijen geldt ook een procedure van gedeeltelijke uittreding, als een deelnemer een bepaalde taak niet meer wil afnemen, of een gedeeltelijke beëindiging als alle deelnemers de taakuitvoering niet meer af willen nemen.

6.1 Aandachtspunten uittreding en beëindiging

Indien de provincie van mening is dat haar beleidsdoelstellingen, gelet op het publieke belang waarvoor de verbonden partij is opgericht, zijn verwezenlijkt of niet meer verwezenlijkt kunnen worden met de verbonden partij dan besluit zij tot uittreding. Er kan ook tot uittreding worden besloten als de governance van de verbonden partij niet meer op orde is en de andere participanten niet tot wijziging over wensen te gaan of als er te grote financiële en/of politieke en bestuurlijke risico's zijn. Indien iedere deelnemer diezelfde mening is toegedaan, wordt overgegaan tot algehele beëindiging.

Indien de principiële beslissing tot uittreding of beëindiging is genomen door Gedeputeerde Staten moet de daarvoor vereiste besluitvormingsprocedure binnen de verbonden partij en de provincie doorlopen worden. Ook moet een uittredingsplan of liquidatieplan worden opgesteld. De uiteindelijke effectuering van uittreding of liquidatie is vaak later dan het formele besluit tot uittreding of opheffing.

Indien de provincie wil uittreden of beëindigen is een belangrijke afweging of en in hoeverre de publieke of openbare belangen die voorheen met de verbonden partij werden geborgd anders geborgd moeten worden. Ook moet rekening worden gehouden met eventuele risico's: politiek, bestuurlijk, juridisch, financieel. Verder dient rekening te worden gehouden met gevolgen voor personeel.

Bij een gedeeltelijke uittreding gaat het om een wijziging van het samenwerkingsverband. De provincie blijft in dit geval deelnemer voor een (kleiner) deel van de taken. Er moet in deze situatie meestal een financieel plan gemaakt worden omdat gedeeltelijke uittreding gevolgen heeft voor de (financiële) bedrijfsvoering van de verbonden partij.

6.1.1 Onderscheid publiekrechtelijke verbonden partijen en privaatrechtelijke verbonden partijen

Bij uittreding en beëindiging wordt onderscheid gemaakt tussen publiekrechtelijke verbonden partijen en privaatrechtelijke verbonden partijen. Bij de **publiekrechtelijke verbonden partijen** gelden in beginsel dezelfde regels als bij het aangaan/oprichten van de gemeenschappelijke regeling. Gedeputeerde Staten hebben namelijk toestemming nodig van Provinciale Staten voor uittreding en opheffing.³⁰

Uittreding uit of beëindiging van **privaatrechtelijke verbonden partijen** vergt in beginsel geen wensen en bedenkingenprocedure zoals vereist bij de oprichting. Dit is alleen het geval indien het besluit tot uittreding/beëindiging ingrijpende gevolgen kan hebben voor de provincie. Het is mogelijk dat Provinciale Staten aangeven dat zij in de gelegenheid willen worden gesteld om wensen en bedenkingen kenbaar te maken bij wijzigingen met een (vooraf) bepaalde inhoud³¹. Het kan ook zijn dat Provinciale Staten reeds bij oprichting hebben aangegeven wensen en bedenkingen kenbaar te willen maken indien ooit wordt besloten tot uittreding of beëindiging (zie hiervoor ook paragraaf 3.2). Een besluit tot uittreding uit een vennootschap houdt in dat de provincie haar aandelen overdraagt in overeenstemming met de statuten van de vennootschap.

6.2 Uittredingsregeling

Soms geldt bij verbonden partijen slechts een algemene bepaling over de gevolgen van uittreding of opheffing. Die bepaling is dan opgenomen in de gemeenschappelijke regeling, de statuten en/of een deelnemers/aandeelhoudersovereenkomst. Indien de deelnemers/aandeelhouders geen afspraken hebben gemaakt over de verplichtingen bij uittreding of opheffing, de verdeling van frictie- en desintegratiekosten of de berekening ervan kan dit tot complexe discussie leiden. Het verdient daarom de voorkeur om een aantal uitgangspunten al van tevoren, dus bij oprichting, te hebben vastgelegd.

De provincie heeft als uitgangspunt om uittredings- en beëindigingsregelingen vast te stellen bij het aangaan en het oprichten van een verbonden partij, tenzij wettelijk is uitgesloten dat de verbonden partij kan worden beëindigd dan wel dat de provincie kan uittreden.

³⁰ Artikel 40 lid 2 Wgr.

³¹ Zie artikel 158 lid 2 en artikel 167 lid 4 Provinciewet.

Een uittredings- beëindigingsregeling wordt formeel vastgesteld door de eigenaarsvergadering. Als dit is vastgesteld, dan gaat het bij uittreding of beëindiging alleen over de toepassing van het vooraf bepaalde strategie en niet over de keuzes uit een strategie. Een uittredings- en/of beëindigingsregeling behelst de volgende onderwerpen:

- Vanaf welk moment deelnemers kunnen uittreden (zoveel jaar na deelname/oprichting);
- De opzegtermijn, de vaststellingstermijn en de betalingstermijn;
- Door wie de uittredingsvoorwaarden worden vastgesteld (doorgaans is dit de eigenaarsvergadering);
- De stemverhouding die geldt voor het uittredingsvoorstel;
- Kostensoorten (frictiekosten, desintegratiekosten, gevolgschade etc.) die bij uittreding aan de orde zijn;
- Wie de hoogte van die kosten bepaalt, bijvoorbeeld een onafhankelijke deskundige;
- Wie, indien van toepassing, de onafhankelijke deskundige selecteert en wie hem de opdracht geeft.
- Een regeling over de overname van personeel en passiva/ activa en of dit hoogte van de verschuldigde kosten kan beïnvloeden.

