

## **KADERNOTA VERBONDEN PARTIJEN 2020**

Concept 26 mei 2020

**Provincie Noord-Holland**

Inhoudsopgave:	blz.
1. Inleiding	3
2. Deelnemingen	5
a. Aandeelhouderschap algemeen	5
b. Aangaan van deelnemingen	6
c. Aansturen van deelnemingen	11
d. Evaluatie	19
e. Wijzigen of afstoten van deelnemingen	20
f. Rolverdeling PS/GS	22
3. Stichtingen	25
4. Verenigingen	27
5. Gemeenschappelijke Regelingen	29

#### **Bijlagen:**

1. Overzicht verbonden partijen Provincie Noord-Holland
2. Verzelfstandiging en samenwerking bij decentrale overheden (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)
3. Aanbevelingen uit de evaluatie verbonden partijen 2019

## 1. Inleiding

Voor het realiseren van maatschappelijke opgaven hebben overheden (rijk, provincies, gemeenten en waterschappen) elkaar nodig. Soms kan het van belang zijn hierbij ook andere semi-publieke en/of private partners te betrekken. In alle gevallen zal binnen de kaders van het democratisch bestel moeten worden gezocht naar de meest effectieve en efficiënte vorm van samenwerken om de opgaven te kunnen realiseren.

De provincie beschikt over een grote verscheidenheid aan instrumenten om haar beleidsdoelstellingen te realiseren, zowel van publiekrechtelijke als privaatrechtelijke aard. Vanuit de specifieke opgave zal steeds moeten worden bezien wat een passende wijze van uitvoering is, met de keuze uit het daarbij behorende instrumentarium. In deze nota wordt op een van deze instrumenten, het instrument van de verbonden partijen, ingegaan.

Bij een **verbonden partij** is sprake van een bestuurlijke en financiële betrokkenheid van de provincie bij een andere organisatie, zoals een vennootschap, stichting of vereniging.

Bestuurlijke betrokkenheid betekent vertegenwoordiging in het bestuur of het hebben van stemrecht.

Financiële betrokkenheid betekent dat er middelen ter beschikking zijn gesteld die verloren gaan in geval van faillissement van de partij of dat een bedrag op de provincie kan worden verhaald als de partij haar verplichtingen niet nakomt.

De huidige Nota verbonden partijen is vastgesteld in 2015. De argumenten om een nieuwe nota te maken zijn de volgende :

- a. Er is een evaluatie van de verbonden partijen uitgevoerd. De belangrijkste aanbevelingen zijn opgenomen in bijlage 3;
- b. de verplichting om elke vier jaar een nieuwe Kadernota verbonden partijen te maken, zoals opgenomen in de Financiële verordening Provincie Noord-Holland 2019.

De rijksoverheid heeft eind 2013 de Nota deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013 uitgebracht. Het beleid voor het beheer van staatsdeelnemingen gaat uit van het zogeheten 'actief aandeelhouderschap'. Publiek belang en het beheer van maatschappelijk vermogen staan in dit beleid centraal.

De provincie Noord-Holland streeft eveneens een actief aandeelhouderschap na. Deelnemen is niet een doel op zich, maar moet bijdragen aan de borging van publieke belangen. Dit gebeurt door te beoordelen of de strategie van de onderneming in lijn is met de door de provincie gedefinieerde publieke belangen, door het (al dan niet) goedkeuren van investeringen, door het vaststellen van het beloningsbeleid en door het benoemen van goede bestuurders en commissarissen.

De Provincie Noord-Holland kent een viertal vormen van verbonden partijen:

1. Deelnemingen;
2. Stichtingen;
3. Verenigingen/coöperaties;
4. Gemeenschappelijke Regelingen.

In hoofdstuk 2 komt de werkwijze rond de provinciale deelnemingen uitgebreid aan de orde.

Deze werkwijze wordt zoveel mogelijk ook toegepast voor de andere rechtsvormen. Door het eigen karakter van de verschillende vormen kan dat echter niet op alle terreinen worden doorgevoerd. In de hoofdstukken 3, 4 en 5 worden de verschillen qua werkwijze voor stichtingen, verenigingen/coöperaties en gemeenschappelijke regelingen toegelicht.

## 2. Deelnemingen

### 2a. Aandeelhouderschap algemeen

Binnen de Provincie Noord-Holland vallen onder het begrip verbonden partijen deelnemingen (vennootschappen), stichtingen, verenigingen en gemeenschappelijke regelingen.

Het begrip **deelnemingen** wordt gehanteerd voor vennootschappen, waarvan de provincie aandeelhouder (“deelnemer in het kapitaal”) is.

Het meest geëigende instrument om publieke doelen te bereiken is wet- en regelgeving. De situatie kan zich echter voordoen dat publieke doelen zodanig abstract zijn geformuleerd dat ze moeilijk zijn te vertalen naar wet- en regelgeving.

Een voorbeeld is de betrokkenheid van (provinciale) overheden in tal van netwerkbedrijven. Het publieke belang van goede nutsvoorzieningen van de burgers is moeilijk alleen in wet- en regelgeving te verankeren. Bovendien kan het nodig zijn flexibel te reageren op veranderingen. Wet- en regelgeving alleen is dan geen toereikend instrument. Wanneer de provincie het belangrijk vindt om in dat soort omstandigheden toch aan het roer te zitten kan een deelneming (aandeelhouderschap) uitkomst bieden.

