

Verbonden partijen verkend

Provincie Flevoland

Amsterdam, december 2007



Voorwoord

De provincie kan bij het behartigen van een publiek belang de uitvoering op verschillende manieren laten plaatsvinden: zelf doen, uitbesteden/subsidieverlening of oprichten van/deelnemen in een verbonden partij. Provincies zijn op allerlei manieren ‘verbonden’ met andere organisaties. Bekende voorbeelden zijn de energie- en drinkwaterbedrijven, waarvan verschillende provincies (mede)eigenaar zijn. Andere voorbeelden zijn recreatieschappen en ontwikkelingsmaatschappijen. Naast financiële belangen hebben provincies ook bestuurlijke banden, bijvoorbeeld door zitting in een bestuur, een raad van toezicht of aandeelhoudersvergadering. Deze combinatie van bestuurlijk én financieel belang is een essentieel kenmerk van ‘verbonden partijen’. Deze belangen leiden er toe dat de provincie bestuurlijk verantwoordelijk en aansprakelijk is, en dat sprake is van bestuurlijke, beleidsmatige en financiële risico's.

Met dit onderzoek naar verbonden partijen wil de Rekenkamer de verschillende afwegingen en aandachtspunten omtrent verbonden partijen onder de aandacht brengen. Hiervoor richt de Rekenkamer zich op drie thema's: 1) de afwegingen omtrent oprichting van of deelname aan een verbonden partij, 2) de sturing en verantwoording en 3) uitgelicht: provincie als aandeelhouder. In samenhang met het onderzoek heeft de Rekenkamer over dit onderwerp ook een symposium gehouden op 21 juni 2007.

Naast het inzicht bieden in de huidige praktijk omtrent verbonden partijen wil de Rekenkamer bijdragen aan een verdere verbetering van de wijze waarop de provincie met verbonden partijen omgaat en deze inzet om haar beleidsdoelen op een doelmatige en doeltreffende wijze te realiseren.

De provincie Flevoland kent volgens de jaarstukken 2006 in totaal 13 verbonden partijen. De provincie beschikt niet over een nota verbonden partijen, waarin een afwegingskader voor deelname in verbonden partijen staat. Een evaluatie van de deelname aan verbonden partijen vindt niet structureel plaats.

Voor haar onderzoek heeft de Rekenkamer documenten geanalyseerd en interviews gehouden met bestuurders en medewerkers van de provincies. De Rekenkamer wil graag allen hartelijk bedanken voor hun medewerking en bijdrage aan dit onderzoek.

Dit onderzoek is uitgevoerd door drs. Heleen Verlinde (projectleider), mr. Iris Brugman, drs. Annelies Eggebeen en dr. Gerth Molenaar (directielid).

Prof.dr. Bart Noordam
Bestuurder Randstedelijke Rekenkamer

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
1. Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Leeswijzer	8
2. Opzet van het onderzoek	9
2.1 Doelstelling en onderzoeksvragen	9
2.2 Afbakening	10
2.3 Gevolgde werkwijze	10
3. Afwegingen verbonden partijen	11
3.1 Algemeen kader voor afweging verbonden partijen	11
3.2 Praktijk in de provincie	17
3.3 Conclusies	19
4. Sturing en verantwoording	21
4.1 Algemeen kader voor sturing en verantwoording	21
4.2 Praktijk in de provincie	26
4.3 Conclusies	30
5. Uitgelicht: provincie als aandeelhouder	31
5.1 Algemeen kader: provincie als aandeelhouder	31
5.2 Praktijk in de provincie	35
5.3 Conclusies	39
6. Conclusies en aanbevelingen	41
6.1 Inleiding.....	41
6.2 Afwegingen verbonden partijen	41
6.3 Sturing en verantwoording	42
6.4 Uitgelicht: provincie als aandeelhouder	43
Reactie Gedeputeerde Staten	45
Nawoord Rekenkamer	49
Bijlage A Programma Symposium	53
Bijlage B Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen	55
Bijlage C Lijst van geraadpleegde bronnen	57
Bijlage D Verbonden partijen per beleidsterrein	59



HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Aanleiding

De Randstedelijke Rekenkamer heeft op advies van de Programmaraad het onderwerp verbonden partijen in het onderzoeksprogramma 2007 opgenomen. Om de verschillende afwegingen en aandachtspunten omtrent verbonden partijen onder de aandacht te brengen, heeft de Rekenkamer op donderdag 21 juni 2007 een symposium georganiseerd over dit onderwerp. Tijdens het symposium zijn sprekers van binnen en buiten de provincie ingegaan op een drietal thema's: 1) de afwegingen bij oprichting van / deelname aan een verbonden partij; 2) sturing en verantwoording en 3) uitgelicht: provincie als aandeelhouder (zie bijlage A voor het programma van het symposium). Deze thema's komen in dit rapport terug als afzonderlijke hoofdstukken (respectievelijk 3, 4 en 5).

Definitie verbonden partijen

Verbonden partijen zijn privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisaties waarin de provincie een bestuurlijk én een financieel belang heeft.¹ Een bestuurlijk belang betekent dat de provincie zeggenschap heeft door vertegenwoordiging in het bestuur of via stemrecht. Een financieel belang houdt in dat de provincie een bedrag ter beschikking stelt aan de verbonden partij. De provincie verliest deze financiële bijdrage bij faillissement van de organisatie of de provincie wordt aansprakelijk gesteld als de organisatie haar verplichtingen niet nakomt. De verbonden partijen van de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland bestaan uit allerlei soorten organisaties. Provincies nemen deel aan bijvoorbeeld recreatieschappen, ontwikkelingsmaatschappijen en energiebedrijven.

Afwegingen bij oprichting / deelname verbonden partij

Bij oprichting van en/of deelname aan een verbonden partij spelen een aantal afwegingen een rol. Een afweging is bijvoorbeeld of een verbonden partij het meest doelmatige en doeltreffende instrument is om een bepaald beleidsdoel van de provincie te realiseren. In plaats van deelname aan een verbonden partij kan de provincie ook taken zelf uitvoeren of taken uitbesteden aan een organisatie die geheel los staat van de provincie, bijvoorbeeld door activiteiten van die organisatie te subsidiëren. Een andere afweging die een provincie moet maken heeft betrekking op de vorm van de verbonden partij (bijvoorbeeld vennootschappen, gemeenschappelijke regelingen, stichtingen), rekening houdend met de voor- en nadelen.

Sturing en verantwoording verbonden partijen

De afstand tussen de provincie en een verbonden partij is vaak groter dan bij uitvoering door eigen provinciale diensten, wat risico's kan opleveren voor het realiseren van het provinciale doel. Hierdoor is extra aandacht nodig voor sturing vanuit de provincie en verantwoording door de verbonden partij. Sturing houdt bijvoorbeeld in dat vooraf duidelijke afspraken worden gemaakt over prestaties ten behoeve van de (provinciale) beleidsdoelen en budgetten die de provincie daarvoor beschikbaar stelt. Bij verantwoording gaat het erom dat de provincie inzicht krijgt in onder meer de doelmatigheid en doeltreffendheid van de verbonden partij.²

¹ Art. 1 sub b Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

² Deloitte, *Gemeente Governance Handboek Verbonden partijen "Twee voeten in één sok"*, mei 2006.

Provincie als aandeelhouder

Indien een provincie aandelen bezit in een vennootschap is deze vennootschap een verbonden partij. De provincie heeft dan de rol van aandeelhouder. De afgelopen tijd doen zich verschillende ontwikkelingen voor rond de aan- en verkoop van aandelen. Bijvoorbeeld bij energiebedrijven (zoals Nuon) en drinkwaterbedrijven (zoals Vitens). De beïnvloedingsmogelijkheden van de provincie als aandeelhouder spelen hierbij een rol.

1.2 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de opzet van het onderzoek, met de onderzoeksvragen en de gevolgde werkwijze. De daaropvolgende hoofdstukken behandelen ieder een thema, waarbij eerst wordt ingegaan op het algemeen kader en vervolgens op de praktijk van de provincie. Elk themahoofdstuk sluit af met de conclusies. Hoofdstuk 3 behandelt de afwegingen bij oprichting van / deelname aan een verbonden partij. Hoofdstuk 4 gaat in op de sturing vanuit de provincie en verantwoording door de verbonden partij. In hoofdstuk 5 wordt de rol van de provincie als aandeelhouder nader toegelicht. Het rapport sluit af met een samenvatting van de conclusies met bijbehorende aanbevelingen.



HOOFDSTUK 2

Opzet van het onderzoek

2.1 Doelstelling en onderzoeksvragen

De Randstedelijke Rekenkamer streeft met dit onderzoek de volgende doelstellingen na:

- *Inzicht bieden in de afwegingen bij deelname aan verbonden partijen en de sturing en verantwoording omtrent verbonden partijen.*
- *Bijdragen aan een verdere verbetering van de wijze waarop de provincie met verbonden partijen omgaat en deze gebruikt om haar beleidsdoelen op doelmatige en doeltreffende wijze te realiseren.*

Het onderzoek richt zich op drie thema's omtrent verbonden partijen, die relevant zijn voor de provincie:

1. Afweging bij oprichting van / deelname aan verbonden partijen.
2. Sturing en verantwoording van verbonden partijen.
3. Uitgelicht: provincie als aandeelhouder.

De thema's omschrijven we aan de hand van een aantal onderzoeksvragen.

Thema 1: Afweging bij oprichting van / deelname aan verbonden partijen

Een provincie heeft verschillende mogelijkheden om haar beleidsdoelen te bereiken. Participeren in een verbonden partij is er daar één van. Dit thema behandelt de afwegingen die daarbij een rol spelen. De belangrijkste typen verbonden partijen zullen hier aan bod komen, zoals gemeenschappelijke regelingen, vennootschappen en stichtingen. Een provinciale vergelijking geeft inzicht in de verschillen tussen de vier provincies.

Onderzoeksvragen:

- 1a. Wat zijn de voor- en nadelen van een verbonden partij ten opzichte van andere beleidsinstrumenten om beleid te realiseren?
- 1b. Welke typen verbonden partijen zijn er en wat zijn hiervan de voor- en nadelen?
- 1c. Welke afwegingen spelen een rol bij de keuze voor een bepaald type verbonden partij?
- 1d. Hoe maakt de provincie Flevoland deze afweging?
- 1e. Op welke beleidsterreinen beschikken de Randstadprovincies over verschillende typen verbonden partijen?

Thema 2: Sturing en verantwoording

Nadat de provincie besloten heeft te participeren in een verbonden partij of een verbonden partij op te richten, is een goede aansturing vanuit de provincie en verantwoording door de verbonden partij van belang. Een verbonden partij staat immers op afstand van de provincie, maar is wel bedoeld om het beleidsdoel van de provincie te realiseren.

Onderzoeksvragen:

- 2a. Welke aspecten van sturing en verantwoording zijn van belang bij verbonden partijen?
- 2b. Hoe vinden sturing en verantwoording omtrent verbonden partijen plaats bij de provincie Flevoland?

Thema 3: Uitgelicht - provincie als aandeelhouder

Dit thema spitst zich toe op één type verbonden partij, namelijk de vennootschappen, waarbij de provincie optreedt als aandeelhouder. De Randstadprovincies zijn aandeelhouder bij verschillende vennootschappen, zoals energie- en waterbedrijven, Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) en Nederlandse Waterschapsbank (NWB). Dit thema is uitgelicht gezien de actualiteit omtrent de aan- en verkoop van aandelen in nutsbedrijven.

Onderzoeksvragen:

- 3a. Wat zijn de motieven voor aandeelhouderschap van de provincie?
- 3b. Wat zijn de beïnvloedingsmogelijkheden van de provincie als aandeelhouder?
- 3c. Welke afwegingen spelen een rol bij de aankoop/verkoop van aandelen?
- 3d. Hoe maakt de provincie Flevoland deze afweging?

2.2 Afbakening

Het onderzoek is gericht op de afwegingen en sturing- en verantwoordingsmogelijkheden die van belang zijn bij deelname aan verbonden partijen, gelet op de doeltreffendheid en doelmatigheid van verbonden partijen. In dit rapport is de Rekenkamer uitgegaan van de verbonden partijen die zijn opgenomen in de paragraaf verbonden partijen van de jaarstukken/productenrealisatie 2006 van de Randstadprovincies.

In het rapport worden **niet** behandeld:

- de taak van Gedeputeerde Staten om besluiten van gemeenten tot oprichting van of deelname aan privaatrechtelijke verbonden partijen goed te keuren;
- de mate van doelmatigheid en/of doeltreffendheid van specifieke verbonden partijen;
- de volledigheid van de paragraaf verbonden partijen in de begroting en jaarstukken.

2.3 Gevolgde werkwijze

Bij ieder thema zijn we als volgt te werk gegaan: uitwerking van het algemeen kader, informatieverzameling en informatieanalyse van de praktijk bij de provincies.

Algemeen kader

Het algemeen kader per thema is ontwikkeld door middel van documentenanalyse en interviews met experts.

Praktijk in de provincie

Vervolgens hebben wij per provincie, via documentenanalyse en gesprekken, het algemene beleid van de provincie in kaart gebracht. Ter illustratie worden hierbij aantal voorbeelden van verbonden partijen vermeld. Deze zijn geselecteerd op basis van onder meer de aanwezigheid van de verbonden partijen in de Randstadprovincies, verschillende typen verbonden partijen en actuele ontwikkelingen.

De lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen en de lijst van geraadpleegde bronnen zijn respectievelijk opgenomen in bijlage B en C.

HOOFDSTUK 3

Afwegingen verbonden partijen

In dit hoofdstuk wordt het algemene kader behandeld voor de afwegingen, die voor de provincie een rol spelen bij de oprichting van of deelname aan een verbonden partij. Daarnaast komen de belangrijkste typen verbonden partijen aan bod. In paragraaf 3.2 wordt beschreven hoe bovenstaande afwegingen gemaakt worden in de provincie Flevoland. Het hoofdstuk sluit af met een overzicht van de conclusies.

3.1 Algemeen kader voor afweging verbonden partijen

3.1.1 De verbonden partij als instrument

De provincie kan het behartigen van een publiek belang in beginsel op drie manieren doen:

1. zelf doen;
2. uitbesteden aan een andere organisatie die geheel los staat van de provincie;
3. deelnemen aan een verbonden partij.

Zelf doen

Wanneer de provincie de activiteiten zelf uitvoert, bijvoorbeeld door middel van een provinciale dienst, is het een voordeel dat de afstand tussen het bestuur en de uitvoering erg klein is. Het nadeel is dat de provincie het volledige financiële risico draagt. Zo dient de provincie zorg voor haar personeel te dragen, ook bijvoorbeeld wanneer de provincie stopt met het uitvoeren van betreffende taak. Daarnaast wordt een eventueel efficiency- of kennisvoordeel door samenwerking met andere partijen niet vanzelf behaald.

Uitbesteden

De provincie kan de activiteiten ook uitbesteden, bijvoorbeeld door het verstrekken van subsidies, zoals aan de Stichting Jeugdhulpverlening Flevoland. Een andere mogelijkheid is aanbesteding of het sluiten van contracten. Hierbij kan gedacht worden aan de catering of beveiliging van het provinciehuis.

Door afspraken te maken over de te leveren prestaties en informatie met degene aan wie de taak wordt uitbesteed, kan de provincie invloed uitoefenen op de betreffende instantie. De provincie heeft echter geen bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoerende organisatie. De mogelijkheden voor de provincie om bijvoorbeeld een subsidieontvangende instantie bij te sturen zijn beperkt.

Deelname aan een verbonden partij

Een verbonden partij is een organisatie waarin de provincie zowel een bestuurlijk als een financieel belang heeft.³ Door deelname aan een verbonden partij krijgt de provincie bestuurlijke invloed en kan zij (mede en tot op zekere hoogte) de gang van zaken binnen de verbonden partij bepalen. De voordelen van deelname aan een verbonden partij zijn⁴:

- risicospreiding: het delen van (financiële) risico's met andere partijen;
- efficiencyvoordeel: samenwerking met bijvoorbeeld andere provincies;

³ Artikel 1 sub b Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

⁴ Deloitte, mei 2006, pag. 30; ministerie van BZK/IPO, *Handreiking Verbonden Partijen*, juli 2005, pag. 12.

- kennisvoordeel: het gebruik maken van kennis die de provincie niet in huis heeft;
- katalysatorfunctie: het op gang brengen van activiteiten samen met andere publieke of private organisaties;
- bestuurlijke kracht en effectiviteit: de deelnemers staan samen sterker ten opzichte van hun omgeving.⁵

De nadelen van deelname aan een verbonden partij zijn vooral gelegen in:

- Het probleem van de “dubbele petten”. Wanneer iemand vanuit de provincie optreedt als bestuurder van de verbonden partij, moet diegene doen wat goed is voor de verbonden partij. Dit hoeft echter niet te stroken met het belang van de provincie. Daarnaast kan de schijn gewekt worden dat een verbonden partij onaanvaardbare voordelen geniet, doordat bijvoorbeeld een gedeputeerde in het bestuur zit.
- De afstand tot de provincie. Door de grotere afstand tussen provincie en verbonden partij is de informatievoorziening complexer en zijn de beïnvloedings- en sturingsmogelijkheden minder dan wanneer de provincie de taak zelf zou uitvoeren.

Bij de keuze tussen de verschillende instrumenten is een afweging met het oog op doelmatigheid en doeltreffendheid van belang. Is het deelnemen aan of het oprichten van een verbonden partij in dat geval het meest doeltreffende en doelmatige instrument om het provinciale beleid te realiseren?

Kader 1 De paragraaf verbonden partijen in begroting en jaarstukken.