De uittredings- of beëindigingsregeling dient bindend te zijn voor alle deelnemers. Bij publiekrechtelijke verbonden partijen kan zij vastgesteld worden door het (algemeen) bestuur. Bij privaatrechtelijke verbonden partijen dient onderscheid te worden gemaakt per rechtspersoon. In het privaatrecht zijn

ook blokkeringsregelingen gebruikelijk waardoor vertrekkende aandeelhouders verplicht worden de aandelen aan te bieden aan de blijvende aandeelhouders. Bij deelnemingen zijn de aandeelhouders alleen verplicht door de uittredings- of beëindigingsregeling indien deze in de statuten en/of een aandeelhoudersovereenkomst is opgenomen. Een besluit van de algemene vergadering is dus niet voldoende. Bij stichting, coöperatie of vereniging ligt het voor de hand de opzegging van het lidmaatschap statutair te regelen, maar ook overeenkomsten tussen de verbonden partij en de deelnemers kunnen tot de mogelijkheden behoren.

6.2.1 Procesarchitectuur beëindiging

In de procesarchitectuur zal aandacht moeten worden besteed aan onder meer de volgende aspecten:

- De wijze van afstemming met mede-eigenaren/deelnemers ten behoeve van een eenduidige besluitvorming in de eigenaarsvergadering;
- De kaders en uitgangspunten van de uittreding of beëindiging met opdracht aan het bestuur;
- Een planning, mijlpalen, toetsingscriteria en ijkpunten;
- Een duiding van eventuele risico's en onzekerheden en maatregelen die worden genomen;
- Afspraken over de voortgangsbewaking door de eigenaren via de eigenaarsvergadering;
- De wijze waarop Provinciale Staten in het proces worden betrokken;
- De wijze waarop met eventuele vertrouwelijke informatie wordt omgegaan.



7. Rollen, taken en verantwoordelijkheden

Een heldere verdeling van rollen van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten ten opzichte van verbonden partijen is van groot belang. Door een heldere rolverdeling wordt de complexiteit hanteerbaar en wordt duidelijkheid gecreëerd over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Dit zorgt er ook voor dat dubbele petten en belangenverstrengeling zoveel mogelijk worden voorkomen. In bijlage 9.3 staan twee tabellen waarin is opgenomen welke taken organen met betrekking tot verschillende onderwerpen in de verschillende publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen hebben.

7.1 Samenspel tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten

Het samenspel van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten wordt gereguleerd in verschillende wetten.

Voor **privaatrechtelijke verbonden partijen** gaat het om de artikelen 158 (bevoegdheden GS; wensen en bedenkingen) en 167 (informatie- en verantwoordingsplicht; wensen en bedenkingen) uit de Provinciewet en de artikelen 15 en 36 uit het BBV.

Voor publiekrechtelijke **verbonden partijen** is e.e.a. geregeld in de artikelen 41 jo. 8 t/m 27, artikel 40 (treffen van een regeling) en artikel 48 (ontwerpbegroting; zienswijze PS) van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Het algemene beleid voor verbonden partijen is belegd bij de gedeputeerde Financiën. De verbonden partijen zijn over de verschillende portefeuillehouders verdeeld.

7.2 Eigenaar-, opdrachtgever- en opdrachtnemerscha

Over het algemeen heeft de provincie meerdere rollen ten overstaan van een verbonden partij. Het kan voorkomen dat de provincie zowel de eigenaar als de opdrachtgever van een verbonden partij is. De rol van eigenaar is gericht op continuïteit en stabiliteit van de organisatie en de rol van opdrachtgever is juist gericht op de kwaliteit van de dienstverlening en beheersing van de kosten. Deze twee rollen kunnen verschillende (conflicterende) belangen met zich meebrengen.

Publiekrechtelijke verbonden partijen

Bij een openbaar lichaam neemt de inhoudelijk portefeuillehouder zitting in het algemeen bestuur, om daar de eigenaarsrol te benadrukken. In het (algemeen) bestuur stemt de portefeuillehouder vanuit de provinciale belangen. Wanneer de portefeuillehouder ook zitting neemt in het dagelijks bestuur, dan heeft hij daar de pet van opdrachtnemer op. Hij handelt daar niet namens de provincie, maar namens de regeling en legt daarover dan ook geen verantwoording af aan Provinciale Staten.

Privaatrechtelijke verbonden partijen

Voor privaatrechtelijke rechtspersonen geldt dat voor bestuurders van vennootschappen wettelijk is geregeld dat zij zich altijd dienen te richten naar het belang van de vennootschap. Zij handelen dus nadrukkelijk als bestuurder van de vennootschap én niet als provinciaal vertegenwoordiger. Alhoewel niet expliciet gemaakt in de wet wordt in de literatuur aangenomen dat dit ook geldt voor bestuurders van andere privaatrechtelijke rechtsvormen als stichtingen, verenigingen en coöperaties.³²

Bij het scheiden van de rol van eigenaar en opdrachtgever dient een onderscheid gemaakt te worden tussen de verschillende rechtsvormen. In een vennootschap, coöperatie of vereniging neemt de provincie de rol van eigenaar op door een vertegenwoordiger (in beginsel de portefeuillehouder) plaats te laten nemen in de algemene vergadering. De algemene vergadering neemt de belangrijkste besluiten voor de rechtspersoon, bijvoorbeeld het goedkeuren van de jaarrekening, het benoemen van het bestuur en raad van commissarissen (raad van toezicht) en het goedkeuren van belangrijke besluiten. Bij structuurvennootschappen heeft de raad van commissarissen op basis van de wet bepaalde bevoegdheden, zoals het benoemen van het bestuur.

³² Er is een wetsvoorstel aanhangig bij de Eerste Kamer om dit te codificeren in het Burgerlijk Wetboek. Rechteren passen deze norm ook al toe.

8. Overzicht beleidsuitgangspunten

Hieronder zijn alle beleidsuitgangspunten uit de voorgaande hoofdstukken nog eens opgenomen.

Hoofdstuk 3. Oprichten van en/of deelnemen in een verbonden partij

Er is sprake van een publiek of openbaar belang indien de overheid zich de behartiging van een belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt. Dit betekent dat een publiek belang de uitkomst is van een politieke afweging door Provinciale Staten. De provincie Zeeland participeert alleen in verbonden partijen wanneer hiermee een publiek belang wordt gediend en publieke doelen niet op een andere manier gerealiseerd kunnen worden.