Het deelnemen in een vennootschap is een instrument dat de overheid kan benutten om maatschappelijke doelstellingen uit het collegeprogramma of de programmabegroting te behalen. Daarbij verwacht de overheid dichter bij de realisatie van haar (publieke) doelen te komen.

Er zijn dan ook voor de Provincie Noord-Holland verschillende redenen geweest om een deelneming op te richten.

In een aantal gevallen is de keuze gemaakt dat het publieke belang het best kan worden behartigd door een bestaande provinciale activiteit buiten de provinciale organisatie te plaatsen. Voorbeelden van dergelijke verzelfstandigingen uit het verleden zijn: PWN, Alliander en Afvalzorg.

Daarnaast is sprake geweest van activiteiten die gezamenlijk met andere publieke en/of private partijen worden uitgevoerd ter behartiging van provinciale publieke belangen. Voorbeelden hiervan zijn: Schiphol Area Development Company (SADC), Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord, Zeestad en PolanenPark.

Tenslotte is voor een deelneming gekozen bij nieuw te ontwikkelen activiteiten die het publieke belang behartigen. Voorbeelden daarvan zijn het Participatiefonds Duurzame Economie Provincie Noord-Holland (PDENH) en Innovatiefonds Noord-Holland (INH).

## 2b. Aangaan van deelnemingen

Zoals hiervoor is aangegeven moet deelnemen in een vennootschap niet een doel op zich zijn, maar moet het bijdragen aan provinciale doelen en belangen. Dit betekent dat aan een aantal voorwaarden moet worden voldaan alvorens tot het aangaan van een deelneming kan worden besloten.

### Criteria voor het aangaan van deelnemingen

De provincie zal initiatieven tot het aangaan van (nieuwe) deelnemingen toetsen aan de volgende criteria:

1. Er dient sprake te zijn van een publiek belang;
2. Het publieke belang dient vertaald te zijn in duidelijke beleidsdoelstellingen;
3. Er moet een afweging plaatsvinden van mogelijke instrumenten, waaruit blijkt dat het instrument van een deelneming het beste bijdraagt aan realisatie van de beleidsdoelstellingen;
4. Er wordt een duidelijke strategie voor de aansturing van de deelneming vastgesteld;
5. Er moet expliciet een exit-strategie worden geformuleerd met de voorwaarden waaronder de provincie kan stoppen met de deelneming;
6. Er wordt gestreefd naar een passend rendement;
7. De risico's van de deelneming worden vooraf in kaart gebracht en periodiek gemonitord.

Deze criteria worden hierna uitgewerkt.

#### *1. Er dient sprake te zijn van een publiek belang*

In het algemeen is het mogelijk voor de overheid om publieke belangen veilig te stellen via wet- en regelgeving, al dan niet ondersteund door subsidies of belastingen die de productie van goederen of diensten beïnvloeden. Wet- en regelgeving grijpt rechtstreeks aan bij het probleem en is daarom vaak zowel het meest effectief als het meest efficiënt.

Bovendien is wet- en regelgeving transparant en voorspelbaar, waardoor belanghebbenden weten waar ze aan toe zijn en duidelijk is waar partijen op kunnen worden afgerekend. Wet- en regelgeving komt bovendien op democratische wijze, via zorgvuldige processen tot stand. De ruimtelijke inrichting is bijvoorbeeld een publiek belang dat het beste via wetten en regels geborgd kan worden.

In sommige situaties komt de realisatie van publieke belangen echter niet tot stand zonder overheidsbetrokkenheid. Zo zijn er vanwege de omvang van investeringen en/of de daarmee gepaard gaande risico's in relatie tot de looptijd van de noodzakelijke financiering, soms geen private partijen die de (gehele) investering kunnen financieren, terwijl de overheid in bepaalde gevallen aan de totstandkoming van de investering publieke belangen toekent. Zo is in 1915 de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) opgericht door een groot aantal publieke partijen om financieringen voor overheden te kunnen verzorgen. Van meer recente datum is de oprichting van het Innovatiefonds Noord-Holland (INH), ter stimulering van innovatieve projecten in de provincie.

Als voorwaarde voor een provinciale deelneming geldt daarom dat er sprake is van een publiek en een provinciaal belang, dat structureel van karakter is en onderdeel uitmaakt van majeure provinciale beleidsopgaven en dat niet louter met wet- en regelgeving geborgd kan worden. Per geval zal dit gemotiveerd moeten worden.

## *2. Duidelijke beleidsdoelstelling*

Het publieke belang dient te zijn vertaald in een welomschreven beleidsdoelstelling, bij voorkeur vastgelegd in wet- en regelgeving. Bij het voorstel tot het aangaan van een deelneming zal concreet worden gemaakt welke publieke belangen er zijn, hoe die moeten worden geborgd en wat de taak voor de (op te richten)deelneming is bij de uitvoering van die doelstellingen.

## *3. Deelneming is het beste instrument*

Nieuwe deelnemingen kunnen worden aangegaan als dat, na zorgvuldige afweging van de alternatieven, de beste keuze lijkt te zijn. Uitgangspunt hierbij is dat publieke middelen slechts risicodragend worden ingezet indien sprake is van gecalculerde risico's. Daarbij dient afgewogen te worden of de deelneming in de gegeven omstandigheden het geëigende middel is om publieke belangen te borgen. De provincie is geen belegger en mag niet om speculatieve redenen deelnemen in vennootschappen. Er moet dus een aantoonbare en dwingende reden zijn om op basis van de genoemde voorwaarden risicodragend te participeren in een vennootschap of andere rechtspersoon.