In de paragraaf verbonden partijen wordt het begrip verbonden partijen soms ruimer opgevat dan de definitie en de uitleg uit het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV).⁶ In de paragraaf verbonden partijen kunnen bijvoorbeeld stichtingen zijn opgenomen die, gelet op de beperkte financiële aansprakelijkheid van de provincie, niet onder de wettelijke definitie van het begrip uit het BBV vallen.⁷ Een ander voorbeeld is de Randstedelijke Rekenkamer: dit is een gemeenschappelijke regeling waar de verschillende provincies een benoemingsrecht hebben. Doordat er geen vertegenwoordiger van de provincie plaatsneemt in het bestuur van de Rekenkamer of namens de provincie stemt, is volgens het BBV geen sprake van bestuurlijk belang en dus geen verbonden partij. De reden dat wel gekozen wordt voor een “brede” invulling van het begrip, is behoefte aan een meer volledig overzicht en transparantie. Een mogelijk nadeel van het “brede” begrip is dat uit de paragraaf niet meer blijkt welke organisaties daadwerkelijk verbonden partijen zijn. PS en GS kunnen afspreken welke definitie gehanteerd moet worden in de paragraaf verbonden partijen, mits aan de wettelijke minimumeisen wordt voldaan.⁸

3.1.2 Publiek of privaat

Wanneer de provincie besluit tot het oprichten van of het deelnemen aan een verbonden partij, moet de keuze gemaakt worden tussen een publiekrechtelijke of een privaatrechtelijke verbonden partij. Publiekrechtelijke verbonden partijen zijn onderworpen aan publiekrecht⁹ en kunnen alleen door een overheidsorgaan worden opgericht. Privaatrechtelijke partijen zijn doorgaans¹⁰ niet onderworpen aan publiekrecht. GS hebben de bevoegdheid om te besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de provincie, maar moeten PS eerst consulteren indien besloten wordt tot deelname aan of oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon.¹¹

⁵ Een voorbeeld van een dergelijke verbonden partij is het Interprovinciaal Overleg (IPO).

⁶ Ministerie van BZK/IPO, juli 2005, pag. 10.

⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Circulaire Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten, 17 januari 2003, p. 58.

⁸ Ministerie van BZK/IPO, juli 2005, pag. 10.

⁹ Zo is bijvoorbeeld de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

¹⁰ Een stichting kan een bestuursorgaan zijn in de zin van de Awb en is dan wel onderworpen aan publiekrecht.

¹¹ Art. 158 lid 3 Provinciewet.

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de wetgever een voorkeur heeft voor de publiekrechtelijke weg, met name vanwege de waarborgen vanuit het publiekrecht over bevoegdheden, besluitvormingsstructuren, openbaarheid van bestuur en democratische controle.¹² Indien de provincie kiest voor een privaatrechtelijke vorm, heeft de wetgever een wettelijke waarborg voor tijdige betrokkenheid van PS ingebouwd¹³, “aangezien aan dergelijke deelnemingen niet alleen in financieel opzicht grote consequenties verbonden zijn”.¹⁴

Over het gebruik van privaatrechtelijke rechtsvormen door overheden is niet veel jurisprudentie beschikbaar.¹⁵ In de jurisprudentie wordt vaak de “tweewegenleer” aangehaald. Deze leer houdt in dat de overheid gebruik mag maken van privaatrechtelijke vormen, ook als er voor die behartiging een publiekrechtelijke weg openstaat, tenzij het gebruik van de privaatrechtelijke bevoegdheid de publiekrechtelijke regeling op een onaanvaardbare wijze doorkruist.¹⁶

De opvatting, dat in alle gevallen de publiekrechtelijke weg de voorkeur verdient, komt niet meer overeen met de praktijk. Daarvoor kunnen twee oorzaken worden aangewezen¹⁷:

- De overheid is veel meer bezig met de vraag hoe zij de taken en de uitvoering daarvan het beste kan organiseren. Met name bij lagere overheden is een breed scala aan varianten te zien zoals uitbesteding, privatisering van onderdelen van een organisatie, gemeenschappelijke regelingen, bestuurlijke overeenkomsten etcetera. De overheid is door nieuwe ontwikkelingen en nieuwe inzichten voortdurend in ontwikkeling.
- Europees en Nederlands beleid leiden tot liberalisering van de markt. Op gebieden zoals water en energie is vaak wettelijk vastgelegd dat de betreffende zaak privaatrechtelijk geregeld moet worden, zodat principiële discussies (bij decentrale overheden) over het kiezen van de publiekrechtelijke of privaatrechtelijke weg niet meer aan de orde zijn.

3.1.3 Typen verbonden partijen

De meest voorkomende publiekrechtelijke verbonden partij is de gemeenschappelijke regeling.

1. Gemeenschappelijke regeling

De gemeenschappelijke regeling is een samenwerkingsvorm die is vastgelegd in de Wet op de gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en is een verbonden partij met verschillende deelnemers, in principe overheden. Commerciële deelnemers zijn mogelijk, maar deze dienen dan wel bij Koninklijk Besluit te zijn aangewezen.¹⁸ Gemeenschappelijke regelingen zijn vaak gericht op gemeenschappelijke beleidsvorming of op uitvoering van activiteiten ten behoeve van de deelnemers. In de meeste gevallen initiëren GS de oprichting van of deelname aan een verbonden partij, maar bij een gemeenschappelijke regeling kunnen ook PS het initiatief nemen. Dit is afhankelijk van de taken die de gemeenschappelijke regeling gaat uitvoeren.

Een gemeenschappelijke regeling is een bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit betekent onder andere dat de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) van toepassing is.

Op grond van de Wgr zijn verschillende vormen gemeenschappelijke regelingen mogelijk. Het openbaar lichaam en het gemeenschappelijk orgaan zijn de meest voorkomende:

¹² *Kamerstukken II* 1988/1989, 19 836, nr. 9, p.105-107.

¹³ Art. 158 lid 2 Provinciewet: bij oprichting van privaatrechtelijke rechtspersonen moeten PS in de gelegenheid gesteld worden hun wensen en bedenkingen kenbaar te maken aan GS.

¹⁴ *Kamerstukken II* 2001/2002, 28 384, nr. 3, p.35 (Memorie van Toelichting).

¹⁵ Ministerie van Justitie, *Privaatrechtelijke taakbeartiging door decentrale overheden*, december 2006, pag. 14.

¹⁶ HR 26 januari 1990, NJ 1991, 393, AB 1990, 408 (Windmill-arrest).

¹⁷ Ministerie van Justitie, *Privaatrechtelijke taakbeartiging door decentrale overheden*, december 2006, pag. 18.

¹⁸ Art. 93 en 96 Wgr.

1a. Een openbaar lichaam functioneert op dezelfde manier als een provincie, behalve dat er geen sprake is van een rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging. Het bestuur bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Een voorbeeld van een openbaar lichaam bij de provincie Flevoland is de gemeenschappelijke regeling Erfgoedcentrum Nieuw Land.

1b. Een gemeenschappelijk orgaan bestaat uit één orgaan en heeft, in tegenstelling tot een openbaar lichaam, geen rechtspersoonlijkheid. De deelnemers kunnen wel bevoegdheden overdragen aan een gemeenschappelijk orgaan, maar veel minder dan bij een openbaar lichaam. De provincie Flevoland kent geen verbonden partij van dit type.

De meest voorkomende privaatrechtelijke verbonden partijen zijn:

2. Naamloze en besloten vennootschap

Zowel de naamloze vennootschap (NV) als de besloten vennootschap (BV) zijn vennootschappen, waarvan het kapitaal in aandelen is verdeeld. Het verschil is dat de aandelen van een NV vrij overdraagbaar zijn en die van een BV niet. De vrije overdracht van aandelen van een NV kan beperkt worden door (statutair vastgelegde) afspraken tussen aandeelhouders of door de wetgever. Vennootschappen bestaan uit een bestuur, een algemene vergadering van aandeelhouders (AvA) en eventueel een Raad van Commissarissen (RvC). Afspraken over de rolverdeling worden vastgelegd in de statuten. Een voorbeeld van een (naamloze) vennootschap bij de provincie Flevoland is Afvalzorg Holding NV.

3. Stichting en vereniging

Een stichting heeft een bestuur, maar kent geen controlerend mechanisme in de vorm van vergadering van aandeelhouders of leden (zoals een vereniging). Wel kan een Raad van Toezicht worden ingesteld. Een stichting wordt opgericht om met een vermogen een doel te realiseren; in de statuten staat vermeld welk doel dat is. Meestal wordt een stichting gebruikt bij een ideëel of sociaal doel. Een stichting mag wel winst maken, maar de uitkering van de winst moet een ideële of sociale strekking hebben. Een voorbeeld in Flevoland is Stichting Landelijke Meldpunt Afvalstoffen.

Een vereniging is een samenwerkingsvorm tussen twee of meer leden die een bepaald doel willen bereiken. Het maken van winst, om deze onder de leden te verdelen, mag geen doel zijn. De eventuele winst moet ten goede komen aan het gemeenschappelijke doel. De hoogste macht bij de vereniging ligt bij de Algemene Ledenvergadering, waar alle leden in principe één stem hebben. De ledenvergadering benoemt meestal uit haar midden het bestuur, dat de leiding heeft over de dagelijkse gang van zaken. De provincie Flevoland kent bijvoorbeeld het IPO als vereniging.

4. Commanditaire vennootschap

De commanditaire vennootschap (CV) is een samenwerkingsvorm waarin twee of meer partners een bedrijf voeren. De partners zijn de 'vennoten' of 'firmanten'. Kenmerkend voor deze vorm is dat iedere vennoot iets inbrengt in het bedrijf: geld, goederen, arbeidskracht en/of goodwill. Een commanditaire vennootschap kent twee soorten vennoten: beherende vennoten en commanditaire of stille vennoten. De commanditaire of stille vennoten zijn slechts financieel betrokken. De provincie Flevoland kent geen verbonden partij van dit type.

5. PPS-constructie

Een Publiek Private Samenwerking oftewel een PPS-constructie, komt in feite neer op een privaatrechtelijke samenwerkingsvorm. In de praktijk wordt deze vorm echter vaak apart gepresenteerd.

Een PPS is een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling.¹⁹ Een PPS-constructie kan in vele juridische vormen gegoten worden, vaak worden de BV en de CV gebruikt. Steeds vaker wordt een PPS ingezet om overheidsdoelstellingen te realiseren, met name op het vlak van gebiedsontwikkeling. In de paragraaf verbonden partijen van de provincie Flevoland is geen verbonden partij van dit type opgenomen. In de toekomst is het mogelijk dat bij de ontwikkeling van het OostvaardersWold gebruik wordt gemaakt van PPS-constructies.²⁰

Nieuwe ontwikkelingen

Naast de bovenstaande typen verbonden partijen zijn er ook nieuwe ontwikkelingen. De huidige regering is voornemens om een nieuwe rechtsvorm te introduceren, namelijk de maatschappelijke onderneming. De voorgestelde rechtsvorm is een alternatief voor wat nu doorgaans stichtingen en verenigingen zijn. Het is de bedoeling dat de mogelijkheden van instellingen in de semi-publieke sector om slagvaardiger op te treden worden verruimd. De rechtsvorm voor de maatschappelijke onderneming moet aantrekkelijk zijn voor diverse instellingen zoals scholen, universiteiten, ziekenhuizen, zorginstellingen en woningcorporaties. De maatschappelijke onderneming omvat een bestuur, een raad van toezicht en verantwoording aan belanghebbenden. Naar verwachting zal voor het einde van dit jaar in de ministerraad worden besloten tot toezending van het wetsontwerp aan de Raad van State. De inwerkingtreding is geschat op medio 2009.

3.1.4 Aandachtspunten bij afweging

Uitgangspunten afweging verbonden partijen

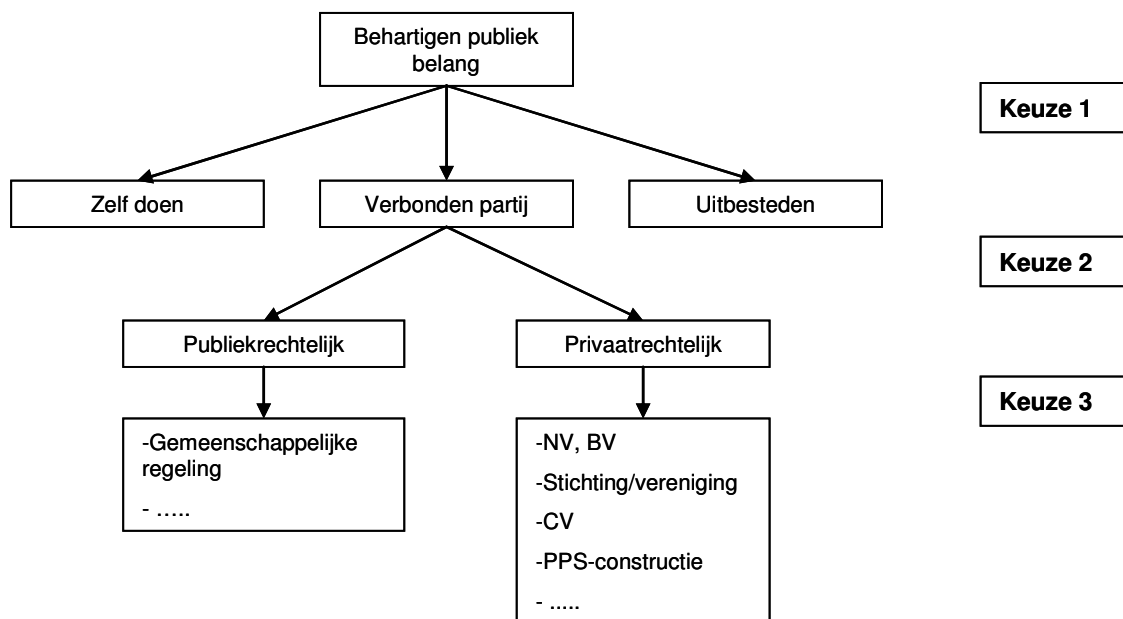
Van belang is dat de provincie vastlegt hoe zij wil omgaan met verbonden partijen. Daarbij moet een antwoord geformuleerd worden op de vraag: Welke rol moeten verbonden partijen spelen bij het realiseren van het provinciale beleid en welke vormen van verbonden partijen kiezen we hiervoor?²¹

Aandachtspunten voor de provincie bij de afweging omtrent het oprichten van een verbonden partijen zijn in figuur 3.1 weergegeven. In dit figuur zijn alleen de meest voorkomende typen verbonden partijen opgenomen.

¹⁹ www.minfin.nl .

²⁰ Interview GS, 22 augustus 2007.

²¹ Ministerie van BZK/IPO, juli 2005, pag. 27.



Figuur 3.1 Aandachtspunten bij afweging

Bij de afweging dient de provincie zich bewust te zijn van de risico's en de voor- en nadelen van de verschillende keuzes. Dit is zowel van belang bij de oprichting van een nieuwe verbonden partij als bij de evaluaties van bestaande verbonden partijen. Aangezien de omstandigheden in de loop der tijd kunnen veranderen, zou de provincie zich periodiek de vraag moeten stellen of de verbonden partij nog steeds de optimale oplossing is om het provinciale doel op een doeltreffende en doelmatige manier te bereiken.

Voor- en nadelen per type verbonden partij

Tabel 3.1 geeft een samenvattend overzicht van de voor- en nadelen van de verschillende typen verbonden partijen.

Tabel 3.1 Voor- en nadelen verbonden partijen

Publiek/privaat	Voordelen	Nadelen/risico's
Publiekrechtelijke verbonden partijen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Veel aandacht voor democratische controle en verantwoording. ▪ Publiekrecht, zoals Awb, van toepassing. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gebrek aan slagvaardigheid. ▪ Deelnemers volledig financieel aansprakelijk.
Privaatrechtelijke verbonden partijen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Slagvaardigheid. ▪ Deelname private partijen. ▪ Deelnemers lopen alleen risico over het ingebrachte geld. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Minder aandacht voor democratische controle en verantwoording. ▪ Gebrek aan bestuurlijke invloed. ▪ Bestuur handelt primair vanuit private belang.

Een voordeel van publiekrechtelijke verbonden partijen, zoals de gemeenschappelijke regeling, is dat er meer aandacht is voor democratische controle en verantwoording, wat de transparantie vergroot. Een risico van gebrek aan slagvaardigheid, bijvoorbeeld bij een groot aantal deelnemers, wordt gezien als een nadeel van een

publiekrechtelijke verbonden partij. Daarnaast is het financiële risico voor de deelnemende partijen hoog, omdat de deelnemende partijen in de meeste gevallen volledig financieel aansprakelijk zijn.

De mogelijkheid om met commerciële partijen samen te werken wordt vaak gezien als voordeel van privaatrechtelijke verbonden partijen. Hierdoor wordt namelijk specifieke kennis en ervaring aan de organisatie toegevoegd. Andere voordelen zijn de slagvaardigheid, het lage financiële risico en de beperkte aansprakelijkheid. Nadelen zijn het gebrek aan democratische controle en verantwoording en het gebrek aan bestuurlijke invloed, met name in de rol van aandeelhouder.

Bij de stichting en de vereniging heeft de provincie extra sturingsmogelijkheden doordat er meestal sprake is van een subsidierelatie. Het voordeel van de beperkte financiële aansprakelijkheid gaat bij de stichting/vereniging vaak niet geheel. Een stichting of vereniging heeft in de praktijk vaak geen buffer om onvoorziene uitgaven op te vangen. Het is mogelijk dat de overheid een deel van dit risico informeel of via afspraken draagt, bijvoorbeeld door garantstellingen.²² Een vereniging heeft door het bestaan van de Algemene Ledenvergadering een meer dual karakter.