Wanneer de provincie participeert in een verbonden partij is belangrijk dat het aandeel van de provincie in de totale stemmen in de algemene vergadering in verhouding staat tot de risico's die de provincie loopt in de samenwerking.

- (a) Provinciale Staten ontvangen alle relevante informatie van Gedeputeerde Staten om zich een beeld te kunnen vormen en een belangenafweging te maken;
- (b) Er kan politieke gedachtewisseling plaatsvinden tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten over het onderwerp;
- (c) Provinciale Staten maken hun wensen en bedenkingen expliciet in een schriftelijk besluit of motie;
- (d) Gedeputeerde Staten besluiten of wensen en bedenkingen worden opgevolgd of niet en informeren Provinciale Staten hierover.

Hoofdstuk 4. (Samen)Werken met verbonden partijen

Algemene kaders voor verbonden partijen:

Verbonden partijen passen een governance code toe die voor de hand ligt; bijvoorbeeld een veel gebruikte governance code in die sector. Voor deelnemingen geldt als uitgangspunt dat zij voor zover mogelijk de Nederlandse Code Corporate Governance toepassen.

Privaatrechtelijke verbonden partijen hebben in beginsel een toezichthoudend orgaan zoals een Raad van Commissarissen c.q. Raad van Toezicht.

De provincie hanteert als uitgangspunt dat leden van Provinciale Staten, leden van Gedeputeerde Staten, en provinciale ambtenaren niet benoembaar zijn als bestuurder, commissaris of toezichthouder van een privaatrechtelijke verbonden partij.

De provincie hanteert als uitgangspunt dat Gedeputeerde Staten, in hun rol van aandeelhouder, in een zo vroeg mogelijk stadium door de verbonden partijen worden betrokken bij benoemingen van bestuurders, commissarissen en toezichthouders, onverminderd de statutaire bepalingen die van toepassing zijn op deze benoemingen.

De provincie kiest als uitgangspunt dat het beloningsbeleid van een verbonden partij aansluit bij de publieke taak. Dit doet recht aan de maatschappelijke discussie over dit onderwerp. Uitgangspunt van het beloningsbeleid is ook dat de deelnemingen in staat moeten zijn om gekwalificeerde en deskundige bestuurders te werven.

Voor bestuurders van deelnemingen:

De actuele WNT-norm is van toepassing (comply) op de beloning. Aanvulling is pas mogelijk wanneer aantoonbaar blijkt dat er geen gekwalificeerde bestuurder gevonden kan worden binnen de actuele WNT-norm. Er kan dan gemotiveerd (explain) een gewogen beloning worden voorgesteld. Het absolute plafond is het gewogen gemiddelde met als basis 50% publiek (beloning o.b.v. WNT) en 50% privaat (beloning o.b.v. benchmark onder vergelijkbare bedrijven). Inzet is een minimale overschrijding van de WNT-norm.

Voor commissarissen/toezichthouders van deelnemingen:

de bezoldiging van de leden en de voorzitter van de hoogste toezichthoudende organen bedraagt niet meer dan 10% respectievelijk 15% van de voor de rechtspersoon geldende maximale bezoldiging.

Als de provincie ten minste 25% van de aandelen in een deelneming houdt en daarnaast ook sprake is van significant financieel risico voor de provincie, wordt in principe een aandeelhoudersstrategie vastgesteld. Deze strategie wordt opgesteld op initiatief van Gedeputeerde Staten en ter vaststelling voorgelegd aan Provinciale Staten.

Provincie Zeeland wil als deelnemer of aandeelhouder een goedkeuringsrecht hebben bij grote investeringen (waaronder ook het nemen of afstoten van een aandelenbelang) en voor investeringen die nieuw of bepalend zijn voor de koers van de verbonden partij.

Gedeputeerde Staten sturen de begroting en het jaarverslag (inclusief jaarrekening) van alle privaatrechtelijke verbonden partijen na vaststelling door de eigenaarsvergadering aan Provinciale Staten. De informatiebehoefte is gekoppeld aan het provinciale belang, het aandeel in de stemmen en/of in het risicodragende kapitaal.

Provinciale Staten kunnen Gedeputeerde Staten (de portefeuillehouder) en de Commissaris van de Koning oproepen tot het afleggen van verantwoording.

Hoofdstuk 5. Evalueren en wijzigen governance verbonden partijen

Als er aanleiding voor is nemen Gedeputeerde Staten het initiatief om de governance van een verbonden partij te evalueren.