Er moet een afweging gemaakt worden tussen de beschikbare instrumenten (subsidie, garantstelling, geldlening, convenant e.d.) en uit die afweging moet in de relatie doel/middel blijken dat het instrument van deelneming het beste bijdraagt aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen in vergelijking met de andere beschreven instrumenten.

Als bijlage 2 bij deze Kadernota is opgenomen het rapport Verzelfstandiging en samenwerking bij decentrale overheden. Dit rapport is geschreven in opdracht van het ministerie van BZK en biedt een afwegingskader voor de keuze tussen publiekrechtelijke of privaatrechtelijke vormgeving. In de hoofdstukken 3 en 4 wordt beschreven op welke wijze publieke taken kunnen worden uitgevoerd en welke rechtsvorm daarbij past.

Specifiek voor een deelneming geldt: een deelneming vertegenwoordigt een bepaalde waarde door de waarde van de onderliggende aandelen. Naast de waarde van het pakket ten tijde van het aangaan van de deelneming bestaat de mogelijkheid van waardeaan groei door positieve resultaten in de vennootschap.

Het deelnemen in een vennootschap kan daarom te prefereren zijn boven het verstrekken van een subsidie, aangezien de mogelijkheid van terugvloeien van waarde en aangroei van waarde rechtstreeks via het instrument deelneming is geborgd.

Een belangrijk voordeel van een deelneming is de mogelijkheid tot (bij-)sturing: via het aandeelhouderschap kan invloed worden uitgeoefend op ontwikkelingen die niet voorzien waren bij de inzet van het instrument.

Om het instrument deelneming optimaal te benutten dienen duidelijke afspraken te worden gemaakt. De risico's moeten vooraf in beeld worden gebracht en die risico's moeten blijvend worden gemonitord. Op basis van een totaalafweging dient de keuze voor het in de gegeven omstandigheden meest geschikte instrument te worden gemaakt.

#### *4. Strategie voor aansturing*

De aansturing van een deelneming door de provincie vindt slechts plaats in de rol van aandeelhouder van de betrokken vennootschap.

Bij het aangaan van een deelneming zal in overleg met Provinciale Staten worden vastgesteld welke mate van aansturing gekozen wordt. Uitgangspunt is dat de provincie als aandeelhouder invloed wil kunnen uitoefenen op de bedrijfsvoering van de deelneming in verband met de publieke belangen die worden behartigd. Dat kan door een meerderheidsbelang in de deelneming te hebben dan wel door het maken van afspraken met andere aandeelhouders over de strategische koers en keuzes in de deelneming. De provincie kiest voor het actief beheren van de deelnemingen (zie tevens hoofdstuk 2c).

Bij deelnemingen wordt als standaard werkwijze voor de meest vergaande vorm van bestuurlijke en ambtelijke aansturing gekozen: over aandeelhoudersbesluiten wordt voorafgaande aan de aandeelhoudersvergadering besloten in een vergadering van Gedeputeerde Staten, waarbij een integraal ambtelijk advies voorligt waarin de relevante beleidsinhoudelijke, financiële, juridische en overige aspecten worden gewogen.



Deze werkwijze wordt niet gevolgd bij de deelnemingen BNG en NWB aangezien die deelnemingen als belegging worden aangehouden. Ook bij Zeehaven IJmuiden N.V. wordt deze werkwijze niet gevolgd, aangezien de provincie daarvan geen aandeelhouder is maar houder van certificaten van aandelen (en daarmee slechts gerechtigd tot de winst en niet stemgerechtigd).

Vervolgens wordt de provincie vertegenwoordigd binnen de aandeelhoudersvergadering van de deelneming door de gedeputeerde in wiens beleidsveld de deelneming actief is, tenzij sprake is van majeure conflicterende belangen tussen de provincie en (de bedrijfsvoering van) de deelneming. In dat laatste geval wordt de deelneming bij een andere gedeputeerde belegd. Die keuze wordt mede gemaakt aan de hand van een weging van de aan de betreffende deelneming verbonden risico's.

Los van de besluitvorming rond het aangaan van een deelneming zullen Gedeputeerde Staten bij het aantreden van een nieuw college een overzicht van alle verbonden partijen aan Provinciale Staten voorleggen, waarbij de bestuurlijke toedeling per partij zal worden toegelicht.

#### *5. Exit-strategie*

Voordat besloten wordt tot het aangaan van een deelneming moet een exit-strategie geformuleerd worden. In een exit-strategie wordt vastgelegd hoe de provincie op termijn afscheid kan nemen van de deelneming. Dit kan geregeld worden door afspraken te maken met eventuele andere deelnemers (aandeelhoudersovereenkomst) of door statutaire regelingen waardoor het mogelijk wordt gemaakt uit te treden.

Hierbij kan gedacht worden aan de methodiek van vaststelling van de waarde van de aandelen, een lock-up periode waarbinnen aandelen niet vervreemd mogen worden etc.

Uittreding kan zich voordoen wanneer de beleidsdoelstellingen gehaald zijn of wanneer het beleid van de onderneming zich in een andere dan de gewenste richting gaat bewegen en niet bij te sturen valt of wanneer het provinciale beleid in de loop der tijd is gewijzigd.