Voor vennootschappen is in de wet geregeld dat de algemene vergadering van aandeelhouders de jaarrekening vaststelt en dat zij het recht heeft om de Raad van Commissarissen te ontslaan. Maar zelfs als de provincie 100% van de aandelen van een vennootschap bezit, dan nog heeft het bestuur van de vennootschap vergaande bevoegdheden, een eigen rol en een eigen verantwoordelijkheid. Een voordeel van een vennootschap als verbonden partij is dat de provincie doorgaans meedeelt in de winst en dividend ontvangt. Meer informatie over de provincie als aandeelhouder staat in hoofdstuk 5.

Voor een PPS-constructie wordt in principe gekozen om tot risicodeling te komen. Toch is het risicoprofiel van een PPS vaak hoger ten opzichte van andere verbonden partijen omdat het financiële belang van de provincie vaak groot is.²³

3.2 Praktijk in de provincie

3.2.1 Afwegingen verbonden partijen

Bij de provincie Flevoland vinden de afwegingen omtrent oprichting of deelname aan een verbonden partij per geval plaats. De provincie beschikt niet over een vastgesteld algemeen afwegingskader die de keuze voor een verbonden partij structureert.²⁴ In de praktijk betreft Flevoland meer dan voorheen privaatrechtelijke rechtspersonen in de afweging.²⁵ Bestaande relaties met verbonden partijen worden niet structureel geëvalueerd. Zo is de deelname aan het OMFL wel geëvalueerd, maar bij de BNG en het IPO gebeurt dit niet. De provincie voorziet veranderingen bij een aantal verbonden partijen, zoals de beëindiging van deelname in Nuon en Essent (als privatisering doorgaat)²⁶ en de vorm van verbonden partijen, zoals Regio Randstad en het Erfgoedcentrum Nieuw Land.²⁷

²² Deloitte, mei 2006, pag. 32.

²³ Deloitte, mei 2006, pag. 39.

²⁴ In de ambtelijke reactie, 14 september 2007, geeft de provincie aan dat redenen hiervoor zijn: a) gering aantal verbonden partijen en b) mutaties sporadisch voorkomen.

²⁵ Interview GS, 22 augustus 2007; Ambtelijke reactie, 14 september 2007.

²⁶ Jaarstukken 2006, pag. 79.

²⁷ Interview GS, 22 augustus 2007.

3.2.2 Typen verbonden partijen

In de provincie Flevoland komen diverse typen verbonden partijen voor. In de jaarstukken 2006 is een overzicht opgenomen van de verschillende verbonden partijen. Hieruit blijkt dat Flevoland 13 verbonden partijen heeft.²⁸ In tabel 3.2 is een overzicht opgenomen van de verschillende typen, ook voor de andere Randstadprovincies.

Tabel 3.2 Aantal verbonden partijen per provincie op basis van jaarstukken/productenrealisatie 2006²⁹

		Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Publiekrechtelijk	Gemeenschappelijke regeling	2	8	9	15
	Publiekrechtelijk rechtspersoon (nazorgfonds gesloten stortplaatsen)	1	1	1	-
Privaatrechtelijk	Naamloze vennootschap (NV)	5	14	4	5
	Besloten vennootschap (BV)	1	2	1	1
	Commanditaire vennootschap (CV)	-	1	-	-
	Stichting	3	-	3	9
	Vereniging	1	-	1	3
	PPS-constructie	-	-	-	3
Totaal		13	26	19	36

Uit dit overzicht blijkt dat de provincie Flevoland beschikt over zowel publiekrechtelijke (3) als privaatrechtelijke verbonden partijen (10). Flevoland maakt relatief weinig gebruik van de gemeenschappelijke regeling als verbonden partij. De verbonden partijen bestaan met name uit NV's en stichtingen. De provincie Flevoland geeft aan dat de paragraaf verbonden partijen aansluit op de wettelijke invulling van het begrip verbonden partijen (zie kader 1 in paragraaf 3.1.1).

In bijlage D zijn de verbonden partijen per provincie ingedeeld naar verschillende beleidsterreinen.

3.2.3 Ter illustratie: afwegingen bij Collectief Vraagafhankelijk Vervoer

Ter illustratie van de afwegingen bij oprichting van verbonden partijen, wordt hier ingegaan op het Collectief Vraagafhankelijk Vervoer (CVV). De provincies hebben de wettelijke taak om zorg te dragen voor het Collectief Vraagafhankelijk Vervoer. Het gaat hierbij om landelijke gebieden waar regulier openbaar vervoer financieel niet mogelijk is. Veelal wordt deze taak opgepakt samen met gemeenten. De gemeenten zijn namelijk verantwoordelijk voor het vervoer op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo, voorheen Wet voorziening gehandicapten). De vier randstedelijke provincies hebben op verschillende manieren invulling gegeven aan deze taak (zie tabel 3.4).

Tabel 3.4 Invulling taken Collectief Vraagafhankelijke Vervoer (CVV)

Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Bestuursovereenkomst	Bestuursovereenkomst	Samenwerkingsconvenant	Verbonden partij (stichting)

²⁸ Provincie Flevoland, *Jaarstukken*, pag. 79-83.

²⁹ Aantal verbonden partijen per provincie op basis van jaarstukken/productenrealisatie 2006. De Rekenkamer heeft niet getoetst of de opgave van de provincie volledig en juist is.

De provincie Flevoland heeft ervoor gekozen om samen met vier van de zes Flevolandse gemeenten een bestuursovereenkomst aan te gaan.³⁰ In de bestuursovereenkomst zijn de verplichtingen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de betrokken overheden vastgelegd. Afgesproken is dat de provincie Flevoland fungeert als opdrachtgever en de aanbesteding coördineert en uitvoert.³¹

Het oprichten van een verbonden partij is in dit geval niet als zodanig overwogen. Het sluiten van een bestuursovereenkomst met de betreffende gemeenten was de meest eenvoudige manier.³² Temeer omdat de provincie uiteindelijk degene is die verantwoordelijk is voor de aanbesteding. Ook bij de provincies Noord-Holland en Utrecht was de eenvoud een belangrijke reden voor het sluiten van een bestuursovereenkomst respectievelijk samenwerkingsconvenant. De provincie Zuid-Holland heeft samen met gemeenten stichtingen CVV opgericht. Bij CVV Rijnstreek wilde de provincie Zuid-Holland de vinger nauw aan de pols houden, zonder dat afbreuk werd gedaan aan bestaande bevoegdheden. Daarom heeft de provincie voor het behartigen van het openbaar belang een stichtingsvorm gekozen en niet voor bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling.

3.3 Conclusies

In tabel 3.5 staan de conclusies voor de provincie Flevoland vermeld over de afwegingen omtrent oprichting van / deelname aan verbonden partijen (zie ook hoofdstuk 6).

Tabel 3.5 Conclusies Afwegingen omtrent oprichting van / deelname aan verbonden partijen

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
1. Heeft de provincie een vastgesteld afwegingskader voor oprichting/deelname verbonden partij?	Nee	Afwegingskader is in voorbereiding, wordt opgenomen in nota verbonden partijen.	Nee	Ja, afwegingskader in beleidsnota verbonden partijen.
2. Evalueert de provincie de deelname aan verbonden partijen structureel?	Geen structurele evaluatie.	Geen structurele evaluatie.	Geen structurele evaluatie.	Geen structurele evaluatie.
3. Hanteert de provincie een wettelijke of brede invulling van de paragraaf verbonden partijen?	Wettelijke invulling, want geen organisaties opgenomen die vallen buiten definitie verbonden partij.	Wettelijke invulling, want geen organisaties opgenomen die vallen buiten definitie verbonden partij.	Brede invulling, want ook organisaties opgenomen die vallen buiten definitie verbonden partij.	Wettelijke invulling, want geen organisaties opgenomen die vallen buiten definitie verbonden partij.

Toelichting

Indien de provincie een publiek belang behartigt, is de volgende vraag hoe dit bereikt zal worden. Daarbij is het van belang de verschillende uitvoeringsmogelijkheden op hun voor- en nadelen te beoordelen. Bij de keuze voor zowel het instrument verbonden partijen als voor een bepaald type verbonden partij biedt een afwegingskader handvatten. De provincie Flevoland beschikt niet over een dergelijk afwegingskader voor het oprichten van / deelnemen in verbonden partijen. Ook vindt er geen structurele evaluatie plaats van de deelname aan verbonden

³⁰ Provincie Flevoland, *Bestuursovereenkomst CVV Flevoland*, augustus 2004.

³¹ Provincie Flevoland, *Art. 13 en art. 6 lid 1 Bestuursovereenkomst CVV Flevoland*, augustus 2004.

³² Telefonisch gesprek ambtelijke organisatie, 3 juli 2007.

partijen, waarbij de vraag gesteld wordt “is deelname aan deze verbonden partij nog steeds de meest doelmatige en doeltreffende oplossing om de doelstelling te bereiken.”

De provincie Flevoland kent 13 verbonden partijen waarvan zes vennootschappen. De provincie geeft aan dat in de paragraaf verbonden partijen de wettelijke invulling van het begrip verbonden partijen wordt gehanteerd.

HOOFDSTUK 4

Sturing en verantwoording

In dit hoofdstuk staan sturing en verantwoording centraal. Dit zijn twee aspecten van goed bestuur die van belang zijn bij de relatie van de provincie met haar verbonden partijen. Het belang ervan wordt in het algemeen kader toegelicht, evenals welke rollen en mogelijkheden er zijn voor zowel PS als GS. Vervolgens wordt in paragraaf 4.2 beschreven op welke wijze de provincie Flevoland sturing en verantwoording heeft ingericht. In paragraaf 4.3 staat een overzicht van de conclusies weergegeven.

4.1 Algemeen kader voor sturing en verantwoording

4.1.1 Goed bestuur

Goed bestuur (good governance) is³³:

Het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van de belanghebbenden.

Goed provinciaal bestuur met betrekking tot verbonden partijen draagt bij aan een doeltreffende en doelmatige beleidsrealisering door deze partijen.

Controlemechanismen en vertrouwen

Voor goed bestuur (good governance) worden vier controlemechanismen onderscheiden:

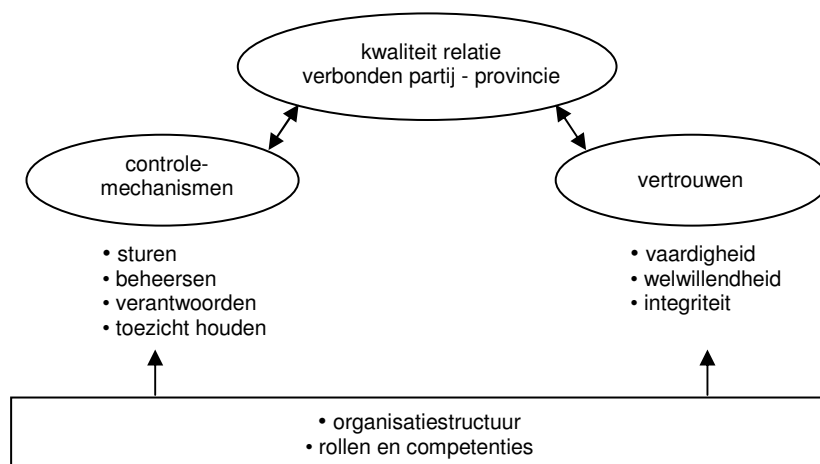
1. *Sturen*: richting geven aan het realiseren van beleidsdoelen, onder meer door het inrichten van de organisatie en het vormgeven van processen.
2. *Beheersen*: een stelsel van maatregelen en procedures, die de provincie de zekerheid geven dat de verbonden partij blijvend de juiste richting opgaat.
3. *Toezicht houden*: heeft tot doel de continuïteit van de verbonden partij te waarborgen en richt zich op toetsing van de kwaliteit, inhoudelijke risico's en financiën.
4. *Verantwoorden*: over alle gedelegeerde taken en bevoegdheden moet informatie worden verschaft.³⁴

Naast deze controlemechanismen is onderling vertrouwen en de wil om samen de publieke taak goed in te vullen van wezenlijk belang; controle en vertrouwen bepalen de kwaliteit van de relatie tussen beide actoren.

De structuur van de organisaties en de rollen en competenties van de betrokkenen hebben invloed op de mate van vertrouwen en het succes van de in te zetten controlemechanismen. Het is van belang dat de provincie de juiste competenties in huis heeft, om als een betrouwbare partner te kunnen samenwerken met haar verbonden partijen. Figuur 4.1 geeft dit schematisch weer.

³³ Ministerie van Financiën, *Handleiding Government Governance – een instrument ter toetsing van governance bij de overheid*, januari 2000, pag. 5.

³⁴ Bossert, J. *Public Governance – leidraad voor goed bestuur en management*, februari 2003. Deloitte, mei 2006, pag. 17-19.



Figuur 4.1 Kwaliteit relatie provincie – verbonden partij³⁵

Aandacht voor sturen en verantwoorden

Verbonden partijen staan op afstand van de provincie. Goede informatievoorziening en effectieve beïnvloedingsmogelijkheden zijn daardoor minder vanzelfsprekend dan bij beleidsuitvoering in eigen beheer. Daarnaast kunnen verbonden partijen een eigen visie hebben op de wijze waarop zij hun publieke taak uitvoeren. Dit betekent dat een verbonden partij andere prioriteiten kan stellen dan de provincie wenst. Omdat de provincie een dubbele relatie heeft met de verbonden partij – de provincie is afnemer én bestuurder – kan dit een complexe situatie opleveren.³⁶ Om de samenwerking tussen de provincie en de verbonden partij optimaal te laten verlopen en het beoogde beleidsresultaat te bereiken, is het dus van belang dat de sturing vanuit de provincie en de verantwoording door de verbonden partijen adequaat is ingericht. Deze controlemechanismen – ‘sturen’ en ‘verantwoorden’ – worden behandeld in dit hoofdstuk.

4.1.2 Sturing door de provincie

Rolverdeling PS en GS

Vanuit hun kaderstellende rol moeten PS zich bij een voornemen van GS tot deelname aan een verbonden partij een oordeel vormen over de vraag of hiermee het publiek belang gediend wordt. Wanneer eenmaal een relatie is aangegaan met een verbonden partij, behoort de sturing tot de taken van GS.³⁷ Vervolgens is het de taak van PS om GS hierop te controleren.

Sturingsmogelijkheden van PS

Om kaders te stellen over de vraag wanneer een verbonden partij de beste manier is om het publieke belang te behartigen, moeten PS een visie hebben op verbonden partijen. Deze visie kan worden vastgelegd in een nota verbonden partijen, die ingaat op de uitgangspunten en voorwaarden omtrent de deelname aan verbonden partijen (zie ook hoofdstuk 3).

De sturingsmogelijkheden bij oprichting en uitvoering verschillen per type verbonden partij. Bij het treffen van een gemeenschappelijke regeling moeten PS toestemming geven aan GS. Die toestemming kan alleen worden

³⁵ Vugt, R. van & F. ten Have, *Gemeenten en verbonden partijen – met twee voeten in één sok*, in: B&G, mei/juni 2006.

³⁶ Ministerie van BZK/IPO, juli 2005 & Deloitte, mei 2006.

³⁷ Hierbij kan worden aangetekend dat bij gemeenschappelijke regelingen ook PS en/of de Commissaris van de Koningin kunnen besluiten delen van hun takenpakket en bevoegdheden in een gemeenschappelijke regeling onder te brengen. (Art. 40, Wgr). Het leeuwendeel van de taken die aan verbonden partijen worden gedelegeerd zijn echter taken van GS. Bron: Ministerie van BZK, *Handreiking Verbonden partijen*, juli 2005, pag. 68.

onthouden indien de regeling in strijd is met het recht of het algemeen belang.³⁸ Bij privaatrechtelijke verbonden partijen kunnen PS sturen door hun 'wensen en bedenkingen' kenbaar te maken bij het ontwerpbesluit van GS tot deelname.³⁹ Bij de oprichting van of deelname aan een verbonden partij kunnen PS tevens specifieke meerjarige kaders stellen ten aanzien van bijvoorbeeld provinciale doelen, prestaties en kosten.⁴⁰

Tijdens de uitvoering kunnen PS niet rechtstreeks sturen op de verbonden partij; dit is een taak van GS. PS controleren wel of de verbonden partij de provinciale taak conform de gestelde kaders uitvoert én of GS dit bewaken en zo nodig bijsturen. GS rapporteren over de verbonden partijen tenminste in de paragraaf verbonden partijen in de begroting van de provincie. Deze paragraaf - in samenhang met de beleidsprogramma's - is voor PS het eerste aangrijpingspunt voor (bij)sturing op verbonden partijen. Daarnaast hebben PS bij een gemeenschappelijke regeling de mogelijkheid een zienswijze te geven op de ontwerpbegroting van de gemeenschappelijke regeling.⁴¹

Sturingsmogelijkheden van GS

GS vertegenwoordigen de provincie in het contact met de verbonden partijen en sturen bij wanneer dit nodig is. Zij moeten dan voldoende mogelijkheden hebben om de uitvoering door de verbonden partij te beïnvloeden. Deze mogelijkheden zijn sterk afhankelijk van het type verbonden partij, het aantal deelnemers en de afspraken die in de regeling (bij een gemeenschappelijke regeling) of in de statuten (bij een vennootschap, stichting of vereniging) zijn vastgelegd.⁴² Voor een goede sturing is het essentieel om bij het besluit tot oprichting van of deelname aan een verbonden partij concrete afspraken te maken en de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden vast te leggen. Binnen de provincie is hierbij aandacht nodig voor de 'dubbele rol' van de provincie als afnemer en tegelijkertijd bestuurder van de verbonden partij.⁴³

In tabel 4.1 staan op hoofdlijnen een aantal aandachtspunten voor PS en GS bij het aangaan en behouden van een goede (sturings)relatie met een verbonden partij.⁴⁴

Tabel 4.1 Aandachtspunten voor sturing vanuit PS en GS

Sturing door PS
Hebben PS een visie op verbonden partijen via een nota verbonden partijen?
Zijn afspraken gemaakt over de informatievoorziening aan PS door of via GS?
Sturing door GS
Zijn afspraken vastgelegd over doelstellingen, prestaties en financiering met de verbonden partij?
Zijn afspraken vastgelegd over verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende partijen (beïnvloedingsmogelijkheden, beëindiging en financiële aansprakelijkheid)?
Zijn afspraken gemaakt over de informatievoorziening aan GS door de verbonden partij?