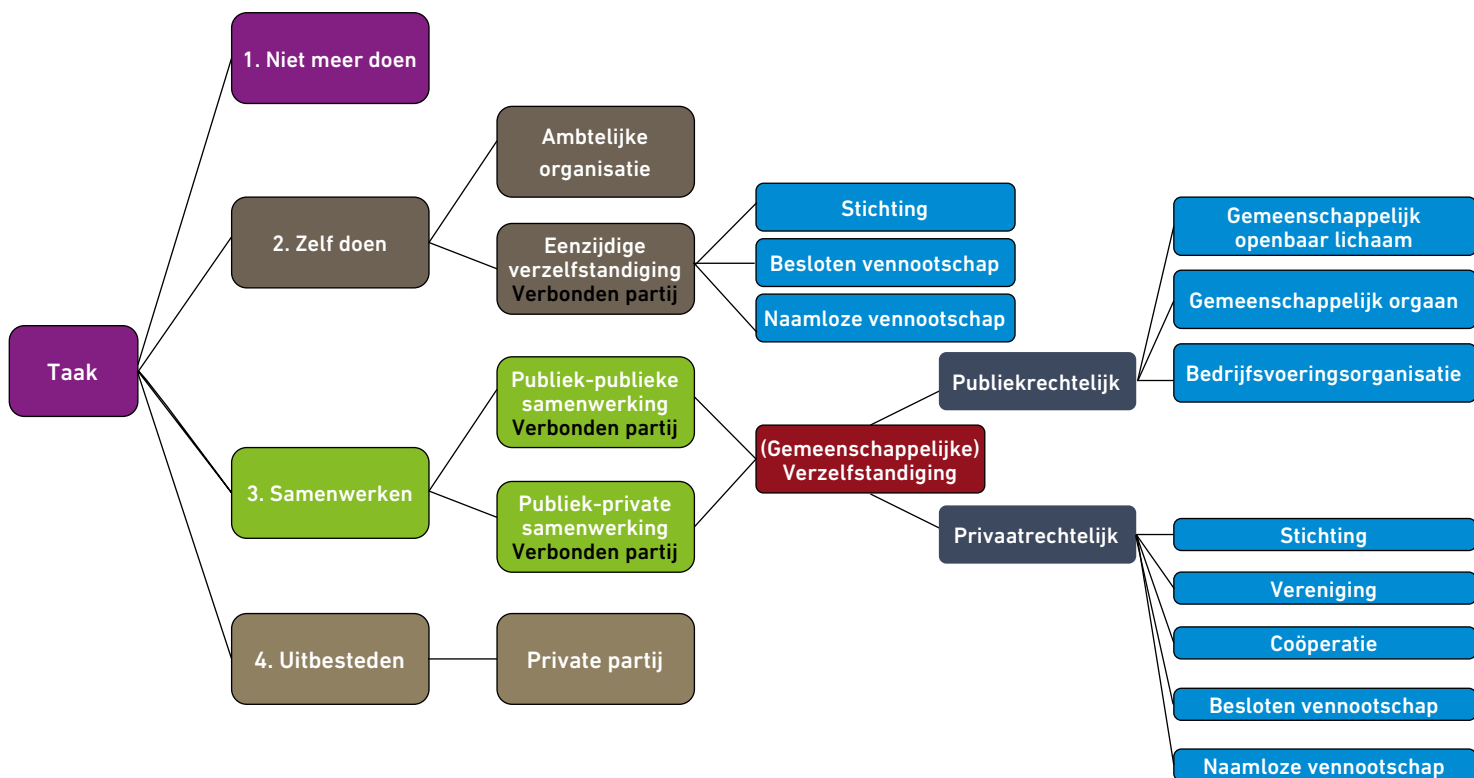
Gedeputeerde Staten informeren Provinciale Staten over de evaluatie en sturen het evaluatierapport na vaststelling aan Provinciale Staten.

Hoofdstuk 6. Beëindigen van en uittreden uit verbonden partijen

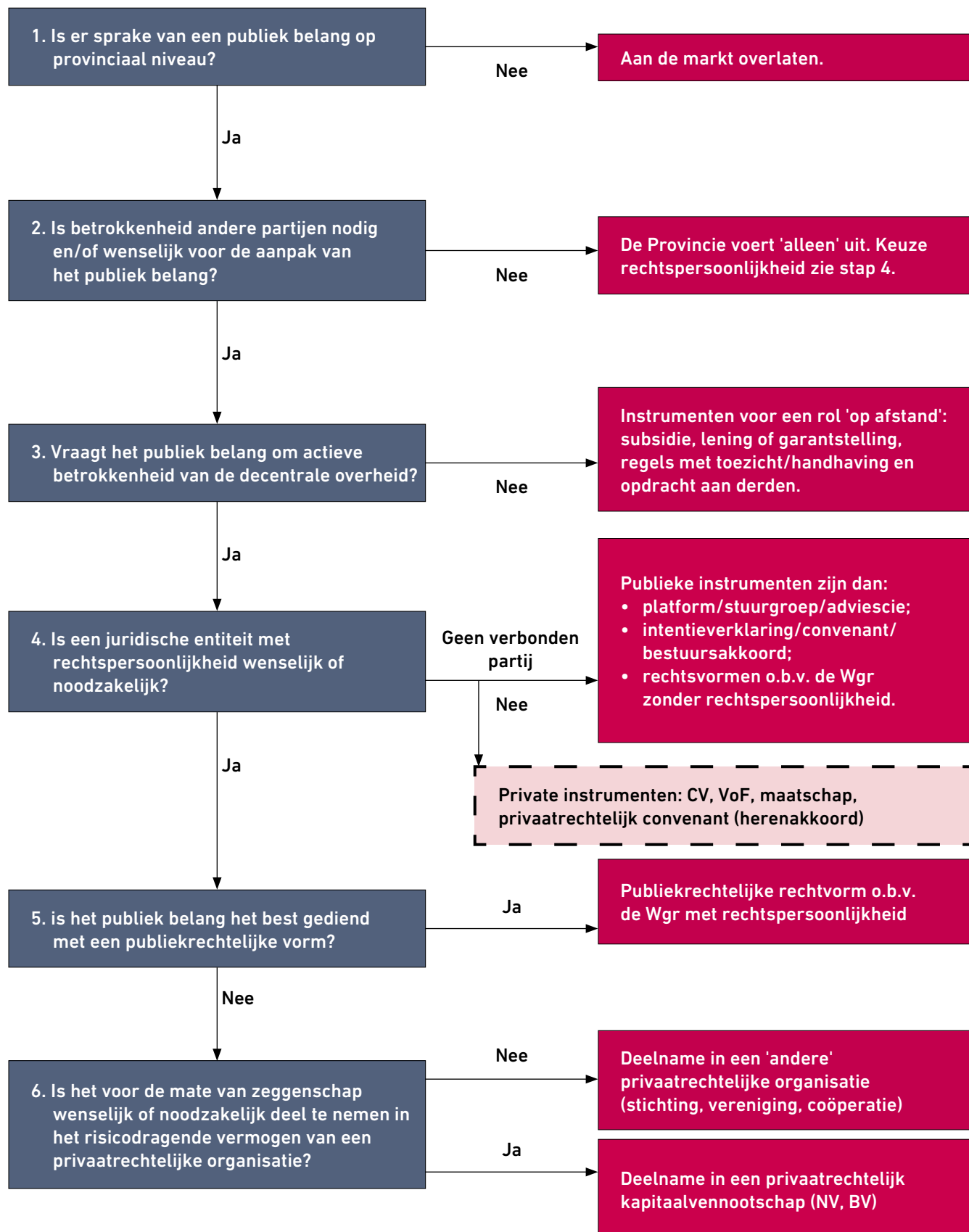
De Provincie heeft als uitgangspunt om uittredings- en beëindigingsregelingen vast te stellen bij het aangaan en het oprichten van een verbonden partij, tenzij wettelijk is uitgesloten dat de verbonden partij kan worden beëindigd dan wel dat de Provincie kan uittreden.