#### *6. Rendement*

Voor een provinciale deelneming geldt dat deze in beginsel (afhankelijk van de beoogde beleidsdoelstellingen) als vennootschap in staat moet zijn om een rendement te behalen op zijn producten of diensten, passend bij de risico's die met de ondernemingsactiviteiten gepaard gaan en waarbij de (financiële) continuïteit van de onderneming wordt gewaarborgd. Dit wil zeggen dat een zodanig rendement wordt behaald dat de onderneming zijn waarde behoudt, kan blijven investeren en zich zelfstandig kan financieren tegen een acceptabele rente en voorwaarden.

Maatschappelijk rendement kan daarbij ook relevant zijn, mits dit meetbaar is. Dit speelt bijvoorbeeld bij provinciale investeringsfondsen zoals PDENH en INH.

Bijstorten van kapitaal hoeft niet per definitie een probleem te zijn mits dit is voorzien en het in relatie tot de beleidsdoelstellingen gebeurt. De bedrijfsvoering moet daarbij efficiënt zijn.

De provincie streeft als aandeelhouder in een deelneming geen winstmaximalisatie na. Bij een deelneming is een gezonde vermogensstructuur van belang voor de continuïteit van een deelneming. Ook zorgt een gezonde vermogensstructuur voor de mogelijkheid van het aantrekken van externe financiering.

De financiering van een deelneming kan bestaan uit eigen en vreemd vermogen. Kenmerk van een provinciale deelneming is dat de provincie in ieder geval participeert in het eigen vermogen (in casu in het aandelenkapitaal). Daarnaast is het mogelijk dat de provincie vreemd vermogen verstrekt of zich garant stelt.

### *7. Risico's*

De risico's van een deelneming moeten in beeld worden gebracht en afgewogen worden tegen de redenen voor het aangaan van een deelneming.

Voor het bepalen en beoordelen van de risico's dient in ieder geval bij iedere nieuwe deelneming een businesscase te worden opgesteld, waarbij de volgende activiteiten worden uitgevoerd:

- a. Risico-inventarisatie van alle financiële en niet- financiële risico's;
- b. Waar mogelijk een scenarioanalyse waarbij risico's inzichtelijk kunnen worden gemaakt.

Uiteindelijk dient de uitslag van de analyse van de businesscase dermate robuust te zijn dat voldoende zekerheid kan worden verkregen over de continuïteit van de deelneming en daarmee op het halen van de provinciale beleidsdoelstellingen.

Elke verbonden partij zal moeten voldoen aan de staatssteunregels. In het geval de provincie aandelen verwerft zal dat tegen een marktconforme prijs moeten gebeuren.

Voor het opzetten voor risicokapitaalfondsen gelden specifieke eisen die zijn neergelegd in artikel 21 van verordening EG 651/2014 ( Algemene groepsvrijstellingsverordening).

## 2c. Aansturen van deelnemingen

In een deelneming (vennootschap) zijn drie organen relevant: het bestuur (directie), een eventuele raad van commissarissen (hierna: RvC) en de Algemene vergadering van Aandeelhouders (hierna: AvA).

De provincie vervult bij deelnemingen slechts de rol van aandeelhouder. Als aandeelhouder wordt gestreefd naar invloed op de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld door majeure besluiten te laten onderwerpen aan goedkeuring door de AvA.

### Aandeelhouderschap in de praktijk

Gedeputeerde Staten zijn verantwoordelijk voor privaatrechtelijke rechtshandelingen van de provincie. Dit houdt in dat besluitvorming door Gedeputeerde Staten plaatsvindt voordat in een aandeelhoudersvergadering zeggenschapsrechten worden uitgeoefend. Daar waar dit vereist is zullen Gedeputeerde Staten bij hun standpuntbepaling Provinciale Staten consulteren of om instemming vragen (zie hoofdstuk 2e).

Een aandeelhoudersvergadering is het moment waarop de provincie als aandeelhouder een formeel standpunt kan innemen over de gang van zaken bij een deelneming, bijvoorbeeld over het gevoerde beleid, de strategie van de deelneming of over benoemingen. Hierbij dient bedacht te worden dat een standpunt van de provincie als aandeelhouder niet automatisch met zich meebrengt dat de deelneming dit standpunt over zal nemen. Van belang is onder meer hoe groot het aandelenbelang en daarmee de invloed van de provincie is. Tevens is van belang hoe bij het aangaan van de deelneming in de statuten is geregeld waar de bevoegdheden van de aandeelhouders liggen.

Afgezien van de meer formele setting van de aandeelhoudersvergaderingen wordt er periodiek overleg gevoerd door de portefeuillehouder met de directie en/of leden van de RvC van de betrokken deelneming. In deze gesprekken worden de actuele onderwerpen besproken die binnen de deelneming spelen. Ook met mede-aandeelhouders wordt gesproken over de ontwikkelingen rond de deelneming.

Via een **actief aandeelhouderschap** willen Gedeputeerde Staten bevorderen dat de publieke doelen door de betreffende deelneming zo optimaal mogelijk worden gerealiseerd.