³⁸ O.a. art. 51 lid 2 Wgr.

³⁹ Art. 158 lid 2 Provinciewet.

⁴⁰ Ministerie van BZK/IPO, juli 2005.

⁴¹ Art. 48 lid 3 Wgr & Ministerie van BZK/IPO, juli 2005.

⁴² Ministerie van BZK/IPO, juli 2005, o.a. pag. 31.

⁴³ Wat betreft de vertegenwoordiging door de provincie richting de verbonden partij, stelt het kabinet dat in privaatrechtelijke rechtspersonen iemand van een ander vakdepartement dan het departement dat de deelneming in beheer heeft, als vertegenwoordiger moet optreden. Bron: Ministerie van Financiën, *Nota deelnemingenbeleid Rijksoverheid*, december 2001.

⁴⁴ Voor een volledige checklist zie Deloitte, mei 2006.

4.1.3 Verantwoording aan de provincie

Rolverdeling PS en GS

De verbonden partij legt door middel van het jaarverslag en periodieke evaluaties aan GS verantwoording af over het doelmatig en doeltreffend functioneren. GS leggen vervolgens verantwoording af aan PS middels de provinciale jaarstukken. Afhankelijk van nadere afspraken is het ook mogelijk dat PS verantwoordingsinformatie ontvangen die afkomstig is van de verbonden partij.

Verantwoording aan PS

De verantwoording door GS aan PS over verbonden partijen vindt plaats door middel van de paragraaf verbonden partijen - in samenhang met de beleidsprogramma's - in de jaarstukken van de provincie. Daarnaast hebben PS de mogelijkheid gebruik te maken van periodieke evaluaties die GS kunnen uitvoeren, bijvoorbeeld in het kader van 217a-onderzoeken.⁴⁵ Indien PS hier behoefte aan hebben, kunnen zij aanvullende verantwoordingsinformatie vragen aan GS. PS zullen per verbonden partij een balans moeten vinden tussen enerzijds het belang dat zij hechten aan de provinciale taak die de verbonden partij uitvoert en anderzijds de frequentie en intensiteit van hun controle.⁴⁶

Verantwoording aan GS

Om goed verantwoording af te kunnen leggen aan PS en om te controleren of de provinciale beleidsdoelen gerealiseerd worden, is het voor GS essentieel goede afspraken te maken over de informatievoorziening door de verbonden partij. GS kunnen kwaliteitseisen stellen aan deze informatie, die inzicht dient te bieden in de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid⁴⁷ van de verbonden partij. De informatie die de verbonden partij aanlevert, moet door GS worden beoordeeld en kan aanleiding geven tot bijsturen of eventueel ingrijpen. Hiervoor moet voor de provincie wel duidelijk zijn wat de beïnvloedingsmogelijkheden zijn.

Tabel 4.2 geeft aan welke aandachtspunten van belang zijn bij de verantwoording aan PS en GS.⁴⁸

Tabel 4.2 Aandachtspunten bij verantwoording aan PS en GS

Verantwoording aan PS
Zijn afspraken gemaakt over de verantwoordingsinformatie aan PS door GS?
Verantwoording aan GS
Zijn afspraken gemaakt over de verantwoordingsinformatie aan GS door de verbonden partij?
Maken GS, voor het inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid, gebruik van onderzoeken zoals externe audits en evaluaties?

4.1.4 Sturing en verantwoording: aandachtspunten per type verbonden partij

De wijze waarop de provincie sturing en verantwoording kan inrichten, verschilt per type verbonden partij. De aandachtspunten bij de meest voorkomende typen verbonden partijen staan vermeld in tabel 4.3.

⁴⁵ In artikel 217a van de Provinciewet staat dat GS periodiek onderzoek verrichten naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur. PS stellen in een verordening hierover regels op.

⁴⁶ Ministerie van BZK/IPO, juli 2005.

⁴⁷ Een accountantsverklaring levert informatie over het rechtmatig functioneren van de verbonden partij. Kleinere verbonden partijen kunnen overigens worden vrijgesteld van een uitgebreide rechtmatigheidsverantwoording. Bron: Deloitte, mei 2006, pag. 49.

⁴⁸ Voor een volledige checklist zie Deloitte, mei 2006.

Tabel 4.3 Aandachtspunten voor de sturing en verantwoording per type verbonden partij

Type verbonden partij		Aandachtspunten sturing en verantwoording
Publiekrechtelijk	Gemeenschappelijke regeling	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PS moeten toestemming geven voor oprichting GR. ▪ PS kunnen zienswijze geven op ontwerpbegroting. ▪ Goede afspraken vastleggen in gemeenschappelijke regeling en eventuele overeenkomsten. ▪ Geschikte provinciale vertegenwoordiging. ▪ Goede afspraken over de frequentie en inhoud van de verantwoordingsinformatie. ▪ De gemeenschappelijke regeling moet bepalingen bevatten over de wijze waarop inlichtingen worden verstrekt aan PS (Art 52 jo. art. 16 en 17 Wgr).
Privaatrechtelijk	Naamloze en besloten vennootschap	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PS maken wensen en bedenkingen kenbaar bij ontwerpbesluit voor deelname in vennootschap. ▪ Goede afspraken vastleggen in statuten en eventuele overeenkomsten. ▪ Geschikte provinciale vertegenwoordiging. ▪ Goede afspraken over de frequentie en inhoud van de verantwoordingsinformatie.
	Stichtingen / vereniging	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PS maken wensen en bedenkingen kenbaar bij ontwerpbesluit voor deelname in stichting/vereniging. ▪ Goede afspraken vastleggen in statuten en eventuele overeenkomsten. ▪ Provincie kan belangen borgen via voorwaarden aan subsidieverstrekking. ▪ Geschikte provinciale vertegenwoordiging. ▪ Goede afspraken over de frequentie en inhoud van de verantwoordingsinformatie. ▪ De subsidierelatie geeft ruimte om afspraken te maken omtrent verantwoording over prestaties en financiën.

De vertegenwoordiging van de provincie in een verbonden partij is afhankelijk van het type verbonden partij. Dit wordt hieronder verder beschreven.

▪ Gemeenschappelijke regeling

Bij een gemeenschappelijke regeling is de provincie vertegenwoordigd in het (algemeen en dagelijks) bestuur. De vraag hierbij is wie namens de provincie zitting moet nemen in het bestuur. Hierover zijn de meningen verdeeld. Zo kan, vanwege het waarborgen van de betrokkenheid, gekozen worden om een statenlid te laten plaatsnemen in het algemeen bestuur, dat het dagelijks bestuur controleert. Daartegenover staat, dat na de invoering van het dualisme een duidelijk onderscheid is aangebracht tussen de taken van PS en GS. PS stellen de kaders en controleren en GS houden zich bezig met de uitvoering van het beleid. Om aan te sluiten op deze duale rolverdeling tussen PS en GS kan ook besloten worden alleen leden van GS te laten plaatsnemen in het bestuur van een gemeenschappelijke regeling. Tevens vertegenwoordigen statenleden niet per definitie PS als geheel, maar maken zij deel uit van het politieke krachtenveld.

Vertegenwoordiging van de provincie via ambtenaren kan een moeilijke dubbelrol tot gevolg hebben, bijvoorbeeld als een ambtenaar via het bestuur van een gemeenschappelijke regeling een verzoek moet ondertekenen dat hij later als ambtenaar van de provincie moet beoordelen.⁴⁹ Dit geldt overigens ook voor stichtingen en verenigingen.

⁴⁹ Ministerie van BZK/IPO, juli 2005, pag. 17.

- Naamloze en besloten vennootschap

Een vennootschap bestaat uit een Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA), een bestuur en zo nodig een Raad van Commissarissen (RvC). Bij vennootschappen kan provinciale vertegenwoordiging in het bestuur van de onderneming leiden tot conflictsituaties. Hiervan is sprake als het publieke belang en het belang van de vennootschap strijdig zijn, waardoor de functie van provinciebestuurder en bestuurder in een privaatrechtelijke rechtspersoon moeilijk verenigbaar is.

Een ander conflict kan ontstaan bij de RvC. Een commissaris in een vennootschap is conform het vennootschapsrecht enkel verantwoording schuldig aan de AvA. Een provinciale bestuurder in de hoedanigheid van commissaris van een vennootschap is derhalve geen verantwoording schuldig aan PS over het gevoerde beleid van de vennootschap.⁵⁰ Deze conflictsituatie treedt niet op als de provincie alleen de rol van aandeelhouder vervult. GS kunnen in dat geval het belang van de provincie inbrengen en hierover rapporteren aan PS. In hoofdstuk 5 wordt de rol van de provincie als aandeelhouder nader toegelicht.

- Stichting en vereniging

Bij een stichting en een vereniging moeten de afspraken over vertegenwoordiging worden opgenomen in de statuten. Bij stichtingen moet kritisch worden gekeken naar de vertegenwoordiging van de provincie in het bestuur en de Raad van Toezicht, omdat ook hier het belang van de stichting strijdig kan zijn met het belang van de provincie. Indien de provincie wel zitting heeft in het bestuur, is het relevant dat de rollen van opdrachtgever vanuit de provincie en bestuurder gescheiden worden en bij verschillende gedeputeerden worden belegd. De provincie kan de provinciale belangen ook borgen via een subsidiebeschikking.

4.2 Praktijk in de provincie

In deze paragraaf wordt geschetst hoe de provincie Flevoland sturing en verantwoording door PS en GS heeft ingericht.

4.2.1 Sturing door de provincie

Nota verbonden partijen

PS Flevoland hebben geen visie op verbonden partijen vastgesteld. Een nota verbonden partijen ontbreekt⁵¹, waardoor er geen algemeen kader is dat sturing geeft aan GS.

Wel heeft de commissie Bestuur begin 2006 ingestemd met een beleidslijn voor de vertegenwoordiging in privaatrechtelijke rechtspersonen.⁵² Om belangenverstremming of de schijn daarvan te voorkomen, wordt uitgegaan van het Nee, tenzij principe: *'in beginsel geen provinciale vertegenwoordigingen/commissariaten, tenzij een dergelijke vertegenwoordiging voor ofwel de provincie ofwel de desbetreffende rechtspersoon een publiek belang heeft, dat niet op een andere wijze kan worden gerealiseerd'*.⁵³ De provincie beschikt niet over een beleidslijn over vertegenwoordiging in publiekrechtelijke rechtspersonen.⁵⁴

⁵⁰ In de Corporate Governance Code ("Code Tabaksblat") staan richtlijnen (pag. 16,17) opgenomen voor het onafhankelijk opereren van het bestuur en RvC. Ook het ministerie van BZK benadrukt in de Handreiking Verbonden partijen (pag. 16) de onafhankelijkheid van de RvC.

⁵¹ Interview ambtelijke organisatie, 10 juli 2007.

⁵² Commissie Bestuur, 19 januari 2006.

⁵³ Provincie Flevoland, *Dilemmanotie provinciale vertegenwoordigingen*, januari 2006, pag. 4.

⁵⁴ In de regeling van het Erfgoedcentrum Nieuw Land is opgenomen dat Provinciale Staten een bestuurslid uit hun midden benoemen, inclusief de voorzitter, of uit de kring van gedeputeerden.

Sturing in de praktijk

Ter illustratie van de sturing en verantwoording wordt ingegaan op twee verbonden partijen: de Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland BV en de gemeenschappelijke regeling Regio Randstad.

Tabel 4.4 Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland BV en Regio Randstad (GR)

	Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland (OMFL) BV	Regio Randstad (gemeenschappelijke regeling)
Doel ⁵⁵	Bevorderen van investeringen en werkgelegenheid. De kerntaken zijn: ontwikkeling van thematische bedrijvenparken en –centra; projectmanagement en uitvoering; acquisitie en economische gebiedspromotie en participaties.	Bevorderen van een evenwichtige en dynamische ontwikkeling van het landsdeel west en in het bijzonder de randstad als een geheel van hoogwaardige stedelijke en landelijke milieus en versterking van de internationale concurrentiepositie van de randstad, met name in Europees verband.
Deelnemers	De provincie bezit 100% van de aandelen OMFL. OMFL heeft een aandeelhoudersbelang in: <ul style="list-style-type: none">▪ MKB Fonds Flevoland BV: OMFL 52,5%, overige aandeelhouders zijn 4 banken▪ Technofonds Flevoland BV: OMFL 48,19%, overige aandeelhouders zijn 4 Flevolandse gemeenten▪ BV Management MKB Fondsen Flevoland: OMFL 50%, overige aandeelhouders zijn 4 banken.⁵⁶	Naast de provincie Flevoland, de provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland en de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht en het Regionaal orgaan Amsterdam, Stadsregio Rotterdam, Stadsgewest Haaglanden 1995 en Bestuur Regio Utrecht.
Bestuurlijk belang	De provincie neemt zowel deel aan AvA als aan RvC. Commissaris van de Koningin treedt op als aandeelhouder. Gedeputeerde Economische Zaken neemt zitting in de RvC.	De provincie, zijnde GS, neemt zowel zitting in het algemeen bestuur als in het (informele) dagelijkse bestuur.
Financieel belang ⁵⁷	Een jaarlijkse structurele subsidie voor vaste kosten: € 499.969 in 2007. Een 4-jarig werkkapitaal voor incidentele zaken: € 1.000.000 (sinds 2004). Jaarlijkse exploitatiesubsidie van € 480.000 voor businessunit Toerisme Flevoland.	In 2007 is de begrote bijdrage van de provincie € 152.120.

Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland

In mei 2004 is Holding Flevoland BV omgezet in Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland BV. Dit vergde een wijziging van de statuten. Commissie Werk is gevraagd hiermee, en met het bedrijfsplan van de OMFL, in te stemmen.⁵⁸ In april 2004 is dit met een PS-besluit geaccordeerd.⁵⁹

Vanaf de oprichting van OMFL gingen de begroting en het jaarplan van OMFL ter bespreking naar de commissie Werk. Bij de behandeling van de jaarstukken 2006 ontstond binnen de commissie echter onduidelijkheid over de taakafbakening tussen GS en commissie. Er is toen besloten de behandeling van deze stukken over te laten aan GS.⁶⁰ Voor de begroting van OMFL geldt een vergelijkbare werkwijze. PS stellen de subsidie aan OMFL vast

⁵⁵ Provincie Flevoland, *Jaarstukken 2006*, pag. 80-81.

⁵⁶ Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland, *Begroting en jaarplan 2007*, pag. 5 en 31.

⁵⁷ Regio Randstad, *Begroting 2007*, pag. 18 ; Provincie Flevoland, *Subsidiebesluit 2007 OMFL*, 8 mei 2007; OMFL, *Jaarverslag & jaarrekening 2006*, pag. 11; ambtelijke reactie, 14 september 2007.

⁵⁸ Commissie Werk, *Bedrijfsplan Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland*, 19 februari 2004; Commissie Werk, 19 februari & 25 maart 2004.

⁵⁹ PS, 15 april 2004.

⁶⁰ Interview ambtelijke organisatie 10 juli 2007; Provincie Flevoland, *Jaarstukken 2006 Ontwikkelingsmaatschappij OMFL*, 14 mei 2007.

middels de provinciale begroting. Deze begroting bevat tevens de paragraaf verbonden partijen, waarin OMFL wordt beschreven.

In de statuten zijn afspraken vastgelegd over het doel van de ontwikkelingsmaatschappij, de verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Ook spreken de statuten zich uit over fusie, splitsing, statutenwijziging en ontbinding. De begroting en het jaarplan bevatten de afspraken over de jaarlijkse prestaties en financiering. De sturing vanuit GS loopt met name via⁶¹:

1. subsidierelatie op basis van de jaarplancyclus. Hierbij zijn het jaarplan en de begroting van OMFL en de bestuurlijke en ambtelijke afstemming van belang.
2. Raad van Commissarissen (zie kader 1). In de RvC heeft één gedeputeerde zitting, naast twee externe leden.
3. aandeelhouderschap. De Commissaris van de Koningin vertegenwoordigt de provincie in de AvA. Wanneer de AvA geacht wordt een besluit te nemen, wordt dit eerst geagendeerd in GS.⁶²

De belangrijkste sturingsmogelijkheid van de provincie loopt via de subsidierelatie, waarbij de tussentijdse afstemming zeer relevant is. De sturing vanuit AvA wordt het minst gebruikt, er is één keer per jaar een aandeelhoudersvergadering.⁶³

Kader 1 Raad van Commissarissen OMFL

Bij de oprichting van de OMFL hebben PS en GS gediscussieerd of een gedeputeerde zitting moest nemen in de Raad van Commissarissen. De meningen waren verdeeld en GS gaven aan dat verstandig zal worden omgegaan met dit commissariaat. De OMFL startte met een RvC bestaande uit twee gedeputeerden. Op 1 februari 2006 is de samenstelling van de RvC gewijzigd door uitbreiding met twee leden, die hun ervaring hebben opgedaan in het bedrijfsleven. Het aantal leden vanuit GS werd teruggebracht van twee leden naar één lid.