9. Bijlage

9.1 Taakuitvoering



9.2 Afwegingskader oprichting Verboden Partij



Toelichting op schema afwegingskader aangaan verboden partij

► Stap 1:

Is er sprake van een publiek belang op provinciaal niveau?

Uitgangspunt is dat een overheid alleen taken uitvoert die voortkomen uit een publiek belang. Wat uiteindelijk onder de term publiek belang wordt verstaan, wordt bepaald door PS. Bij de afweging van het publiek belang kunnen onderstaande toetsingscriteria een handvat bieden. De criteria zijn niet limitatief, maar dienen puur als handreiking voor de politieke afweging.

Criteria voor de vaststelling van een publiek belang kunnen zijn dat het gaat om een activiteit:

- die past binnen het beleid en/of takenpakket van de Provincie;
- die zonder bijdrage van de betreffende overheidsinstantie niet of onvoldoende van de grond komt;
- die van strategisch belang is;
- waarbij de betreffende overheidsinstantie de beschikbaarheid, de betaalbaarheid, klanttevredenheid en/of duurzaamheid voor haar inwoners wil garanderen.

Het gaat er hierbij om dat aan een of meer van deze criteria wordt voldaan. Wordt vastgesteld dat er geen publiek belang is, dan kan de aanpak worden overgelaten aan de markt.

Is er wel een publiek belang, dan volgt stap 2.



► Stap 2:

Is betrokkenheid van andere partijen nodig of wenselijk?

Deze stap betreft de vraag of er andere private en/of (semi-)publieke partijen bij de aanpak van het publiek belang betrokken zijn of moeten worden. De aard van de partners (publiek, semipubliek of privaot) kan meespelen bij de keuze van de samenwerkingsvorm.

Partners kunnen betrokken zijn bij en nodig zijn voor de aanpak van het publiek belang zonder dat ze ook daadwerkelijk participeren in de samenwerkingsentiteit. Een voorbeeld is de keuze voor een 100%-aandeelhouderschap in een vennootschap om vanuit deze vennootschap goed samen te kunnen werken met andere marktpartijen. Dit komt later in dit schema aan de orde.

Mogelijke argumenten voor de wenselijkheid/noodzakelijkheid van andere partijen zijn:

- de decentrale overheid kan om – nader te motiveren – redenen de gewenste activiteit niet alleen uitvoeren;
- de activiteit kan alleen effectief en/of strategisch worden aangepakt, wanneer bepaalde disciplines worden geïntegreerd en diverse partijen met elkaar worden verbonden.

Wanneer de betrokkenheid van andere organisaties bij de aanpak niet noodzakelijk of wenselijk is, dan kan de overheidsinstantie de aanpak van het publiek belang zelf uitvoeren.

Anders volgt stap 3.



► Stap 3:

Vraagt het publiek belang om actieve betrokkenheid van de decentrale overheid?

Hier gaat het om de vraag of de overheidsinstantie een meer

terughoudende rol wil innemen en op afstand wil sturen of dat actieve betrokkenheid bij de uitvoering wenselijk of noodzakelijk is. Bij actieve betrokkenheid kan worden gedacht aan de volgende invulling:

- betrokkenheid bij de (dagelijkse) gang van zaken en/of;
- directe sturings- en beïnvloedingsmogelijkheden.

Is de conclusie dat sturen op afstand voldoende is, dan zijn mogelijke publieke instrumenten:

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

Is actieve betrokkenheid wenselijk of noodzakelijk, dan volgt stap 4.



► Stap 4:

Is een juridische entiteit met rechtspersoonlijkheid wenselijk of noodzakelijk?

Zowel het publiekrecht als het privaatrecht biedt mogelijkheden voor het oprichten van een entiteit met rechtspersoonlijkheid.

Rechtspersoonlijkheid kan wenselijk of noodzakelijk zijn voor:

- het zelfstandig kunnen uitoefenen van rechtshandelingen;
- het kunnen aantrekken/inhuren van eigen personeel;
- de uitoefening van (publiekrechtelijke en/of privaatrechtelijke) bevoegdheden, vooral maar niet uitsluitend – tot het aangaan van rechtshandelingen;
- het hebben van eigen vermogen;
- het kunnen hebben van eigendommen op naam.

Is rechtspersoonlijkheid niet nodig, dan zijn alternatieve samenwerkingsvormen:

- instellen van een platform, stuurgroep of adviescommissie;
- afsluiten van een convenant, intentieverklaring of bestuursakkoord;
- het aangaan van een gemeenschappelijke regeling op grond van de Wgr (gemeenschappelijk openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan, centrumgemeenteconstructie, 'lichte' regeling).

Is rechtspersoonlijkheid wenselijk of noodzakelijk, dan volgt stap 5.

► Stap 5:

Is het publiek belang het best gediend met een publiekrechtelijke vorm?

Vanuit de Provinciewet bestaat een voorkeur voor de publiekrechtelijke rechtsvorm. Privaatrechtelijke samenwerking is slechts mogelijk als dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang.

In bijlage 2 zijn de verschillende publiek- en privaatrechtelijke rechtsvormen op een rij gezet.