Binnen het actieve aandeelhouderschap wordt vooral gekeken naar:

1. de strategie van de deelneming;
2. een actieve en brede toetsing van investeringsvoorstellen boven een bepaalde omvang (bijv. het aangaan of afstoten van een aandelenbelang);
3. de benoeming van directieleden en commissarissen;
4. het beloningsbeleid van directieleden en de vergoeding van commissarissen;
5. Het toezien op duurzaamheid, diversiteit en eerlijke arbeidsvoorwaarden;
6. het toezien op een kwalitatief hoogwaardig en transparant corporate governance beleid (daar waar mogelijk moeten de provinciale deelnemingen de corporate governance code toepassen);
7. het toezien op een efficiënte bedrijfsvoering, een gezonde vermogensstructuur en een gezond rendement (dividend).

Hieronder wordt uitgewerkt uit wat dit betekent voor de rol- en taakverdeling en verantwoordelijkheden bij de aansturing.

### *1. Strategie*

De vaststelling van de strategie van een deelneming is een belangrijk ijkmoment om te bepalen of de publieke doelen binnen de deelneming in voldoende mate tot hun recht komen. De provincie wil als aandeelhouder invloed hebben op de wijze waarop de statutaire doelen op strategisch niveau worden uitgewerkt. De provincie kan dan in de aandeelhoudersvergadering meebeslissen over onderwerpen als belangrijke investeringsbesluiten en de strategische koers van een onderneming.

De doelen van een vennootschap worden vastgelegd in statuten. Het is van belang om de doelen van de deelneming zo te formuleren en te verankeren in de statuten dat deze het doel weergeeft waar de provincie als deelnemer of aandeelhouder met de onderneming naar streeft. Gedeputeerde Staten willen invloed uitoefenen om middels de vertegenwoordiging in de AvA te kunnen bewaken dat de koers van de deelneming in overeenstemming blijft met de publieke belangen van de provincie.

Daarnaast willen Gedeputeerde Staten ook in staat zijn te beoordelen of er mogelijke financiële risico's ontstaan door de strategische koers en het investeringsbeleid van de deelneming. Daarbij gaat de aandacht ook uit naar de continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening en een zo doelmatig mogelijke uitvoering. Goed renderende ondernemingen bevatten immers minder risico's en leveren in veel gevallen ook inkomsten op voor de algemene middelen die beschikbaar komen voor andere overheidsbestedingen.

Onder strategische keuzes valt ook besluitvorming over belangrijke veranderingen in de identiteit of het karakter van de onderneming (bijvoorbeeld het aangaan of verbreken van een duurzame samenwerking die van ingrijpende betekenis is) of een belangrijke statutenwijziging.

Bij de provinciale deelnemingen is zelden sprake van formeel opdrachtgeverschap van de provincie richting de deelneming. Desondanks wil de provincie, in nauw overleg met de deelnemingen, periodiek kunnen beoordelen of bijgedragen wordt aan realisatie van provinciale doelstellingen.

Gedeputeerde Staten zullen jaarlijks de ontwikkelingen binnen de diverse deelnemingen bespreken en daarbij beoordelen of wordt bijgedragen aan provinciale beleidsdoelstellingen.

Elke vier jaar zullen de deelnemingen worden geëvalueerd. Daarbij wordt beoordeeld of het houden van een belang in een deelneming nog een provinciaal doel dient. Ingeval er wezenlijke strijdigheid is ontstaan tussen het doel en belang van de deelneming en het publiek belang, zal overwogen moeten worden om de deelneming geheel of gedeeltelijk af te stoten (zie hoofdstuk 2D).

## *2. Investeringsvoorstellen*

Een deelneming is bewust op afstand van de provincie gezet. De taken en bevoegdheden liggen bij de directie en eventuele RvC van een deelneming. De provincie draagt zelf geen directe verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van beleid/taken door de deelneming.

Naast de wettelijk toegekende rechten kunnen er in de statuten of in een aandeelhouders-overeenkomst aanvullende bevoegdheden voor de algemene vergadering van aandeelhouders worden opgenomen.

Hierbij valt onder meer te denken aan:

- het goedkeuren van investeringen boven een bepaald bedrag;
- het goedkeuren van een businessplan;
- het aangaan van overeenkomsten tot het lenen of uitlenen van gelden en het aangaan van kredietovereenkomsten;
- het verkrijgen van zekerheden alsmede het opzeggen of afstand doen van zekerheden;
- het aangaan van overeenkomsten waarbij de deelneming zich als borg of hoofdelijk medeschuldenaar verbindt, zich voor een derde sterk maakt of zicht tot zekerheidsstelling voor een schuld van een derde verbindt.

Gedeputeerde Staten zullen verzoeken tot goedkeuring van dergelijke handelingen toetsen aan de provinciale belangen en beleidsdoelstellingen die met de deelneming worden beoogd. Daarbij zal tevens worden afgewogen of mogelijke risico's in de voorstellen niet negatief uitwerken op de bedrijfsvoering van de deelneming.

Waar het wettelijk mogelijk is, is het van belang dat in de statuten geregeld wordt dat de aandeelhouders in een moederverenootschap in moeten stemmen met belangrijke besluiten binnen dochterverenootschappen.

### *3. Benoeming bestuur en commissarissen*

Het bestuur ("directie") is belast met het besturen van de vennootschap.

De RvC houdt toezicht op het bestuur en op de algemene gang van zaken en richt zich daarbij op het belang van de vennootschap.