In de Dilemmanotie provinciale vertegenwoordigingen gaven GS begin 2006 aan dat het commissariaat in OMFL conflicteert met de beleidslijn (het Nee, tenzij-principe) en bij aanvang van de nieuwe statenperiode heroverwogen zou moeten worden. Vooralnog heeft dit niet tot een wijziging van de samenstelling van de RvC geleid. Voor de nieuwe collegeperiode hebben GS besloten opnieuw een collegelid te benoemen in de RvC. GS zien het benoemen van een RvC lid uit GS als een overgangssituatie.⁶⁴

Bron: PS, april 2004; OMFL, *Jaarverslag & jaarrekening 2004*, pag. 4; OMFL, *Jaarverslag & jaarrekening 2006*, pag. 4; Provincie Flevoland, *Dilemmanotie provinciale vertegenwoordigingen*, januari 2006; Commissie Bestuur, 19 januari 2006.

Regio Randstad

Eind 2001 is de commissie AZ (nu commissie Bestuur) gevraagd haar reactie te geven op de concept gemeenschappelijke regeling Regio Randstad. Vervolgens is begin 2002 de ontwerp gemeenschappelijke regeling ter instemming voorgelegd aan PS. Na een aantal kanttekeningen⁶⁵ gingen PS akkoord met de regeling.⁶⁶

In de gemeenschappelijke regeling van Regio Randstad is opgenomen dat PS de mogelijkheid hebben hun zienswijze te geven op het jaarplan, de begroting, het strategisch beleid, de meerjarige agenda en de

⁶¹ Commissie Werk, *Bedrijfsplan Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland*, 19 februari 2004.

⁶² Interview ambtelijke organisatie, 10 juli 2007.

⁶³ Interview ambtelijke organisatie, 10 juli 2007.

⁶⁴ Interview GS, 22 augustus 2007.

⁶⁵ De kanttekeningen tijdens de behandeling hadden betrekking op het feit dat Almere vooralnog werd uitgesloten van deelname, de democratische legitimatie en de omvang van het dagelijks bestuur. Bron: PS, 7 maart 2002.

⁶⁶ PS, 7 maart 2002; PS, *Gemeenschappelijke regeling Samenwerkingsverband Randstad*, 22 januari 2002.

jaarstukken.⁶⁷ In Flevoland wordt deze zienswijze voorbereid door GS en vastgesteld door de commissie Bestuur (zie ook kader 2).⁶⁸

Kader 2 Zienswijze bij begroting 2008 Regio Randstad

Regio Randstad heeft in de ontwerpbegroting 2008 een zesde werkterrein toegevoegd aan haar activiteiten, namelijk 'samenhang en governance'. De rol van Regio Randstad wordt hierin met name ten aanzien van de totstandkoming van het Urgentieprogramma voor de Randstad, sterker aangezet dan GS en de commissie Bestuur voor wenselijk houden. Deze zienswijze heeft echter niet geleid tot aanpassingen in de begroting van Regio Randstad.

Bron: Commissie Bestuur, *Zienswijze Regio Randstad*, 10 mei 2007.

Naast het doel, het belang en de taken van Regio Randstad is in de gemeenschappelijke regeling ook de tweede sturingsmogelijkheid van PS vastgelegd, namelijk het aanwijzen van twee GS-leden die zitting nemen in het algemeen bestuur.⁶⁹ In totaal bestaat het algemeen bestuur uit 24 leden. Van de provincie Flevoland zitten de Commissaris van de Koningin en de gedeputeerde Financiën in het algemeen bestuur. Voorafgaand aan een bestuursvergadering vindt, afhankelijk van het onderwerp, afstemming plaats bij de provincie. De beleidsafdeling weegt af met wie het onderwerp besproken moet worden (GS, gedeputeerde of directeur).⁷⁰ De gedeputeerde Financiën maakt daarnaast ook deel uit van het, momenteel informele, dagelijks bestuur. Formeel bestaat dit dagelijks bestuur uit 5 leden. Op 14 december 2005 heeft het algemeen bestuur besloten dat gedurende 2006 en 2007 gewerkt wordt met een informeel bestuur, bestaande uit twaalf leden (en twaalf plaatsvervangers) en Almere als waarnemer.⁷¹

4.2.2 Verantwoording aan de provincie

Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland

Het behandelen van de jaarstukken is, net als bij de begroting en het jaarplan, een taak van GS.⁷² Vervolgens stelt de AvA de jaarstukken vast. De ontwikkelingsmaatschappij is statutair verplicht een accountantsverklaring bij de jaarstukken te voegen.⁷³ PS ontvangen verantwoordingsinformatie via de paragraaf verbonden partijen van de provinciale jaarstukken.

Voorafgaand aan de oprichting van de OMFL in 2004, is door GS als aandeelhouder bepaald dat de OMFL in het voorjaar 2006 geëvalueerd zou worden.⁷⁴ In 2006 heeft de gedeputeerde Economische Zaken hiertoe opdracht gegeven en begin 2007 is het evaluatierapport besproken in de commissie Werk. Opgemerkt werd dat OMFL meer proactief zou moeten optreden, er een bredere financiële basis nodig is en dat meer samenwerking met gemeenten gewenst is.⁷⁵ In opdracht van de Raad van Commissarissen is in mei 2006 ook een evaluatie

⁶⁷ Art. 59 lid 3 Wgr; Regio Randstad, *Art 8-10, 29 Gemeenschappelijke regeling samenwerkingsverband Randstad*, 2002.

⁶⁸ Interview ambtelijke organisatie, 3 juli 2007; Commissie Bestuur, *Zienswijze Regio Randstad*, 10 mei 2007.

⁶⁹ Regio Randstad, *Art. 5 Gemeenschappelijke regeling samenwerkingsverband Randstad*, 2002; Interview ambtelijke organisatie 3 juli 2007.

⁷⁰ Interview ambtelijke organisatie, 3 juli 2007.

⁷¹ www.regio-randstad.nl.

⁷² GS, *Jaarstukken 2006 OMFL*, 14 mei 2007; Commissie Werk, 15 februari 2007.

⁷³ OMFL, *Art. 12 lid 3 en 5 Statuten Holding Flevoland*, 2004.

⁷⁴ GS, *Evaluatie Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland*, 15 februari 2007.

⁷⁵ Commissie Werk, 15 februari 2007.

uitgebracht door een extern bureau, met een accent op de toekomstmogelijkheden van OMFL. Dit rapport is ter lezing gelegd voor de commissie Werk.⁷⁶

Regio Randstad

Het algemeen bestuur heeft een informatie- en verantwoordingsplicht aan PS.⁷⁷ Naast het ontvangen van de gebruikelijke verantwoordingsdocumenten, betekent dit ook dat PS aan het algemeen bestuur, dan wel aan de GS-leden die hierin zitting hebben, (verantwoordings)informatie kunnen vragen. Dit heeft in de provincie Flevoland vooralsnog niet geleid tot Statenvragen.⁷⁸

In 2004 is het functioneren van Regio Randstad onderzocht door een extern adviesbureau.⁷⁹ Ook de Randstedelijke Rekenkamer heeft zich gebogen over de vraag welke sturingsmogelijkheden PS hebben om het beleid van Regio Randstad beter aan te laten sluiten op hun wensen.⁸⁰

4.3 Conclusies

In tabel 4.5 staan de conclusies voor de provincie Flevoland vermeld over sturing en verantwoording bij verbonden partijen (zie ook hoofdstuk 6).

Tabel 4.5 Conclusies Sturing en verantwoording bij verbonden partijen

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
4. Heeft de provincie een vastgestelde nota verbonden partijen?	Nee	Nota verbonden partijen is in voorbereiding.	Nee	Ja, de beleidsnota verbonden partijen 2003-2007.
5. Heeft de provincie een beleidslijn voor vertegenwoordiging in publieke verbonden partijen?	Nee	Nee	Nee	Ja, in de beleidsnota verbonden partijen 2003-2007.
6. Heeft de provincie een beleidslijn voor vertegenwoordiging in private verbonden partijen?	Ja, in de dilemmanotitie provinciale vertegenwoordigingen.	Deels: - beleidslijn voor vennootschappen in de jaarstukken 2006 - geen beleidslijn voor overige privaatrechtelijke verbonden partijen	Nee	Ja, in de beleidsnota verbonden partijen 2003-2007.

Toelichting

De provincie Flevoland heeft de kaders voor de deelname aan en vertegenwoordiging in verbonden partijen niet vastgelegd in een kadernota verbonden partijen. Ook heeft de provincie geen beleidslijn omtrent provinciale vertegenwoordiging in publiekrechtelijk verbonden partijen. Voor de vertegenwoordiging in privaatrechtelijke verbonden partijen heeft de provincie in de dilemmanotitie provinciale vertegenwoordigingen het Nee, tenzij principe opgenomen. Dit principe gaat er vanuit dat de provincie in beginsel geen zitting heeft in commissariaten, tenzij het publieke belang niet op een andere wijze gerealiseerd kan worden.

⁷⁶ Commissie Werk, *Evaluatie Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland*, 31 januari 2007.

⁷⁷ Regio Randstad, *Art. 23 Gemeenschappelijke regeling samenwerkingsverband Randstad*, 2002.

⁷⁸ Interview ambtelijke organisatie, 3 juli 2007.

⁷⁹ Berenschot, *Stagnatie of transitie? Evaluatie van de bestuurlijke samenwerking Randstad*, augustus 2005.

⁸⁰ Randstedelijke Rekenkamer, *Brief Regio Randstad*, 30 januari 2006.

HOOFDSTUK 5

Uitgelicht: provincie als aandeelhouder

Gezien de actualiteit rond de aankoop van aandelen en het opzetten van vennootschappen, richt dit hoofdstuk zich op de provincie als aandeelhouder. Het hoofdstuk start met een algemeen kader, waarin de Rekenkamer ingaat op motieven voor publiek aandeelhouderschap en de invloed van de aandeelhouder. Vervolgens behandelt paragraaf 5.2 de praktijk in de provincie Flevoland. Het hoofdstuk sluit af met een overzicht van de conclusies.

5.1 Algemeen kader: provincie als aandeelhouder

5.1.1 Motieven publiek aandeelhouderschap

De motieven voor publiek aandeelhouderschap lopen uiteen. Een deel van het aandeelhouderschap komt voort uit verzelfstandiging van bedrijven, zoals de nutsbedrijven. Ook is een deel van de deelnemingen reeds in het verleden tot stand gekomen. De provincie Flevoland is bijvoorbeeld aandeelhouder van de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG). Ten slotte neemt de provincie deel in vennootschappen om specifiek beleid tot stand te brengen, bijvoorbeeld door middel van ontwikkelingsmaatschappijen. Bij het aangaan van deelnemingen is het belangrijk dat de motieven voortkomen uit het waarborgen van het publieke belang. Dit is vastgelegd in de Provinciewet en de Wet financiering decentrale overheden.

Provinciewet

In de Provinciewet is opgenomen dat oprichting van en deelneming in onder andere vennootschappen slechts is toegestaan "(...) indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang." Voor de deelname aan een vennootschap is de goedkeuring van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nodig. Deze goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.⁸¹

Wet Financiering decentrale overheden

Volgens de wet Financiering decentrale overheden (Fido) geldt voor de aandelen in overheidshanden het volgende: "Openbare lichamen gaan leningen aan, zetten middelen uit of verlenen garanties uitsluitend ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak."⁸² Afgezien van beleggen ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak, mag de overheid alleen beleggen als de hoofdsom gegarandeerd is en geen sprake is van overmatige risico's.⁸³

Volgens de wetgever mag de overheid dus uitsluitend ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak aandelen kopen, aangezien bij het kopen van aandelen de hoofdsom niet gegarandeerd is.⁸⁴ De publieke taak zelf wordt in de wet Fido niet nader omschreven.

⁸¹ Art. 158 lid 3 Provinciewet.

⁸² Art. 2 lid 2 Wet Fido.

⁸³ Memorie van Toelichting, Wet Fido, pag. 22 en Art. 3 Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden.

⁸⁴ Aandelenbezit is wel mogelijk als onderdeel van garantieproducten, waarbij de hoofdsom gegarandeerd is.

Waarborgen van het publieke belang

In de afgelopen jaren zijn verscheidene rapporten uitgebracht over het publieke belang.⁸⁵ Onder publiek belang wordt verstaan: “*Er is eerst sprake van een publiek belang indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt*”.⁸⁶

Voor het waarborgen van het publiek belang spelen verschillende afwegingen een rol. Indien de overheid in bepaalde gevallen niet direct hoeft in te grijpen en bij te sturen om het publiek belang te waarborgen, kan bijvoorbeeld worden volstaan met borging via wet- en regelgeving. In andere gevallen, waar behoefte is aan een meer directe aansturing om het publieke belang te waarborgen, kan dit bijvoorbeeld via overeenkomsten, publiek aandeelhouderschap of concessievoorwaarden.⁸⁷

5.1.2 Vennootschappen

Soorten vennootschappen

Er zijn verschillende soorten vennootschappen, waarin de provincie aandeelhouder kan zijn:

- Naamloze vennootschappen (NV): organisaties met een kapitaal dat verdeeld is in vrij overdraagbare (= verhandelbare) aandelen.
- Besloten vennootschappen (BV): organisaties met een kapitaal dat verdeeld is in niet-overdraagbare aandelen.

Naast het bovenstaande verschil wordt ook onderscheid gemaakt tussen een ‘gewone vennootschap’ en een ‘grote vennootschap’, een zogenaamde structuurvennootschap. Een structuurvennootschap heeft ten minste 100 werknemers in Nederland, een ondernemingsraad en het geplaatst kapitaal inclusief reserves bedraagt minimaal € 16 miljoen.⁸⁸

Organen in vennootschap

In een vennootschap zijn drie organen relevant: een bestuur, een eventuele raad van commissarissen (RvC) en een Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA). Het bestuur is belast met het besturen van de vennootschap.⁸⁹ De RvC houdt toezicht op het bestuur en op de algemene gang van zaken en richt zich daarbij op het belang van de vennootschap.⁹⁰ De AvA heeft, binnen de door de wet en de statuten gestelde grenzen, alle bevoegdheid die niet aan het bestuur of aan anderen is toegekend, zoals het vaststellen van de jaarrekening.⁹¹

Een belangrijk verschil tussen een gewone en een structuurvennootschap heeft betrekking op de RvC. Bij een gewone vennootschap is de RvC niet verplicht, bij een structuurvennootschap is dit wel het geval. Tevens heeft de RvC in een structuurvennootschap bevoegdheden die bij een gewone vennootschap aan de algemene vergadering van aandeelhouders toekomen. Het zwaartepunt van de zeggenschap ligt bij een structuurvennootschap dan ook bij de RvC en niet bij de AvA (zie 5.1.3).

⁸⁵ zoals *Kamerstukken II* 2001-2002 28165 nr.2; het WRR-rapport *Borgen van Publiek belang*, 2000 en van Teulings, C.N., A.L. Bovenberg, H.P. van Dalen *De Calculus van het publiek belang*, 2003.

⁸⁶ WRR, *Het borgen van publiek belang*, 2000, pag. 20.

⁸⁷ Meer hierover in rapport van Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken, *Publieke belangen en aandeelhouderschap*, 2006.

⁸⁸ Art. 2:153 lid 2 BW. & Ru, H.J. de, G. van Solinge en J.J.N. Bleeker, *De behartiging van publieke belangen door aandeelhouderschap*, 2006, pag. 30.

⁸⁹ Art. 2:129 BW.

⁹⁰ Art. 2:140 BW.

⁹¹ Art. 2:107 BW.

5.1.3 Invloed van de aandeelhouder

Bevoegdheden van de aandeelhouder

De mogelijkheid die de aandeelhouder heeft om publieke belangen te waarborgen, hangt af van diens bevoegdheden. Deze bestaan uit ⁹²:

- vaststellen van de jaarrekening;
- vaststellen van de winstbestemming (tenzij de statuten anders bepalen);
- recht op inlichtingen van bestuurders en commissarissen;
- besluiten tot wijziging van de statuten;
- besluiten tot fusie en splitsing;
- ontbinding en omzetting van de vennootschap;
- goedkeuren van bepaalde zeer ingrijpende besluiten;
- besluiten tot kapitaalvermindering.

Het verschil tussen bevoegdheden bij een gewone en een structuurvennootschap heeft bijvoorbeeld betrekking op het benoemen van bestuurders en commissarissen (zie tabel 5.1), waarbij de (verplichte) RvC in een structuurvennootschap een grotere zeggenschap heeft dan in een gewone vennootschap.

Tabel 5.1 Voorbeeld bevoegdheden aandeelhouder bij gewone en structuurvennootschap

Gewone vennootschap	Structuurvennootschap
Benoemen en ontslaan van bestuurders	Op de hoogte gesteld worden door RvC van een voorgenomen bestuursbenoeming en gehoord worden omtrent ontslag van een bestuurder.
Benoemen van commissarissen	Benoemen commissarissen op basis van bindende voordracht van RvC.

Beïnvloedingsmogelijkheden van de aandeelhouder

Om de beïnvloedingsmogelijkheden van de aandeelhouder op het publieke belang nader te bepalen, zijn bij vennootschappen de volgende instrumenten van belang:

- Stemrecht in de AvA

De provincie mag zich, in haar hoedanigheid van aandeelhouder, bij het uitbrengen van haar stem binnen de AvA richten op het publiek belang, voor zover zij daarbij rekening houdt met het vennootschappelijk belang.⁹³ Voor de mate van invloed via stemrecht in de AvA telt de omvang van het aandelenbelang in de vennootschap. GS vertegenwoordigen de provincie doorgaans in de AvA. In tabel 5.2 staan de bevoegdheden van de aandeelhouder bij verschillende belangen vermeld.

- Statuten

Het doel in de statuten dient het beoogde terrein van de vennootschap weer te geven. Het opnemen van het publieke belang in het statutaire doel van de vennootschap kan spanning opleveren met de aard van de vennootschap, die gericht is op het behalen van rendement.⁹⁴ De nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid meldt

⁹² Kenniscentrum voor Orderingsvraagstukken, *Publieke belangen en aandeelhouderschap*, pag. 59; Ru, H.J. de, G. van Solinge en J.J.N. Bleeker, *De behartiging van publieke belangen door aandeelhouderschap*, 2006 en Ministerie van Economische Zaken, *Publieke belangen en de waarborging van publieke belangen*, 2004.