Mogelijke overwegingen voor een publiekrechtelijke rechtsvorm:

- ze zijn onderworpen aan de regels van het publiekrecht, waarin bepaalde waarborgen zijn opgenomen voor het gebruik van bevoegdheden, besluitvormingsstructuren, rechtszekerheid, beïnvloedingsmogelijkheden, democratische controle en openbaarheid;
- het te behartigen belang heeft een (sterk) publiek karakter of het onderwerp van samenwerking is een zaak van publiekrechtelijke aard;

Mogelijke overwegingen voor een privaatrechtelijke rechtsvorm:

- een private organisatie biedt de mogelijkheid om slagvaardig, efficiënt en professioneel als marktpartij op te treden;
- het terugdringen van bestuurlijke drukte;
- het privaatrecht biedt maatwerk voor atypische situaties, zoals de eenmalige ontwikkeling van een bedrijventerrein;
- voor de verwezenlijking van de doelstelling moeten private gelden worden aangetrokken;
- de markt zal er bij een privaatrechtelijke rechtsvorm eerder vanuit gaan dat de investering van de overheid in een project moet renderen;
- een privaatrechtelijke rechtsvorm biedt de mogelijkheid dat rendement uit de rechtsvorm kan worden onttrokken (bijvoorbeeld via dividenduitkering);
- flexibiliteit voor wat betreft toetreden van andere partijen op een later moment;
- het beperken van de financiële risico's tot de geïnvesteerde middelen;
- publiekrechtelijke waarborgen zijn niet van toepassing; dit moet kunnen worden ondervangen door extra aandacht voor de elementen van 'good governance'

Anders volgt stap 6.



► Stap 6:

Is het voor de mate van zeggenschap wenselijk of noodzakelijk deel te nemen in het 'risico-dragend vermogen' van de privaatrechtelijke organisatie?

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

Financieel risico bij alle privaatrechtelijke rechtsvormen

Wanneer wordt gekozen voor een privaatrechtelijke organisatie, dan loopt de overheidsinstantie financieel risico. Dit is ongeacht de vorm waarvoor wordt gekozen. Niet alleen bij een kapitaalvennootschap, maar ook bij 'andere' privaatrechtelijke organisaties, zoals verenigingen en stichtingen, moet geld worden ingebracht. Inherent daaraan is dat de betrokken overheidsinstantie geld kan kwijt raken als het met de private organisatie niet goed verloopt. Bij kapitaalvennootschappen verstrekt de Provincie of gemeente risicodragend kapitaal en is het kenmerk dat de aansprakelijkheid beperkt blijft tot het eigen aandeel, zeker wanneer geen deel wordt uitgemaakt van de Raad van Bestuur of de Raad van Commissarissen.

Risicobeheersing

Mogelijke aandachtspunten voor risicobeheersing zijn:

- het vooraf bepalen van de mogelijke omvang en duur van risico's voor de Provincie en gemeente en andere betrokken organisaties;
- gevolgen in beeld brengen van aansprakelijkheid bij onverwachte beëindiging;
- het bepalen van een goede verhouding tussen enerzijds publiek belang en anderzijds het te lopen risico;



- evenredige invloed van de Provincie in verhouding tot de risico's die de verbonden partij met zich meebrengt;
- wenselijkheid van risicoreservering, voor het geval zaken mislopen.

Is het voor de gewenste mate van de beïnvloeding essentieel deel te nemen in het risicodragend vermogen en een aandeelhouderschap aan te gaan, dan kan worden gekozen voor een NV of BV. Anders is een keuze voor een andere

privaatrechtelijke organisatie, bijvoorbeeld een vereniging of een stichting meer voor de hand liggend. Voor alle keuzes geldt dat ze onder de bepalingen van artikel 158 Provinciewet vallen. Een deelname in een dergelijke rechtspersoon moet worden goedgekeurd door de toezichthoudende overheid (i.c. Binnenlandse Zaken).



9.3 Rollen organen publiek- en private rechtsvormen

In onderstaande tabel is weergegeven welke bevoegdheden PS, GS, AB en DB in een gemeenschappelijk openbaar lichaam hebben en hoe deze bevoegdheden zich tot elkaar verhouden. De tabel bevat geen uitputtende lijst met bevoegdheden.

Gemeenschappelijk openbaar lichaam ³³				
Bevoegdheden	PS	GS	AB	DB
Treffen van of toetreden tot GR	Geeft toestemming om deel te nemen en/of besluit om zelf een GR aan te gaan	Neemt initiatief en gaat over tot het treffen van of het toetreden tot een GR na toestemming van PS	Geen rol bij treffen Stelt evt. toetredingsvoorwaarden bij toetreding vast	Geen rol
Kaders stellen	Stelt provinciale verordeningen, kaderstellende plannen en politieke kaders vast Geeft zienswijze op ontwerpbegroting en begrotingswijzigingen van het samenwerkingsverband Heeft budgetrecht, eigen begroting inclusief paragraaf verbonden partijen (verplichte uitgaven)	Stelt provinciale beleidsregels en evt. nadere regels vast Zorgt voor voorbereiding en uitvoering van provinciale verordeningen	Stelt begroting vast (financiële kaders)	Stelt kadernota en ontwerpbegroting (algemene financiële en beleidsmatige uitgangspunten) vast
Informatie	Heeft vragenrecht jegens GS, AB Ontvangt o.a. kadernota, ontwerpbegroting, vastgestelde begroting jaarverslag/ jaarrekening van het samenwerkingsverband Ontvangt eigen ontwerpbegroting en jaarverslag/jaarrekening van GS	Heeft informatieplicht (actief en passief) jegens PS Heeft informatierecht jegens "eigen" lid AB Zend eigen ontwerpbegroting en jaarverslag/jaarrekening aan PS	Heeft vragenrecht aan DB Heeft informatieplicht (passief) aan GS en PS Ontvangt ontwerp-kadernota, -begroting, en -rekening van DB	Heeft informatieplicht aan AB (actief en passief) Heeft informatieplicht aan PS (passief) Zend kadernota aan PS Zend jaarverslag en jaarrekening aan AB en PS Zend ontwerpbegroting aan PS
Verantwoorden	Kan GS ter verantwoording roepen Kan onderzoek laten instellen door rekenkamer naar verbonden partij Kan onderzoekcommissie instellen naar handelen eigen bestuurders	Legt verantwoording af aan PS in o.a. statendebatten, paragraaf verbonden partijen van de jaarrekening en onderzoeken	Legt verantwoording af aan PS en GS door versturen van jaarrekening "Eigen" lid legt verantwoording af aan GS en PS	Legt verantwoording af aan AB over genomen besluiten en gevoerd beleid

³³ Bij een gemeenschappelijk orgaan of bedrijfsvoeringsorganisatie liggen de bevoegdheden van AB en DB respectievelijk bij het gemeenschappelijke orgaan en het bestuur.