Leden van het bestuur en de RvC worden in principe benoemd door de algemene vergadering van aandeelhouders, tenzij de benoeming van het bestuur is voorbehouden aan de RvC (bij een structuurvennootschap met volledig regime).

Bij de benoeming van een bestuurder of commissaris gelden de volgende spelregels:

- Leden van Gedeputeerde Staten en/of Provinciale Staten en/of een persoon met een functie binnen het provinciale overheidsapparaat worden niet benoemd tot commissaris of bestuurder (directeur) van een provinciale deelneming;
- Oud-leden van Gedeputeerde Staten en/of personen die een functie hebben bekleed binnen het provinciale overheidsapparaat, kunnen slechts na afloop van een termijn van twee kalenderjaren benoemd worden tot commissaris of directeur van een provinciale deelneming. Voor oud-leden van Provinciale Staten is de termijn een kalenderjaar.
- Gedeputeerde Staten besluiten bij een benoeming dan wel een voordracht slechts over kandidaten die zij geschikt achten als commissaris/directeur bij een provinciale deelneming op basis van een vooraf opgestelde openbare profielschets en een open en transparante benoemingsprocedure;
- Indien Gedeputeerde Staten een commissaris mogen aanbevelen bij een provinciale deelneming, zal deze persoon net als andere kandidaten onderdeel uitmaken van de sollicitatieprocedure en beslist de RvC van de desbetreffende deelneming of deze persoon al dan niet wordt voorgedragen tot commissaris.

De provincie streeft maatwerk na bij de benoeming van een statutair bestuurder van een deelneming en het aangaan van de daarbij behorende arbeidsovereenkomst.

De huidige wetgeving maakt het mogelijk om bij een statutair bestuurder af te wijken van de zogenaamde ketenregeling (ketenregeling per 1-1-2020: er mogen maximaal drie contracten voor bepaalde tijd op rij gesloten worden binnen een periode van drie jaar).

De reden dat voor statutair bestuurders een uitzondering bestaat, is gelegen in de overweging dat statutair bestuurders niet tot de doelgroep behoren die de ketenregeling beoogt te beschermen. Door het opnemen van deze afwijking is het mogelijk om bijvoorbeeld drie arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd van elk vier jaar te sluiten zonder dat een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd ontstaat. Op deze wijze kan er gemakkelijker ingesprongen worden op actuele behoeften en gebeurtenissen bij de provinciale deelnemingen.

Bij de werving van een commissaris/directeur staat voorop dat de juiste mensen op de juiste plek benoemd dienen te worden met het oog op goed ondernemingsbestuur en de publieke belangen die hiermee zijn gemoeid. In het selectieproces worden duidelijke kwaliteit- en toetsingscriteria opgenomen om de kwaliteit van kandidaten te borgen. Daarbij wordt ook nadrukkelijk gelet op een evenwichtige verdeling tussen mannen en vrouwen.

De provincie streeft na dat commissarissen bij een deelneming maximaal twee termijnen (twee maal vier jaar) zitting hebben in een RvC om zo de scherpte en onafhankelijkheid te borgen. Tevens dient binnen de RvC te worden voorzien in een eigen periodieke evaluatie van haar functioneren.

In het Burgerlijk Wetboek is vastgelegd dat een commissaris van een onderneming primair moet doen wat goed is voor deze onderneming, zonder last of ruggespraak. Er is dus geen sprake van een vertegenwoordiging van de provincie door een commissaris.

In die gevallen dat de provincie een commissaris voordraagt, kan deze voordracht dus niet worden geïnterpreteerd als de aanwijzing van een 'provinciaal belangenbehartiger' in een deelneming.

Wel vindt de provincie het van belang de betrokken commissarissen regelmatig te informeren over het provinciaal beleid om te bevorderen dat de commissarissen oog hebben voor het publieke belang en de eventuele ontwikkelingen daarbij.

#### *4. Beloningsbeleid directie en raad van commissarissen*

##### *Statutair bestuurder*

Het bezoldigingsbeleid (kader) bij een deelneming wordt vastgesteld door de algemene vergadering van aandeelhouders. Voor de provincie geldt als randvoorwaarde dat een directeur bij een deelneming geen hogere bezoldiging mag ontvangen dan hetgeen is neergelegd in de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) (ook als deze wetgeving niet van toepassing is op de desbetreffende

deelneming). Dit geldt eveneens voor een ontslagvergoeding van een statutair bestuurder van een deelneming. Paragraaf 1 en 2 van de WNT zijn derhalve integraal van toepassing op een statutair bestuurder van een deelneming.

Gezien de aard van de deelnemingen wordt een uitzondering gemaakt voor de BNG en de NWB. Het beloningsbeleid van de BNG en de NWB valt binnen de kaders van het Staatsdeelnemingenbeleid.

Het norminkomen onder de WNT is als volgt opgebouwd:

- de beloning;
- de door de werkgever betaalde sociale-verzekeringspremies;
- de belastbare vaste en variabele onkostenvergoedingen; en
- de voorzieningen ten behoeve van beloningen betaalbaar op termijn (pensioenpremies).

De maxima van deze bedragen worden jaarlijks bij ministeriële regeling gewijzigd.

De provincie hanteert de lijn dat alle beloningen van bestuurders van deelnemingen openbaar worden gemaakt.