⁹³ Ru, H.J. de, G. van Solinge en J.J.N. Bleeker, *De behartiging van publieke belangen door aandeelhouderschap*, 2006, pag. 3.

⁹⁴ Ru, H.J. de, G. van Solinge en J.J.N. Bleeker, 2006, pag. 37-39.

hierover: “naar hun aard lenen statuten zich niet voor een gedetailleerde taakomschrijving”.⁹⁵ De AvA kan via de statuten wel de bestuursbevoegdheid van het bestuur beperken, bijvoorbeeld door besluiten te laten onderwerpen aan goedkeuring door de AvA.

- Aandeelhoudersovereenkomsten

Als het belang van de provincie kleiner is dan 100%, kan zij met medeaandeelhouders aandeelhoudersovereenkomsten sluiten om bepaalde overheidsbelangen te borgen.

Tabel 5.2 Bevoegdheden via stemrecht in AvA bij verschillende belangen⁹⁶

Belang	Bevoegdheden
100%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Direct benoemen en ontslaan van de bestuurders van de vennootschap (art. 2:155a BW).
95%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Volledige controle in AvA. ▪ Uitkopen van de minderheidsaandeelhouders
90%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Besluiten tot omzetting in een andere rechtsvorm, ook als de overige aandeelhouders tegen stemmen (art. 2:18 BW).
66⅔%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bij een belang onder de 66⅔% bestaat de mogelijkheid dat de overheid geconfronteerd wordt met een uitstotingsprocedure in het kader van de geschillenregeling (zie 33⅓%).
50+%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Met een meerderheidsbelang bestaat de mogelijkheid tot het forceren van een besluit. ▪ Bij een structuurvennootschap de bindende voordracht van RvC voor benoeming van commissarissen afwijzen, totdat de RvC een kandidaat voordraagt waarin de overheid zich kan vinden. ▪ Volledige RvC naar huis sturen wegens vertrouwensbreuk. ▪ Bij een gewone vennootschap via stemrecht behoud van controle over samenstelling bestuur en, indien aanwezig, RvC.
50%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alleen bij een sterk gespreid aandelenbezit van de medeaandeelhouders is het mogelijk om met 50% aandelenbezit de AvA te controleren, maar het is riskant daarop te vertrouwen.
33⅓%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mogelijkheid in BV en NV met een besloten karakter een uitstotingsprocedure te starten (art. 2:336 BW). ▪ Met tenminste eenderde van het geplaatste kapitaal, bij een structuurvennootschap, via AvA de bindende voordracht van RvC voor benoeming van commissarissen afwijzen en het vertrouwen in de RvC opzeggen. Voor het andere criterium, het behalen van de volstreekte meerderheid van de uitgebrachte stemmen, is de overheid wel afhankelijk van het stemgedrag van de overige aandeelhouders.
10%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zelfstandig een enquêteverzoek indienen bij Ondernemingskamer. ▪ Na verzoek bij de voorzieningenrechter gemachtigd om een AvA bijeen te roepen en daarvoor de agenda te bepalen. ▪ Blokkeren van een omzettingsbesluit in een andere rechtsvorm.
1%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Onderwerpen op de agenda van de AvA plaatsen (art. 2:224a lid 1 BW)..

Uit tabel 5.2 blijkt dat de provincie via aandelenbezit bepaalde besluiten kan forceren. Deze besluiten leiden echter niet tot directe invloed op het beleid en de dagelijkse gang van zaken binnen de onderneming.⁹⁷ In de nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid staat hierover: “aandeelhouderschap leidt tot invloed op hoofdlijnen en toezicht achteraf, terwijl borgen van publieke belangen doorgaans preventief toezicht op een relatief gedetailleerd niveau vergt.”⁹⁸ De omvang van het aandelenbezit speelt wel een belangrijke rol bij de beïnvloedingsmogelijkheden. Bij

⁹⁵ Kamerstukken II 2001/2002, 28165 nr. 2.

⁹⁶ Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken, *Publieke belangen en aandeelhouderschap*, pag. 60-61; Ru, H.J. de, G. van Solinge en J.J.N. Bleeker, 2006, pag. 34-37.

⁹⁷ Ru, H.J. de, G. van Solinge en J.J.N. Bleeker, 2006, pag. 45.

⁹⁸ Kamerstukken II 2001/2002, 28165 nr. 2, pag. 12.

een 100% belang heeft de aandeelhouder zowel bij een 'gewone' als bij een structuurvennootschap bijvoorbeeld de bevoegdheid om het bestuur te ontslaan.⁹⁹

5.2 Praktijk in de provincie

Overzicht vennootschappen

De provincies nemen deel aan bijvoorbeeld energiebedrijven, waterbedrijven, de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG), de Nederlandse Waterschapsbank (NWB) en ontwikkelingsmaatschappijen. In tabel 5.3 is een overzicht van de vennootschappen per provincie weergegeven.

Tabel 5.3 Overzicht vennootschappen vier provincies 2007¹⁰⁰

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Energiebedrijven	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nuon NV ▪ Essent NV 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nuon NV 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ REMU NV 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Delta Nutsbedrijven NV
Drinkwaterbedrijven		<ul style="list-style-type: none"> ▪ PWN NV ▪ Watertransportmaatschappij Rijn Kennemerland NV 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vitens NV 	
Banken	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bank Nederlandse gemeenten NV 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bank Nederlandse Gemeenten NV ▪ Nederlandse Waterschapsbank NV 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bank Nederlandse Gemeenten NV ▪ Nederlandse Waterschapsbank NV 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bank Nederlandse Gemeenten NV ▪ Nederlandse Waterschapsbank NV
Ontwikkelingsmaatschappijen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland BV 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Regionale Ontwikkelingsmaatschappij voor het Noordzee-kanaalgebied NV ▪ Schiphol Area Development Company N.V. ▪ Rottepolderpark BV ▪ Business Park Ymond CV ▪ Financieringsmaatschappij Regionale Ontwikkeling van Noord-Holland "Firon" BV ▪ N.V. Ontwikkelingsmaatschappij Noord-Holland 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Glastuinbouwontwikkelingsmaatschappij Overbuurtsche Polder (GOP) Beheer BV & CV ▪ ROM - Het Nieuwe Westland (IOPW) CV & Holding NV ▪ ROM Drechtsteden CV & Holding NV & Beheer NV

⁹⁹ Dit wordt ook wel het 'verzwakte regime' genoemd, zie Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken, *Publieke belangen en aandeelhouderschap*, 2006, pag. 59.

¹⁰⁰ Provincie Flevoland, *Jaarstukken 2006*, pag. 79-83; Provincie Noord-Holland, *jaarstukken 2006*, pag. 159 e.v.; Provincie Utrecht, *Jaarrekening 2006 deel 1*, pag. 256-263; Provincie Zuid-Holland, *productenrealisatie 2006*.

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Afvalzorg	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Afvalverwerkingsbedrijf Het Friese Pad NV ▪ Afvalzorg Holding NV 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Afvalzorg NV 		
Overig		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zeehaven IJmuiden NV ▪ Landelijke bouwkunst ▪ West-Friesland NV ▪ Oostindiëvaarder "Amsterdam" NV ▪ Recreatie Noord-Holland NV 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Buijs Ballotfonds BV 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proav NV ▪ Warmtebedrijf NV ▪ Parkeergarage Zuid-Holland BV

De provincie Flevoland neemt deel in totaal zes vennootschappen. In de provincie Flevoland vallen Nuon NV, Essent NV, BNG NV en Afvalzorg Holding NV onder het structuurregime, waarbij een RvC verplicht is. De provincie Flevoland heeft in juli 2007 besloten een beperkt aantal aandelen te kopen in Vitens NV.¹⁰¹

Belang in vennootschap

Tabel 5.4 laat zien welke belangen de provincie in de verschillende vennootschappen heeft.

Tabel 5.4 Belang provincie Flevoland in vennootschappen¹⁰²

Vennootschap	belang provincie Flevoland
Nuon NV	< 1%
Essent NV	< 1%
Bank voor Nederlandse gemeenten NV	< 1%
Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland BV	100%
Afvalverwerkingsbedrijf Het Friese Pad NV	51%
Afvalzorg NV	10%

De provincie heeft een belang boven de 50% in de Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland en het Afvalverwerkingsbedrijf Het Friese Pad. Bij Nuon, Essent en de BNG ligt het belang onder de 1%, waardoor de provincie ook geen onderwerpen op de agenda van de AvA kan plaatsen.

Ter illustratie: provinciaal belang in nutsbedrijven

De provincie Flevoland is op dit moment aandeelhouder in de nutsbedrijven Nuon en Essent. De provincie heeft het voornemen de aandelen in deze nutsbedrijven te verkopen. Reden hiervoor is dat provincie met het minimale aandelenpakket de bedrijfsvoering van de nutsbedrijven niet kan beïnvloeden.¹⁰³ De waardebeoordeling van de aandelen zal plaatsvinden na het gereedkomen van de splitsingswetgeving en de mogelijke fusie tussen Essent en Nuon.

De provincie Flevoland is op dit moment geen aandeelhouder in andere nutsbedrijven, maar heeft onlangs besloten om aandelen te kopen in Vitens.¹⁰⁴ Deze aandelen zijn te koop aangeboden door Nuon. Indien er

¹⁰¹ PS, *Aandeelhouderschap waterleidingbedrijf Vitens NV*, 5 juli 2007.

¹⁰² Provincie Flevoland, *Jaarstukken 2006*, pag. 79-83; Provincie Flevoland, *Programmabegroting 2007*, pag. 101.

¹⁰³ Provincie Flevoland, *Jaarstukken 2006*, pag. 101.

¹⁰⁴ PS, *Aandeelhouderschap waterleidingbedrijf Vitens NV*, 5 juli 2007.

onvoldoende belangstelling is voor de aandelen is Vitens NV contractueel verplicht de aandelen op te kopen. De wenselijkheid van een aandeelhouderschap in Vitens hebben GS behandeld aan de hand van drie vragen:

1. Is een aandeelhouderschap wenselijk voor het realiseren van provinciale beleidsdoelstellingen, zoals vastgelegd in het Omgevingsplan Flevoland 2006? Ofwel specifieke provinciale belangen?
2. Is een aandeelhouderschap wenselijk voor het waarborgen van het algemeen publiek belang?
3. Is een aandeelhouderschap wenselijk en/of mogelijk op basis van financiële aspecten?

De eerste twee vragen zijn ontkennend beantwoord. Bij de derde vraag is aangegeven dat het rendement op de aandelen Vitens NV aanmerkelijk hoger (+ 1%) is dan regulier te behalen rendement. Daarbij wordt vermeldt dat de aandelen nauwelijks verhandelbaar zijn en een deelneming dient te worden onderbouwd vanuit het publieke belang en niet louter uit financiële overwegingen.

Ten slotte merken GS op dat een beperkt aandeelhouderschap kan worden overwogen, omdat dat mede invulling geeft aan een overheid met een volledig pakket aan publieke rollen. Ook geeft het aandeelhouderschap toegang tot een netwerk van veel omliggende provinciale en gemeentelijke overheden.

GS hebben aan PS voorgesteld voor € 250.000,- aandelen Vitens te kopen, om de bestuurlijke deelname te borgen. PS zijn hiermee akkoord gegaan.¹⁰⁵ De aandelenkoop resulteert in een belang van 0,075%. Uit tabel 5.2 blijkt dat dit belang te klein is om onderwerpen te agenderen op de aandeelhoudersvergadering.

Beleidslijn deelnemingenbeleid

De provincie Flevoland beschikt niet over een algemeen afwegingskader voor de oprichting of deelname in een privaatrechtelijke rechtspersonen, zoals vennootschappen. Voor de vertegenwoordiging van de provincie in privaatrechtelijke rechtspersonen heeft de commissie Bestuur begin 2006 middels de *Dilemmanotitie provinciale vertegenwoordigingen* ingestemd met de voorgestelde beleidslijn. Deze beleidslijn volgt het Nee, tenzij principe: *'in beginsel geen provinciale vertegenwoordigingen/commissariaten, tenzij een dergelijke vertegenwoordiging voor ofwel de provincie ofwel de desbetreffende rechtspersoon een publiek belang heeft, dat niet op een andere wijze kan worden gerealiseerd'*.¹⁰⁶

Deze beleidslijn conflicteert met de commissariaten in een viertal vennootschappen. Over deze vennootschappen meldt de *Dilemmanotitie* het volgende:¹⁰⁷

- Afvalzorg Holding NV: heroverweging is noodzakelijk, omdat geen publiek belang meer wordt gediend en belangenverstremming niet is uitgesloten.
- Afvalverwerkingsbedrijf Het Friese Pad: heroverweging is noodzakelijk, omdat geen publiek belang meer wordt gediend en belangenverstremming niet is uitgesloten.
- Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland (OMFL) BV: heroverweging is noodzakelijk, omdat via de subsidie een financiële relatie is, andere methoden om publiek belang behartigen mogelijk zijn en belangenverstremming niet is uitgesloten. GS zien het benoemen van een RvC lid uit GS als een overgangssituatie.¹⁰⁸
- Management MKB-fondsen BV (dochter van OMFL BV): heroverweging is noodzakelijk, omdat belangenverstremming niet is uitgesloten.

¹⁰⁵ PS, 5 juli 2007.

¹⁰⁶ Provincie Flevoland, *Dilemmanotitie provinciale vertegenwoordigingen*, januari 2006.

¹⁰⁷ Provincie Flevoland, *Dilemmanotitie provinciale vertegenwoordigingen*, januari 2006.

¹⁰⁸ Interview GS, 22 augustus, verslag nog niet geaccordeerd.

Ter illustratie: provinciaal belang in de BNG

De NV Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) is een structuurvennootschap, waarin onder meer de Randstadprovincies aandeelhouder zijn. Als zodanig is de BNG een verbonden partij. De doelstelling van de bank is financiële diensten te leveren aan publieke instellingen tegen zo laag mogelijke kosten en gelijktijdig een redelijk rendement te behalen voor haar aandeelhouders. Statutair is vastgelegd dat de aandeelhouders slechts kunnen zijn: de Staat der Nederlanden, provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen. Klanten van de bank zijn niet noodzakelijkerwijs aandeelhouder en andersom zijn aandeelhouders niet verplicht klant te worden van de bank. Hier bespreken we de rol van de provincie als aandeelhouder.

Tabel 5.5 geeft een overzicht van de provinciale belangen in de BNG. De bepaling van de waarde is lastig, omdat de aandelen BNG niet beursgenoteerd zijn en daarnaast nauwelijks koop of verkoop van de aandelen plaatsvindt. Voor de schatting van de waarde van de aandelen zijn we uitgegaan van de berekening, zoals die door de provincie Zuid-Holland is vermeld in de jaarstukken 2006.

Tabel 5.5 Schatting waarde aandelen BNG

Provincie	Belang ¹⁰⁹	Geschatte waarde
Flevoland	0,14%	€ 4 miljoen
Noord-Holland	1,10%	€ 31 miljoen
Utrecht	0,16%	€ 4 miljoen
Zuid-Holland	1,10%	€ 31 miljoen

Vanuit de wetgeving gaan de Provinciewet en de wet Fido in op aankoop van aandelen. Aankoop van aandelen is alleen toegestaan ten behoeve van de uitoefening van een publieke taak.

De provincie kan sturing op de beleidsmatige koers van de BNG bewerkstelligen tijdens de AvA. Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat het geringe belang van de provincies (zie tabel 5.5) en de aanwezigheid van één aandeelhouder (het Rijk) die 50% van de aandelen bezit, ervoor zorgen dat de invloed van de provincies gering is (zie tabel 5.2).

¹⁰⁹ Provincie Flevoland, *Jaarstukken 2006*, pag. 81; Provincie Noord-Holland, *Jaarstukken 2006*, pag. 165; Provincie Utrecht, *Jaarstukken 2006*, pag. 257; Provincie Zuid-Holland, *Jaarstukken 2006*, pag. 216.

5.3 Conclusies

In tabel 5.6 staan de conclusies voor de provincie Flevoland vermeld over de provincie als aandeelhouder (zie ook hoofdstuk 6).

Tabel 5.6 Conclusies Uitgelicht: provincie als aandeelhouder

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
7. Heeft de provincie een vastgestelde beleidslijn deelname vennootschappen?	Nee	Afwegingskader is in voorbereiding.	Nee	Ja, in de beleidsnota verbonden partijen 2003-2007.
8. Heeft de provincie een vastgestelde beleidslijn vertegenwoordiging vennootschappen?	Ja, in de dilemmanotitie provinciale vertegenwoordigingen.	Ja, in de jaarstukken 2006.	Nee	Ja, in de beleidsnota verbonden partijen 2003-2007.
9. Wordt de beleidslijn over vertegenwoordiging in vennootschappen goed toegepast?	In geringe mate.	In grote mate (uitgezonderd Nuon).	n.v.t.	In voldoende mate.

Toelichting

De provincie Flevoland heeft volgens de jaarstukken 2006 een belang in zes vennootschappen. Dit belang is bij vier vennootschappen minder dan 50%. Halverwege 2007 hebben PS besloten voor een belang van 0,075% aandelen in Vitens NV te kopen. Met betrekking tot de oprichting van of deelname aan privaatrechtelijke rechtspersonen kent de provincie Flevoland geen beleidslijn. Wel bestaat er een beleidslijn over de vertegenwoordiging in privaatrechtelijke rechtspersonen, waarbij wordt uitgegaan van het Nee, tenzij principe. Op dit moment conflicteert deze beleidslijn met de commissariaten in een viertal vennootschappen.

HOOFDSTUK 6

Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk bevat een overzicht van de conclusies en bijbehorende aanbevelingen. Bij de aanbevelingen is onderscheid gemaakt in aanbevelingen voor Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten of beide.