(vervolg) Gemeenschappelijk openbaar lichaam				
Bevoegdheden	PS	GS	AB	DB
Bijsturen	Heeft politieke instrumenten als moties en initiatiefvoorstellen richting GS Verzoekt aan GS om bepaalde handelingen te verrichten	Heeft mogelijkheid om aan "eigen" AB lid te vragen om op een bepaalde manier te stemmen en punten in te brengen	Heeft politieke instrumenten als moties en initiatiefvoorstellen richting DB Verzoekt DB om bepaalde handelingen te verrichten	Geeft opdracht aan directeur en organisatie
Evalueren	Stelt kaders voor onderwerpen eigen evaluatie door GS Ontvangt eigen en gezamenlijke evaluatie verbonden partij van GS	Neemt initiatief tot eigen evaluatie en periodieke afweging inzake toekomstige betrokkenheid bij het samenwerkingsverband en stuurt dit naar PS Heeft mogelijkheid om aan "eigen" AB lid te vragen om initiatief tot gezamenlijk evaluatie in AB te agenderen	Neemt besluit over gezamenlijke evaluatie	Laat gezamenlijke evaluatie uitvoeren
Wijzigen	Verleent toestemming tot wijziging aan GS als PS zelf niet deelneemt/ besluit nemen tot wijziging indien PS zelf deelneemt	Neemt besluit tot wijziging na toestemming van PS	Neemt initiatief tot wijziging indien noodzakelijk	Doet voorstellen voor wijziging
Beëindigen en uittreden	Verleent toestemming tot beëindiging/uittrekking aan GS als PS zelf niet deelneemt/ besluit indien PS zelf deelneemt	Neemt initiatief tot beëindiging of uittrekking en besluit over te gaan tot beëindiging of uittrekking na toestemming PS	Doet voorstel voor kaders uittrekking	Verricht noodzakelijke handelingen als besloten door AB

In onderstaande tabel is weergegeven welke bevoegdheden de PS, GS, aandeelhouder, AVA, bestuur en RvC in een deelneming hebben en hoe deze bevoegdheden zich tot elkaar verhouden. De tabel bevat geen uitputtende lijst met bevoegdheden.

Deelneming ³⁴						
Bevoegdheden	PS	GS	Aandeelhouder	AVA	Bestuur	RVC
Oprichting van en deelneming in	Heeft gelegenheid om vooraf wensen en bedenkingen kenbaar te maken aan GS	Neemt initiatief tot oprichten van of deelnemen in en neemt besluit na wensen en bedenkingen PS	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Kaders stellen	Stelt provinciale verordeningen, kaderstellende plannen en politieke kaders vast Heeft budgetrecht Uit wensen en bedenkingen bij ingrijpende besluiten door provincie te nemen als aandeelhouder	Stelt provinciale beleidsregels en evt. nadere regels vast Zorgt voor voorbereiding en uitvoering van provinciale verordeningen Bespreekt inzet stemrecht als aandeelhouder	Stemt in het belang van de provincie Kan agendapunten voordragen, maar bestuur is niet verplicht om deze te agenderen	Stelt jaarrekening en begroting vast Geeft goedkeuring aan in de statuten bepaalde besluiten Bepaalt beloning RvC en bestuur en dividenduitkering	Heeft raadgevende stem in AVA	Geeft goedkeuring aan in de statuten bepaalde besluiten Heeft raadgevende stem in AVA Heeft adviesrecht richting bestuur
Informatie	Heeft vragenrecht van individuele leden aan GS Ontvangt eigen jaarverslag en jaarrekening van GS Heeft geen informatierechten en -plichten jegens vennootschap	Heeft informatieplicht (actief en passief) jegens PS	Kan in AVA om inlichtingen vragen	Heeft vragenrecht ten overstaande bestuur en RvC Ontvangt alle inlichtingen van bestuur en RvC, tenzij zwaarwichtig belang van vennootschap zich daartegen verzet	Verschaft alle inlichtingen aan AVA, tenzij zwaarwichtig belang van vennootschap zich daartegen verzet Verschaft benodigde informatie aan RvC	Ontvangt benodigde informatie van bestuur Verschaft alle inlichtingen aan AVA, tenzij zwaarwichtig belang van vennootschap zich daartoe verzet
Verantwoorden	Roept GS ter verantwoording over de stemkeuze in AVA Kan onderzoek laten instellen door rekenkamer naar verbonden partij	Legt verantwoording aan PS af in o.a. paragraaf verbonden partijen van de jaarrekening	Legt verantwoording aan GS en PS af hoe zij heeft gestemd in AVA	Geen	Legt verantwoording in AVA af, tenzij statutair anders bepaald	Geen rol

³⁴ Bij verbonden partijen in de rechtspersonen van verenigingen en coöperaties lijken de bevoegdheden van de ALV op die van de AVA bij deelnemingen en bij stichtingen liggen in beginsel alle bevoegdheden van de Ava bij het bestuur. Dit is wel afhankelijk van de gekozen governance.