#### *Commissaris*

Ook de beloning van een commissaris wordt vastgesteld door de algemene vergadering van aandeelhouders. De grenzen van de WNT voor de beloning van commissarissen worden gevolgd. Het maximum voor een lid van de raad van commissarissen en een voorzitter van de raad van commissarissen bedraagt per kalenderjaar 10 respectievelijk 15 procent van het maximale norminkomen van een directeur zoals hiervoor omschreven.

#### *5. Duurzaamheid, diversiteit en eerlijke arbeidsvoorwaarden*

De provincie verwacht van haar deelnemingen dat actief stappen worden gezet op de belangrijke thema's duurzaamheid, diversiteit en eerlijke arbeidsvoorwaarden. Net zoals de provincie dat doet.

Op het gebied van duurzaamheid verwacht de provincie dat de deelnemingen actief bijdragen aan het halen van de doelstellingen uit het Klimaatakkoord.

De provincie wil een goed werkgever zijn, voor alle mensen die bij haar werken, met eerlijke en eigentijdse arbeidsverhoudingen.

Bij een overheidsorganisatie speelt een aantal factoren een rol wanneer wordt gesproken over goed werkgeverschap. Bijvoorbeeld de waarden voor goed openbaar bestuur, waaronder veiligheid, integriteit en het gelijkheidsbeginsel. En de voorbeeldrol die de provincie heeft als overheidsorganisatie richting de maatschappij, waardoor duurzaamheid, diversiteit en inclusie prominent in beeld zijn.



De provincie bevordert diversiteit in haar personeelsbestand door het bewust mee te nemen in haar arbeidsmarktbenadering, er wordt aandacht besteed aan bewustwording van het thema en mogelijkheden worden benut om bij dit thema op te trekken met netwerkpartners.

Bovengenoemde thema's vindt de provincie belangrijk bij de uitvoering van haar personeelsbeleid. De provincie verwacht dat haar deelnemingen dit belang onderkennen en er op passende wijze actief uitvoering aan geven. Hierover zal de provincie het gesprek aangaan met haar deelnemingen.

#### *6. Governancebeleid*

Om waarborgen te hebben dat de publieke belangen ook in de structuur van de organisatie goed zijn verankerd, verlangt de provincie van de (grotere) deelnemingen dat er een governancebeleid is.

In dit beleid dienen onder meer regels te zijn opgenomen over bestuur en RvC (onder meer taak en werkwijze, deskundigheid, diversiteit, bezoldiging, transparantie, belangenverstrengeling) en over de bevoegdheden van aandeelhouders. Het beleid dient ook spelregels te bevatten over de wijze waarop bestuur, RvC en aandeelhouders met elkaar om moeten gaan. Uitgangspunt is dat het governancebeleid in overeenstemming is met de Corporate Governance code, aangezien deze code als 'best practice' wordt gehanteerd voor overheidsdeelnemingen. De directie dient in het jaarverslag te rapporteren over de wijze waarop de Code is gevolgd.

#### *7. Dividendbeleid en overige financiële aspecten*

De provincie streeft ernaar dat iedere deelneming een dividendbeleid opstelt dat met de provincie als aandeelhouder wordt besproken. In het dividendbeleid zet een deelneming uiteen welk deel van de winst de onderneming in beginsel jaarlijks wil uitkeren als dividend en welke overwegingen daarbij relevant zijn. Meestal wordt in de aandeelhoudersvergadering besloten wat er als dividend wordt uitgekeerd. Ook kan het zo zijn dat de statuten van een deelneming bepalen dat (een gedeelte van) de winst door de directie wordt gereserveerd na daartoe goedkeuring te hebben verkregen van de raad van commissarissen. De overige winst staat dan ter vrije beschikking van de aandeelhoudersvergadering.

Als een deelneming een grote investeringsagenda heeft of bijvoorbeeld meer weerstandsvermogen moet opbouwen, kan het zo zijn dat het voor de hand ligt om minder of zelfs geen dividend te laten uitkeren. Niet-uitgekeerde winst wordt toegevoegd aan het eigen vermogen van de deelneming en versterkt hiermee de kapitaalratio's.

## Jaarrekening

De aandeelhouders hebben de statutaire bevoegdheid om de jaarrekening goed of af te keuren. Het afkeuren van een jaarrekening is een vergaand middel om het ongenoegen over het gevoerde beleid van een deelneming te laten blijken. Het is een aanwijzing dat er ter principale ontwikkelingen binnen de deelneming hebben plaatsgevonden die niet op de instemming van de aandeelhouders kunnen rekenen. Het afkeuren van een jaarrekening zal dan ook veelal betekenen dat er ingrijpende maatregelen in het bestuur van de deelneming vereist zijn. Het kan dan ook gezien worden als een uiterst middel om het publieke belang in de deelneming te behartigen.

## 2d. Evaluatie

Met een welomschreven beleidsdoelstelling is bij het aangaan van een deelneming helder gemaakt welke taak dient te worden gerealiseerd door de vennootschap, waarvan de provincie aandeelhouder wordt. Periodiek (per vier jaar) zal worden geëvalueerd of de beleidsdoelstellingen worden behaald.

Als gevolg van veranderde omstandigheden, kan er een discrepantie ontstaan tussen de deelneming en publieke belangen.