6.1 Inleiding

De doelstelling van dit rapport is tweeledig, namelijk:

- *Inzicht bieden in de afwegingen bij deelname aan verbonden partijen en de sturing en verantwoording omtrent verbonden partijen.*
- *Bijdragen aan een verdere verbetering van de wijze waarop de provincie met verbonden partijen omgaat en deze gebruikt om haar beleidsdoelen op doelmatige en doeltreffende wijze te realiseren.*

In de volgende paragrafen presenteert de Randstedelijke Rekenkamer per thema een overzicht van de conclusies en bijbehorende aanbevelingen.

6.2 Afwegingen verbonden partijen

In tabel 6.1 staan de conclusies voor de provincie Flevoland vermeld over de afwegingen omtrent oprichting van / deelname aan verbonden partijen (zie ook hoofdstuk 3).

Tabel 6.1 Conclusies Afwegingen omtrent oprichting van / deelname aan verbonden partijen

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
1. Heeft de provincie een vastgesteld afwegingskader voor oprichting/deelname verbonden partij?	Nee	Afwegingskader is in voorbereiding, wordt opgenomen in nota verbonden partijen.	Nee	Ja, afwegingskader in beleidsnota verbonden partijen.
2. Evalueert de provincie de deelname aan verbonden partijen structureel?	Geen structurele evaluatie.	Geen structurele evaluatie.	Geen structurele evaluatie.	Geen structurele evaluatie.
3. Hanteert de provincie een wettelijke of brede invulling van de paragraaf verbonden partijen?	Wettelijke invulling, want geen organisaties opgenomen die vallen buiten definitie verbonden partij.	Wettelijke invulling, want geen organisaties opgenomen die vallen buiten definitie verbonden partij.	Brede invulling, want ook organisaties opgenomen die vallen buiten definitie verbonden partij.	Wettelijke invulling, want geen organisaties opgenomen die vallen buiten definitie verbonden partij.

Hierop aansluitend staan in tabel 6.2 de aanbevelingen voor de provincie Flevoland.

Tabel 6.2 Aanbevelingen Afwegingen omtrent oprichting van / deelname aan verbonden partijen – provincie Flevoland

PS en GS	<p>1. Stel een afwegingskader op en betrek hierin de verschillende keuzes omtrent:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ de wijze waarop het beleid wordt uitgevoerd: 1) zelf doen, 2) uitbesteden/subsidie, 3) via verbonden partij. ▪ een keuze maken uit verschillende typen verbonden partijen, indien gekozen wordt voor het instrument verbonden partijen. <p>2. Evalueer aan de hand van het afwegingskader periodiek de deelname aan de bestaande verbonden partijen, waarbij de vraag gesteld wordt: "is deelname aan deze verbonden partij nog steeds de meest doelmatige en doeltreffende oplossing om de doelstelling te bereiken?"</p>
PS	<p>3. Maak in de paragraaf verbonden partijen een keuze tussen een wettelijke of "brede" invulling van het begrip verbonden partijen. Vraag aan GS de door PS gewenste invulling van het begrip verbonden partij in de begroting en jaarstukken te hanteren.</p>

Toelichting bij aanbeveling 3

Indien PS de voorkeur hebben voor een "brede" invulling van de paragraaf verbonden partijen, is het relevant dat in de paragraaf het onderscheid duidelijk blijft tussen enerzijds verbonden partijen, die voldoen aan de BBV eisen van een bestuurlijk én financieel belang en anderzijds overige partijen, die hier niet volledig aan voldoen.

6.3 Sturing en verantwoording

In tabel 6.4 staan de conclusies voor de provincie Flevoland vermeld over sturing en verantwoording bij verbonden partijen (zie ook hoofdstuk 4).

Tabel 6.4 Conclusies Sturing en verantwoording bij verbonden partijen

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
4. Heeft de provincie een vastgestelde nota verbonden partijen?	Nee	Nota verbonden partijen is in voorbereiding.	Nee	Ja, de beleidsnota verbonden partijen 2003-2007.
5. Heeft de provincie een beleidslijn voor vertegenwoordiging in publieke verbonden partijen?	Nee	Nee	Nee	Ja, in de beleidsnota verbonden partijen 2003-2007.
6. Heeft de provincie een beleidslijn voor vertegenwoordiging in private verbonden partijen?	Ja, in de dilemmanotitie provinciale vertegenwoordigingen.	Deels: - beleidslijn voor vennootschappen in de jaarstukken 2006 - geen beleidslijn voor overige privaatrechtelijke verbonden partijen	Nee	Ja, in de beleidsnota verbonden partijen 2003-2007.

In tabel 6.5 staan de bijbehorende aanbevelingen voor de provincie Flevoland.

Tabel 6.5 Aanbevelingen Sturing en verantwoording bij verbonden partijen - provincie Flevoland

PS	4a. Stel de visie van PS op verbonden partijen vast en neem dit op in de vast te stellen kadernota verbonden partijen.
	4b. Evalueer periodiek de door PS vast te stellen kadernota verbonden partijen.
	5. Stel uitgangspunten voor vertegenwoordiging in publieke verbonden partijen in de door PS vast te stellen nota verbonden partijen vast. Houd bij de vertegenwoordiging in verbonden partijen rekening met de risico's van "dubbele petten".
	6. Neem de beleidslijn voor de vertegenwoordiging in private verbonden partijen op in de vast te stellen kadernota verbonden partijen.

6.4 Uitgelicht: provincie als aandeelhouder

In tabel 6.6 staan de conclusies voor de provincie Flevoland vermeld over de provincie als aandeelhouder (zie ook hoofdstuk 5).

Tabel 6.6 Conclusies Uitgelicht: provincie als aandeelhouder

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
7. Heeft de provincie een vastgestelde beleidslijn deelname vennootschappen?	Nee	Afwegingskader is in voorbereiding.	Nee	Ja, in de beleidsnota verbonden partijen 2003-2007.
8. Heeft de provincie een vastgestelde beleidslijn vertegenwoordiging vennootschappen?	Ja, in de dilemmanotitie provinciale vertegenwoordigingen.	Ja, in de jaarstukken 2006.	Nee	Ja, in de beleidsnota verbonden partijen 2003-2007.
9. Wordt de beleidslijn over vertegenwoordiging in vennootschappen goed toegepast?	In geringe mate.	In grote mate (uitgezonderd Nuon).	n.v.t.	In voldoende mate.

Hierop aansluitend staan in tabel 6.7 de aanbevelingen voor de provincie Flevoland.

Tabel 6.7 Aanbevelingen Uitgelicht: provincie als aandeelhouder – provincie Flevoland

PS en GS	<p>7a. Stel een beleidslijn vast voor de deelname in vennootschappen en betrek deze bij het op te stellen afwegingskader (zie aanbeveling 1)</p> <p>7b . Heroverweeg de huidige deelname in vennootschappen aan de hand van de vastgestelde beleidslijn.</p> <p>8. Neem de beleidslijn voor de vertegenwoordiging in vennootschappen op in de vast te stellen kadernota verbonden partijen (idem aanbeveling 6).</p> <p>9. Heroverweeg de vertegenwoordiging van GS in Raad van Commissarissen, omdat dit in strijd is met de beleidslijn, die uitgaat van het Nee, tenzij principe.</p>
-----------------	--

Reactie Gedeputeerde Staten

Conform uw verzoek ontvangt u hierbij onze reactie op de bestuurlijke nota "Verbonden partijen verkend". In deze brief geven we eerst een algemene reactie bij de bestuurlijke nota. Daarna lichten wij toe op welke wijze we de aanbevelingen opvolgen en uitvoeren, of geven wij een motivering waarom we van de aanbevelingen afwijken.

Algemene reactie bij bestuurlijke nota

Het behartigen van een publiek belang kan volgens uw bestuurlijke nota op drie verschillende manieren worden uitgevoerd: zelf doen, uitbesteden/subsidieverlening of oprichten van/deelnemen in verbonden partij. Dit veronderstelt een keuzevrijheid. Echter, de praktijk is naar onze mening anders. Hoe stelt u zich - als voorbeeld - het uitvoeren van het behartigen van het publieke belang van 'kwalitatieve borging van energieproductie' concreet voor? In onze ogen kan dit enkel door deelname aan een verbonden partij en zijn de andere twee mogelijkheden (zelf doen of uitbesteden/subsidieverlening) uitgesloten. Wij hebben dan ook onze twijfels bij de veronderstelde keuzevrijheid.

In uw bestuurlijke nota komt herhaaldelijk het ontbreken van een vastgesteld algemeen afwegingskader, een vastgestelde nota verbonden partijen of een beleidslijn aan de orde. Onze indruk is dat de ideaalsituatie, zoals u die beschrijft, goed past bij een provincie met een zeker volume aan verbonden partijen en daaraan verbonden risico's, maar geen rekening houdt met onze situatie waarbij zowel het aantal partijen als het bestuurlijk en financieel risico beperkt is.

Inhoudelijk onderschrijven wij zeker het belang van kaderstelling en de hiermee corresponderende aanbevelingen uit hoofdstuk zes van uw rapport. Wij hebben in dit kader dan ook reeds een verbeterslag gemaakt in onze paragraaf verbonden partijen zoals opgenomen in de programmabegroting 2008. De door u voorgestelde aanbevelingen aan ons en aan Provinciale Staten betekent echter - gelet op het volume, het karakter en het bestuurlijk en financiële belang van onze verbonden partijen - voor ons ambtelijk apparaat een onnodige extra werkbelasting.

Wij zijn gelet op het huidige volume van verbonden partijen daarom geen voorstander van de uitvoering van deze aanbevelingen en vragen Provinciale Staten daarom de hiermee corresponderende aanbevelingen in uw bestuurlijke nota niet over te nemen, maar in plaats daarvan de bestuurlijke en financiële ontwikkeling van de verbonden partijen via het instrumentarium van de reguliere Planning & Controlcyclus aandachtig te blijven volgen.

Op pagina 9 van uw bestuurlijke nota geeft u weer dat de verbonden partijen op twee manieren in de programmabegroting kunnen worden gepresenteerd, de (wettelijke) smalle en de brede invulling. Wij hanteren de smalle invulling. Bij de brede invulling wordt de lijst met verbonden partijen uitgebreid met partijen waarin of alleen een bestuurlijk of alleen een financieel belang is gemoeid. Deze informatie is echter op een andere manier toegankelijk. Informatie rondom partijen waarin we alleen bestuurlijk betrokken zijn, ontsluiten we via kanalen als de provinciale website. Uitbreiding van het overzicht met partijen waarin we alleen financieel betrokken zijn, leidt tot te gedetailleerde informatie in de programmabegroting. Dit soort detailinformatie hoort ons inziens niet thuis in een strategisch sturingsinstrument. Deze informatie is veelal te vinden in de Productenraming.

In uw bestuurlijke nota staat in § 4.2.1 op pagina 23 vermeld dat onze Provinciale Staten geen visie op verbonden partijen heeft vastgesteld. Daarmee zou de provincie Flevoland in strijd hebben gehandeld met de BBV. Artikel 15 van de BBV schrijft namelijk voor dat de paragraaf verbonden partijen ten minste een visie op verbonden partijen moet bevatten. Vanaf de inwerkingtreding van de BBV heeft de Provincie Flevoland het onderwerp 'visie'

opgenomen in haar programmabegroting. Met de vaststelling van de programmabegroting is ook de vaststelling van de visie op verbonden partijen geregeld. Hieraan voegen we toe dat we de visie inhoudelijk hebben verbeterd, mede op basis van bevindingen lopende dit onderzoek. We hebben er elementen aan toegevoegd die ook opgenomen zouden kunnen worden in een separate nota verbonden partijen.

In hoofdstuk vier van de bestuurlijke nota merkt u terecht op dat de provincie Flevoland geen beleidslijn voor vertegenwoordiging in publieke verbonden partijen heeft. Wij zijn - gelet op de beperkte omvang - benieuwd in welke mate bij Provinciale Staten aan een dergelijke beleidslijn behoefte bestaat voor de drie (binnenkort twee) publiekrechtelijke verbonden partijen.

Bij de vertegenwoordiging in de Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland (OMFL) BV is - anders dan u rapporteert - geen sprake meer van een overgangssituatie. De overgangssituatie had namelijk betrekking op de invulling van de tweehoofdige Raad van Commissarissen met twee Flevolandse gedeputeerden bij de start van de OMFL. Deze invulling is in 2006 overgegaan naar een driehoofdige Raad van Commissarissen, waarvan één gedeputeerde. Deze vertegenwoordiging in de Raad van Commissarissen blijft van kracht. Daar waar sprake kan zijn van mogelijke belangenverstremming doet zich onthouding van stemming voor. Provinciale Staten hebben destijds met deze lijn ingestemd. Wij verzoeken u de betreffende passage binnen kader 1 op pagina 25 hierop aan te passen.

Reactie bij de aanbevelingen¹

Aanbeveling 1: Opstellen afwegingskader

Zoals eerder bij onze algemene reactie aangegeven wordt het ontbreken van een afwegingskader die structuur geeft in de oprichting van of deelname aan een verbonden partij, bij ons niet als een gemis ervaren. Het aantal verbonden partijen en de daarmee corresponderende risico's is zeer gering. Tevens hebben mutaties zich slechts sporadisch voorgedaan en voorzien wij voor de toekomst niet of nauwelijks nieuwe verbonden partijen. Via het instrumentarium van de reguliere Planning & Controlcyclus informeren wij Provinciale Staten over de laatste ontwikkelingen. Het alsnog maken van een afwegingskader vinden wij - mede gezien de niet ongunstige ervaringen - dan ook niet zinvol.

Aanbeveling 2: Evalueren

Vanuit diverse invalshoeken vindt evaluatie plaats binnen de verbonden partijen. Dit gebeurt zowel op eigen initiatief (bijvoorbeeld het OMFL), op interprovinciaal initiatief (het IPO) of via de beleidsuitvoering (bijvoorbeeld Nota Cultuurbeleid). Ook is de deelname aan alle verbonden partijen bij de start van het nieuwe collegeperiode door ons tegen het licht gehouden. Deze integrale doorlichting vindt opnieuw plaats bij de volgende collegeperiode. Op deze wijze komt naar onze mening het aspect van evaluatie voldoende tot z'n recht en is deze in balans met het bestuurlijke en financiële risico van de verbonden partijen.

Aanbeveling 7: Opstellen beleidslijn en heroverweeg aan de hand van beleidslijn

U beveelt ons en provinciale Staten aan een beleidslijn vast te stellen voor de deelname in vennootschappen en deze te betrekken bij het op te stellen afwegingskader. Wij hebben bij de hiervoor weergegeven algemene reactie alsmede bij aanbeveling 1 toegelicht dat wij het opstellen van een separaat afwegingskader niet zinvol vinden. Uw aanbeveling rondom het vaststellen van een beleidslijn voor de deelname in vennootschappen sluit hier om dezelfde redenen op aan.

Ten aanzien van uw aanbeveling rondom heroverweging betrekken wij graag onze reactie rondom het aspect evalueren (zie aanbeveling 2).

¹ De aanbevelingen 3 tot en met 6 zijn gericht aan Provinciale Staten.

Aanbeveling 8: Beleidslijn vertegenwoordiging in private verbonden partijen opnemen in kadernota

In afwijking op uw aanbeveling stellen wij Provinciale Staten voor om onze beleidslijn in private verbonden partijen - die we verwoord hebben in onze zogenaamde Dilemmanotitie - op te nemen in de paragraaf Verbonden partijen van de programmabegroting. Daarmee krijgt de beleidslijn een goede borging binnen de verbeterde visie op verbonden partijen.

Aanbeveling 9: Heroverweeg vertegenwoordiging in RvC

Voor de vertegenwoordiging van de provincie in privaatrechtelijke rechtspersonen volgt de provincie het Nee, tenzij principe. U geeft in uw rapport aan dat dit principe conflicteert met de commissariaten in een viertal vennootschappen en u verwijst naar de dilemmanotitie, waarin sprake is van heroverweging van een aantal conflicterende vertegenwoordigingen. Zoals eerder vermeld zijn bij de start van de nieuwe collegeperiode alle verbonden partijen tegen het licht gehouden, zo ook deze vier conflicterende. Dit gaf echter geen aanleiding tot het aanbrengen van wijzigingen in de vertegenwoordiging.

De Rekenkamer heeft kennisgenomen van de reactie van Gedeputeerde Staten en wil graag reageren op enkele punten en volgt daarbij de structuur van de reactie van GS, die achtereenvolgens een algemene reactie en een reactie op de aanbevelingen geven.

Algemene reactie GS

Verschillende manieren om een publiek belang te behartigen

GS hebben twijfels bij de veronderstelde keuzevrijheid die volgt uit de drie verschillende manieren om een publiek belang te behartigen. In de praktijk is hiervan volgens GS geen sprake en kunnen bepaalde publieke belangen (bijvoorbeeld 'de kwalitatieve borging van energieproductie') alleen door deelname aan een verbonden partij worden behartigd.

De Rekenkamer wijst er op dat het afwegingskader *in het algemeen* weergeeft langs welke lijnen de provincie tot een afweging kan komen. Naar onze mening is hierbij niet zozeer van belang of en in welke mate hierbij sprake is van keuzevrijheid, maar gaat het eerder om het expliciete besef dat de behartiging van publieke belangen op verschillende manieren kan worden uitgevoerd. De uitkomst van deze afweging kan in *specifieke* gevallen zijn dat een bepaald publiek belang het beste of zelfs uitsluitend behartigd kan worden door deelname aan een verbonden partij. (Overigens hebben aandeelhouders geen invloed op de kwalitatieve borging van energieproductie. Zie daarvoor verder de 'Handreiking mogelijk aankoop aandelen Nuon door Noord-Holland', die de Rekenkamer op 30 november 2007 heeft gepubliceerd.)