(vervolg) Deelneming						
Bevoegdheden	PS	GS	Aandeelhouder	AVA	Bestuur	RVC
Verantwoorden	Kan onderzoekcommissie instellen naar het door GS gevoerde bestuur handelen eigen bestuurders Heeft geen verantwoordingsplichten en -rechten jegens vennootschap					
Bijsturen	Uit wensen en bedenkingen bij besluiten die ingrijpende gevolgen hebben bij de provincie of wanneer afgesproken met GS Neemt moties aan over hoe GS dient te handelen in AVA	Neemt initiatief tot evaluatie en periodieke afweging inzake toekomstige betrokkenheid bij de deelneming	Roept AVA bijeen indien wordt voldaan aan statutaire eisen	Geeft aanwijzingen aan bestuur, indien statutair bepaald Heeft goedkeuringsrecht voor specifieke besluiten, zoals statutair bepaald Ontslaat RvC en bestuur	Geen rol	Heeft goedkeuringsrecht voor specifieke besluiten, zoals statutair bepaald
Evalueren	Ontvangt evaluatie verbonden partij van GS	Neemt initiatief tot evaluatie en periodieke afweging inzake toekomstige betrokkenheid en stuurt dit naar PS	Geen rol	Kan initiatief nemen tot evaluatie vennootschap	Kan initiatief nemen tot evaluatie vennootschap	Heeft adviserende rol bij evaluatie vennootschap
Wijzigen	Heeft gelegenheid om vooraf wensen en bedenkingen kenbaar te maken op besluiten die ingrijpende gevolgen hebben voor de provincie of indien afgesproken met GS	Bevoegd tot nemen van initiatief tot wijziging	Geen rol	Wijzigt de statuten, zoals statutair bepaald	Geen rol	Geen rol
Aandelen verkopen of beëindigen vennootschap	Heeft gelegenheid om vooraf wensen en bedenkingen kenbaar te maken indien het ingrijpende gevolgen heeft voor de provincie of indien afgesproken met GS	Bevoegd om het initiatief te nemen en over te gaan tot het beëindigen	Geen rol	Bepaalt verkoopvoorwaarden afhankelijk van eventuele blokkeeringsregelingen in statuten	Geen rol	Geen rol

9.4 Overzicht verbonden partijen (stand van zaken 1 januari 2021)

Gemeenschappelijke regelingen (GR)

- Regionale uitvoeringsdienst Zeeland (RUD)

Vennootschappen en coöperaties

- PZEM N.V.
- North Sea Port SE
- N.V. Westerscheldetunnel
- N.V. Economische Impuls Zeeland
- Nederlandse Waterschapsbank N.V.
- Westerschelde Ferry B.V.
- Investeringsfonds Zeeland (IFZ) B.V.
- Gemeentelijke Vervoerscentrale Zeeland B.V.

Stichtingen en verenigingen

- Vereniging Interprovinciaal Overleg (IPO)

Overige verbonden partijen

- Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking (EGTS) Linieland van Waas en Hulst
- Provinciaal fonds nazorg gesloten stortplaatsen Zeeland

9.5 Begripsbepalingen

Algemene vergadering	Een algemene vergadering is het orgaan waar aandeelhouders of leden samenkomen om hun inbreng te doen bij de vereniging, coöperatie, BV of NV. Bij de vereniging en coöperatie is dit de algemene ledenvergadering (ALV), bij de vennootschappen de algemene vergadering van aandeelhouders (AVA).
Bedrijfsvoeringsorganisatie	Een bij gemeenschappelijke regeling ingestelde rechtspersoon met een ongeleed bestuur. Deze vorm kan slechts voor bedrijfsvoeringstaken en beleidsarme uitvoeringstaken worden gebruikt.
Besloten vennootschap (BV)	Een rechtspersoon waarvan het maatschappelijk kapitaal verdeeld is in aandelen die niet vrij overdraagbaar zijn.
Bestuurlijk belang	Zeggenschap, via vertegenwoordiging in het bestuur of via stemrecht (art. 1 BBV).
Coöperatie	Een bijzondere vereniging, die wél winst mag uitkeren onder zijn leden.
Raad van commissarissen	De raad van commissarissen is het (onafhankelijk) toezichthoudende orgaan bij een BV, NV of coöperatie.
Deelnemingen	Een participatie in een BV of NV, waarin de provincie aandelen heeft (art. 1 BBV).
Eigenaarsvergadering	Het orgaan van de verbonden partij waarin vertegenwoordigers van de provincie (en/of haar bestuursorganen) zitting nemen en die de algemene strategie van de rechtspersoon vaststelt. De algemene vergadering (privaatrecht) of het algemeen bestuur (publiekrecht) is de eigenaarsvergadering. Dit geldt ook voor het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie en voor het gemeenschappelijk orgaan. Aangezien een stichting van rechtswege een "eigenaarsverbod" kent, is vertegenwoordiging van andere belangen dan die van de stichting zelf oneigenlijk. De benaming eigenaarsvergadering is dan ook niet op zijn plaats.
Financieel belang	Een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat, het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt (art. 1 BBV).
Gemeenschappelijk orgaan	Dit is een orgaan, zonder rechtspersoonlijkheid, ingesteld bij een gemeenschappelijke regeling. Het betreft een ongeleed orgaan, voor eenvoudige taken.

Naamloze vennootschap	Een rechtspersoon waarvan het maatschappelijk kapitaal verdeeld is in aandelen die in principe vrij overdraagbaar zijn.
Openbaar lichaam	Dit is een bij gemeenschappelijke regeling ingestelde rechtspersoon met een geëeld bestuur (algemeen bestuur, dagelijks bestuur en voorzitter) (art. 8 lid 1 Wgr).
Privaatrechtelijke samenwerkingsvormen	De samenwerkingsvormen gebaseerd op het Burgerlijk Wetboek.
Publiek belang	Een belang dat als zodanig is vastgesteld door Provinciale Staten.
Publiekrechtelijke samenwerkingsvormen	De samenwerkingsvormen gebaseerd op de werkingsvormen Wet gemeenschappelijke regelingen.
Stichting	Een rechtspersoon met een bestuur, maar zonder leden. In de statuten van de stichting worden het doel en de wijze van samenstelling van het bestuur geregeld. Er is een verbod op winstuitdeling aan oprichters.
Verbonden partij	Een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie een bestuurlijk en een financieel belang heeft (art. 1 BBV).
Vereniging	Een rechtsvorm met leden die met elkaar samenwerken om een doel te bereiken. Een vereniging mag geen winst uitkeren aan zijn leden.

9.6 Overzicht gebruikte afkortingen

AB	Algemeen bestuur
AVA	Algemene vergadering van aandeelhouders
BBV	Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten
BV	Besloten vennootschap
BW	Burgerlijk Wetboek
CdK	Commissaris van de Koning
DB	Dagelijks bestuur
GS	Gedeputeerde Staten
NV	Naamloze vennootschap
PS	Provinciale Staten
RvB	Raad van Bestuur
RvC	Raad van Commissarissen
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen
Wob	Wet openbaarheid van bestuur
WNT	Wet normering topinkomens