Nut van een vastgesteld algemeen afwegingskader

GS zijn van mening dat de ideaalsituatie zoals de Rekenkamer die beschrijft, geen rekening houdt met de situatie in Flevoland, waarbij zowel het aantal partijen als het bestuurlijk en financieel risico beperkt zijn. Hieraan gekoppeld wijzen GS op de extra werkbelasting die zou voortvloeien uit het overnemen van de aanbevelingen van de Rekenkamer.

De Rekenkamer heeft begrip voor de overwegingen van GS en neemt met instemming kennis van het feit dat GS het belang van kaderstelling onderschrijven. Dat neemt echter niet weg dat de Rekenkamer veel belang hecht aan een heldere afweging inzake verbonden partijen. Dit staat feitelijk los van het aantal verbonden partijen. Doordat de provincie geen afwegingskader heeft, moet telkens per geval een nieuwe afweging worden gemaakt (zie bijvoorbeeld de nota inzake aankoop aandelen Vitens). Het verwerken van deze reeds aanwezige inzichten in een afwegingskader kan op termijn leiden tot minder werkbelasting en meer consistentie in de besluitvorming. Bovendien kunnen GS bij het opstellen van het afwegingskader gebruik maken van inzichten terzake bij andere provincies (zie hierna).

Afzonderlijke nota of paragraaf verbonden partijen

GS geven de voorkeur om verbonden partijen via de reguliere P&C-cyclus te blijven volgen. De Rekenkamer wijst er op dat een afwegingskader niet per se een nota verbonden partijen vereist, maar ook deel kan uitmaken van de paragraaf verbonden partijen in de reguliere P&C-documenten. Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV, artikel 9) laat nadrukkelijk keuzevrijheid om het beleid inzake verbonden partijen op te nemen in een afzonderlijke nota of in de paragraaf verbonden partijen. Hierbij wordt tegelijkertijd opgemerkt dat het werken met beleidsnota's voor de onderwerpen van de paragrafen is aan te bevelen. In geval van de beschikbaarheid van een nota zou de paragraaf beknopter kunnen zijn en zich vooral richten op actuele ontwikkelingen. Het is aan PS om hierover met GS te overleggen. De provincie Zuid-Holland heeft haar beleid

omtrent verbonden partijen reeds in een nota vastgelegd. Bij de provincie Noord-Holland is een dergelijke nota in ontwikkeling. De provincie Utrecht heeft aangegeven op korte termijn een nota verbonden partijen op te stellen, waarin aandacht zal worden besteed aan het afwegingskader, sturing en verantwoording.

Visie op verbonden partijen

GS wijzen erop dat de Rekenkamer vaststelt dat PS geen visie op verbonden partijen hebben vastgesteld. Deze constatering is correct met dien verstande dat de opmerking over het ontbreken van een visie is geplaatst in de context van het ontbreken van een nota verbonden partijen. De Rekenkamer schrijft in haar rapport nergens dat de provincie daarmee in strijd handelt met het BBV en schrijft in dat verband evenmin over de paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting. De reactie van GS wekt (wellicht onbedoeld, maar ten onrechte) de suggestie als zouden deze passages in dit rapport van de Rekenkamer staan.

Terzijde merken wij op dat over de paragraaf verbonden partijen wel wordt gerapporteerd in onze brief bij de begroting 2007 (*Kaderstellen met de begroting 2007?*, gepubliceerd in oktober 2006). Daarin concludeert de Rekenkamer dat deze paragraaf voor PS geen visie bevat in relatie tot de realisatie van doelstellingen in de programma's van de begroting en onvoldoende informatie bood om kaders te kunnen stellen met betrekking tot verbonden partijen.

Onduidelijkheid rond vertegenwoordiging in OMFL

GS schrijven dat bij de vertegenwoordiging van GS in de OMFL geen sprake meer is van een overgangssituatie. Dit standpunt komt niet overeen met hetgeen de Rekenkamer uit het interview met beide gedeputeerden heeft begrepen. Het interviewer verslag waarin dit expliciet staat verwoord, is geaccordeerd door beide gedeputeerden. Wij zien derhalve geen reden om het rapport op dit punt aan te passen.

De Rekenkamer acht het raadzaam dat GS met PS overleggen over de met de algemene beleidslijn conflicterende vertegenwoordigingen van GS in de Raden van Commissarissen.

Aanbevelingen

De reactie van GS op de aanbevelingen geeft de Rekenkamer, in aansluiting op het voorgaande, weinig reden tot een aanvullende reactie, uitgezonderd aanbeveling 2 over evalueren en 9 betreffende de heroverweging van de vertegenwoordiging in Raden van Commissarissen.

Rekenkamer heeft geen structurele evaluatie verbonden partijen ontvangen

GS schrijven dat vanuit diverse invalshoeken evaluaties binnen verbonden partijen plaatsvinden. De Rekenkamer heeft in haar rapport aangegeven dat OMFL is geëvalueerd. Een structurele evaluatie van de deelname aan verbonden partijen, gelet op doeltreffendheid en doelmatigheid, heeft de Rekenkamer na herhaaldelijk verzoeken echter niet ontvangen van de provincie Flevoland. Indien GS beschikken over een dergelijke evaluatie, beveelt de Rekenkamer aan deze te bespreken met PS.


Afwijking beleidslijn vertegenwoordiging in Raden van Commissarissen

GS schrijven dat bij de start van de nieuwe collegeperiode vier verbonden partijen tegen het licht zijn gehouden waarbij de vertegenwoordiging in de RvC conflicteert met het 'Nee, tenzij principe'; dit gaf geen aanleiding tot het aanbrengen van wijzigingen in de vertegenwoordiging.

De Rekenkamer is niet bekend met de schriftelijke motivering van dit standpunt en weet ook niet in hoeverre PS hiervan op de hoogte zijn (gebracht) en of PS, gelet op hun kaderstellende rol, instemmen met deze afwijking van de algemene beleidslijn.

Verloop van wederhoor procedure

De Rekenkamer wil tenslotte een opmerking van procedurele aard maken. Wij hebben vastgesteld, zoals GS ook in hun reactie aangeven, dat een aantal bevindingen reeds tijdens het onderzoek in de paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting 2008 zijn verwerkt. De provincie Flevoland heeft hiervoor gebruik gemaakt van de nog niet openbare concept nota van bevindingen van de Rekenkamer. Het bekend worden van delen van het rapport doet geen recht aan de belangen van betrokkenen. De Rekenkamer heeft GS vriendelijk verzocht de vertrouwelijkheid van rapporten in de toekomst te handhaven.



BIJLAGE A

Programma Symposium

Programma symposium Verbonden Partijen – donderdag 21 juni 2007

12.00-12.45 uur	Ontvangst met lunch
12.45-13.00 uur	Inleiding door prof. dr. L.D. Noordam (Randstedelijke Rekenkamer, bestuurder/directeur)
13.00-14.00 uur	Thema 1: Wanneer een verbonden partij? <ul style="list-style-type: none">▪ dhr. drs. W.A.I.M. Segers (Ministerie van BZK, hoofd IFLO)▪ mevr. drs. M.H.J. van Wieringen-Wagenaar (Provincie Zuid-Holland, provinciesecretaris)
14.00-14.15 uur	Pauze
14.15-15.35 uur	Thema 2: Sturing vanuit de provincie <ul style="list-style-type: none">▪ dhr. drs. R.M.J. van Vugt RA (Deloitte, partner)▪ mw. drs. K. Wisotzky MBA (Provincie Utrecht, directeur)▪ dhr. A.L. Greiner (Provincie Flevoland, gedeputeerde)
15.35-15.50 uur	Pauze
15.50-16.50 uur	Thema 3: De provincie als aandeelhouder <ul style="list-style-type: none">▪ prof. mr. H.J. de Ru (Vrije Universiteit, hoogleraar en Allen & Overy, partner)▪ dhr. A.M.C.A. Hooijmaijers (Provincie Noord-Holland, gedeputeerde)
16.50-17.00 uur	Afsluiting door prof. dr. L.D. Noordam
17.00-18.30 uur	Borrel



BIJLAGE B

Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen

Provincie Flevoland

- De heer H. Beumer - hoofd Financiën
- De heer H. Dijkma - lid van Gedeputeerde Staten
- De heer A.L. Greiner - lid van Gedeputeerde Staten
- De heer A.D.M. Hubers - beleidsmedewerker Economische Zaken
- De heer R. de Kuyper – beleidsmedewerker Wegen, Verkeer en Vervoer
- Mevrouw J. Riel - concerncontroller
- De heer E.M. Strating – senior beleidsmedewerker bestuurlijke organisatie

Algemeen

- Mevrouw M.J. Poldervaart - senior beleidsmedewerker Afdeling Bestuurlijke Organisatie, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- De heer H.J. de Ru - partner Allen & Overy en hoogleraar Staats- en Bestuursrecht Vrije Universiteit
- De heer W.A.I.M. Segers - hoofd Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- De heer G.J. Thomas - directeur-secretaris Bank Nederlandse Gemeenten
- De heer R.M.J. van Vugt - partner Deloitte



BIJLAGE C

Lijst van geraadpleegde bronnen

Algemene documenten

- Bossert. J., *Public Governance – leidraad voor goed bestuur en management*, 2003
- Commissie corporate governance, *De Nederlandse corporate governance code*, december 2003
- Deloitte, *Gemeente Governance, Handboek Verbonden partijen “Twee voeten in één sok”*, mei 2006
- *Kabinetsnota Publieke belangen en Marktordening 2000*
- Kamerstukken II 1988/1989, 19836, nr. 9, Voorlopig verslag Provinciewet 1992.
- Kamerstukken II 1999/2000, 26906, nr. 3, Memorie van Toelichting Wet Financiering decentrale overheden.
- Kamerstukken II 2001/2002, 28384, nr. 3, Memorie van Toelichting Wet dualisering provinciebestuur.
- Kamerstukken II 2001/2002, 28165, nr. 2, Nota deelnemingenbeleid Rijksoverheid.
- Kenniscentrum voor Orderingsvraagstukken, *Publieke belangen en aandeelhouderschap*, 2006
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Circulaire Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)*, januari 2003
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties / IPO, *Handreiking Verbonden Partijen*, juli 2005
- Ministerie van Justitie, *Privaatrechtelijke taakbehartiging door decentrale overheden*, december 2006
- Ministerie van Financiën, *Handleiding Government Governance – een instrument ter toetsing van governance bij de overheid*, 2000.
- Ministerie van Economische Zaken, *Publieke belangen en de waarborging van publieke belangen*, 2004
- Ru, H.J. de, G. van Solinge en J.J.N. Bleeker, *De behartiging van publieke belangen door aandeelhouderschap*, 2006
- Teulings, C.N., A.L. Bovenberg, H.P. van Dalen, *De Calculus van het publiek belang*, 2003
- Vugt, R. van en F. ten Have, *Gemeenten en verbonden partijen – met twee voeten in één sok*, in: B&G mei/juni 2006
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Borgen van het publiek belang*, 2000
- www.minfin.nl

Wet- en regelgeving

- Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)
- Burgerlijk wetboek (BW)
- Provinciewet
- Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)
- Wet Financiering decentrale overheden (Fido)
- Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden

Documenten provincie Flevoland

- Bestuursvereenkomst CVV Flevoland, 5 augustus 2004
- Provincie Flevoland, *Dilemmanotitie provinciale vertegenwoordigingen*, januari 2006
- Provincie Flevoland, *Jaarstukken 2006*
- Provincie Flevoland, *Programmabegroting 2007*
- Regeling Erfgoedcentrum Nieuw Land, 4 december 2003

- Verslag commissie Bestuur, 19 januari 2006
- Regio Randstad:
 - Begroting 2007
 - Berenschot, Stagnatie of transitie? Evaluatie van de bestuurlijke samenwerking Randstad, augustus 2005
 - Gemeenschappelijke regeling Samenwerkingsverband Randstad, september 2002
 - Randstedelijke Rekenkamer, Brief Regio Randstad, 30 januari 2006
 - Verslag PS 7 maart 2002
 - www.regio-randstad.nl
 - Zienswijze Regio Randstad, nota commissie Bestuur, 10 mei 2007
- Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland
 - Bedrijfsplan OMFL
 - Begroting en jaarplan 2007
 - Evaluatierapport OMFL, januari 2007
 - Nota commissie Werk, 19 februari 2004
 - Nota commissie Werk, 31 januari 2007
 - Nota GS, 15 februari 2007
 - Nota GS, 14 mei 2007
 - Jaarverslag & jaarrekening 2006
 - Statuten Holding Flevoland, februari 2004
 - Subsidiebesluit 2007
 - Verslag commissie Werk, 19 februari 2004
 - Verslag commissie Werk, 25 maart 2004
 - Verslag commissie Werk, 15 februari 2007
 - Verslag PS, 15 april 2004
- Vitens
 - Nota PS, 5 juli 2007
 - Verslag PS, 5 juli 2007

Documenten overige provincies

- Provincie Noord-Holland, *jaarstukken 2006*
- Provincie Utrecht, *jaarstukken 2006*
- Provincie Zuid-Holland, *jaarstukken 2006*
- Provincie Zuid-Holland, *productenrealisatie 2006*



BIJLAGE D

Verbonden partijen per beleidsterrein

Verbonden partijen per beleidsterrein¹¹¹

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Bestuur	<ul style="list-style-type: none"> ▪ IPO (vereniging) ▪ Samenwerkingsverband Randstad (GR) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Samenwerkingsverband Randstad (GR) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ IPO (vereniging) ▪ Regio Randstad (GR) ▪ Randstedelijke Rekenkamer (GR) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ IPO (vereniging) ▪ Samenwerkingsverband Randstad (GR) ▪ HNP (vereniging)
Verkeer en vervoer	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fonds BONroute (stichting) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Luchtvaartterrein Texel NV 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wegschap Dortse Kil (GR) ▪ Stichtingen Collectief Vraagafhankelijk vervoer (3x)
Groen, water en milieu	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Afvalverwerkingsbedrijf Het Friesche Pad NV ▪ Afvalzorg Holding NV ▪ Nazorgfonds gesloten stortplaatsen ▪ Stichting Landelijk Meldpunt Afvalstoffen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 4x recreatieschap, 1x groen-gebied, 1x landschap, (GR) ▪ Recreatie Noord Holland NV ▪ PWN NV ▪ Watertransportmaatschappij Rijn Kennemerland NV ▪ Nazorgfonds gesloten stortplaatsen ▪ Afvalzorg Holding NV 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 3x recreatieschap en ▪ 1x plessenschap (GR) ▪ Facilitaire Dienst Utrechtse Recreatieschappen (GR) ▪ Vitens NV ▪ Fonds nazorg gesloten stortplaatsen ▪ Openbaar lichaam muskusrattenbestrijding (GR) ▪ Afvalverwijdering Utrecht (GR) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Natuur- & recreatieschappen (10x GR) ▪ Koepelschap Buitenstedelijk groen (GR) ▪ Warmtebedrijf (NV) ▪ Stichting Landelijk Meldpunt Afvalstoffen ▪ DCMR (GR) ▪ Stichting herontwikkeling Zellingwijk ▪ Stichting bodembeheer Krimpenerwaard ▪ Stichting ontwikkeling De Venen

¹¹¹ Aantal verbonden partijen per provincie op basis van jaarstukken/productenrealisatie 2006. De Rekenkamer heeft niet getoetst of de opgave van de provincie volledig en juist is.

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Economische Zaken en Ruimtelijke ordening	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland BV 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rottepolderpark BV ▪ Business Park Ymond CV ▪ Financieringsmaatschappij voor Regionale Ontwikkeling van Noord-Holland "Firon" BV ▪ Ontwikkelingsmaatschappij Noord-Holland NV ▪ Regionale Ontwikkelingsmaatschappij voor het Noordzeekanaalgebied NV ▪ Zeehaven IJmuiden NV ▪ Schiphol Area Development company NV 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Buys Ballotfonds BV ▪ Stichting Nieuwe Bedrijvigheid Utrecht ▪ Stichting Unité 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ROM-Drechtsteden (NV/CV) ▪ Stichting Kennisalliantie ▪ IOPW (NV/BV/CV) ▪ Glastuinbouwontwikkelingsmaatschappij (BV/CV) ▪ Grondbank RZG Zuidplas (GR) ▪ Vereniging Deltametropool
Kunst en cultuur	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Erfgoedcentrum Nieuw Land (GR) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Landelijke bouwkunst West-Friesland NV ▪ Oostindiëvaarder "Amsterdam" NV 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stichting Vrede van Utrecht 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stichting werelderfgoed Kinderdijk
Overige	<ul style="list-style-type: none"> ▪ BNG NV ▪ Essent NV ▪ Nuon NV ▪ Stichting ICTU 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ BNG NV ▪ NWB NV ▪ Nuon NV ▪ Schadeschap Luchthaven Schiphol (GR) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ BNG NV ▪ NWB NV ▪ REMU Houdstermaatschappij NV¹¹² 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ BNG NV ▪ NWB NV ▪ Delta NV ▪ Parkeergarage Zuid-Holland BV ▪ Proav NV

¹¹² Het belang in REMU NV is in 2003 verkocht, maar als de garantieverplichtingen vrijvallen, is het mogelijk dat de provincie nog een aanvullende opbrengst ontvangt uit de verkoop. REMU is dan ook nog opgenomen in de paragraaf verbonden partijen.



Colofon

RANDSTEDELIJKE REKENKAMER

Randstedelijke Rekenkamer
Teleportboulevard 110
1043 EJ Amsterdam

020 – 58 18 585	TELEFOON
020 – 58 18 586	FAX
info@randstedelijke-rekenkamer.nl	EMAIL
www.randstedelijke-rekenkamer.nl	INTERNET

Amsterdam
December 2007