Het is denkbaar dat de deelneming bepaalde acties, die goed zijn voor het bewerkstelligen van de publieke belangen, moet nalaten vanwege het waarborgen van de financiële continuïteit van de organisatie. Ook kan het zijn dat doelen van de deelneming niet meer in overeenstemming zijn met publieke belangen, bijvoorbeeld als gevolg van veranderde wetgeving of gewijzigde marktomstandigheden.

Beide aspecten zullen steeds tegen elkaar moeten worden afgewogen. Waar wenselijk moet daarbij zoveel mogelijk worden afgestemd met andere (publieke) medeaandeelhouders. Eventueel kan een herijking van de beleidsdoelen nodig zijn.

De conclusie van de evaluatie kan zijn:

- de deelneming ongewijzigd aan te houden
- de deelneming aan te houden met wijzigingen (zie hierna 2e)
- de deelneming (geheel of gedeeltelijk) te beëindigen (zie hierna 2e).

## 2e. Wijzigen of afstoten van deelnemingen

Het wijzigen of beëindigen van een deelneming dient zorgvuldig en op grond van een gedegen afwegingsproces te gebeuren. Voortdurend dient hierbij getoetst te worden of de actie passend is vanuit het oogpunt van het publiek belang. Tevens dient ervoor gezorgd te worden dat de besluitvormingsprocessen hieromtrent zorgvuldig en adequaat verlopen.

### Het wijzigen van een deelneming

Er kunnen situaties ontstaan die aanleiding zijn om de aard van een deelneming tussentijds aan te passen. Hierbij kan aan verschillende omstandigheden worden gedacht:

- Een deelneming komt in zodanige financiële omstandigheden terecht dat bijstorting in het aandelenkapitaal wenselijk is. In zijn algemeenheid betekent dit dat alle aandeelhouders hierin een keuze moeten maken, met eventuele gevolgen voor de verhoudingen in het aandelenkapitaal. Gelet op de begrotingsconsequenties zullen Provinciale Staten aan een bijstorting goedkeuring moeten geven.
- De provincie heeft bepaalde publieke belangen die ze via een bestaande deelneming wil realiseren. Hierover zal niet alleen overeenstemming met het bestuur van de deelneming moeten worden bereikt maar ook met de medeaandeelhouder(s). Als dit leidt tot majeure wijzigingen binnen de deelneming zullen Provinciale Staten goedkeuring aan deze wijzigingen moeten geven.
- Binnen bestaande deelnemingen komen aandelen van medeaandeelhouders beschikbaar, die aan de overige aandeelhouders worden aangeboden. De provincie zal moeten overwegen of ze deze zal willen overnemen als het past binnen het publieke belang.
- Bij enkele deelnemingen geldt dat alleen publieke partijen de aandelen kunnen houden. Dit geldt in het bijzonder voor een aantal netwerkbedrijven (drinkwater, gas, elektriciteit).

### Het beëindigen van deelnemingen

Bij het aangaan van een deelneming zijn van te voren, indien er mede-aandeelhouders zijn, afspraken gemaakt over een mogelijke exit.

Verkoop van een deelneming of het liquideren van een deelneming is een privaatrechtelijke handeling en daarmee een bevoegdheid van Gedeputeerde Staten. Het college zal daarbij moeten nagaan of het besluit tot verkoop of liquidatie dermate ingrijpende gevolgen voor de provincie heeft dat Provinciale Staten op grond van artikel 167 Provinciewet in de gelegenheid moet worden gesteld om wensen en bedenkingen te uiten.

Bij het beëindigen of afstoten van een deelneming dienen vooraf in ieder geval de volgende aspecten beoordeeld te worden:

- Het moet duidelijk zijn dat het aandeelhouderschap als instrument geen toegevoegde waarde meer heeft voor de borging van het publieke belang. Bijvoorbeeld omdat de betrokken publieke belangen via andere instrumenten zoals wet- en regelgeving afdoende zijn geregeld.
- Het moet duidelijk zijn dat niet meer wordt voldaan aan de voorwaarden van publiek aandeelhouderschap, waardoor de publieke belangen onvoldoende kunnen worden behartigd. Als dat het geval is dient afstoten van het aandeelhoudersbelang overwogen te worden.
- Er moeten voldoende waarborgen zijn dat de continuïteit van de dienstverlening door privaat aandeelhouderschap niet in gevaar komt. Hierbij moet rekening worden gehouden met eventuele risico's van bijvoorbeeld financiële problemen van de onderneming of afstoten van aandelen in buitenlandse of speculatieve handen. De mogelijkheid van deze risico's dient vanuit een maatschappelijke zorgplicht te worden meegewogen in de bredere afweging van de borging van publieke belangen.
- Het proces van vervreemden van de aandelen in een deelneming dient met de nodige zorgvuldigheid te geschieden ter borging van de provinciale belangen. Daarbij zal een afweging moeten worden gemaakt van de opbrengstpotenties en risico's van het nog tijdelijk aanhouden van de aandelen tegenover de opbrengstpotenties en risico's van een eventuele vervreemding

## 2f. Rolverdeling Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten

In een duaal stelsel is de verhouding tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten zo dat Provinciale Staten vaststellen wat tot de publieke taak behoort. Zij stellen ook de kaders voor deelname vast.

Hierna wordt het samenspel tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten nader uitgewerkt.

Het samenspel van Gedeputeerde Staten met Provinciale Staten vindt zijn basis in de Provinciewet. Voor het deelnemingenbeleid gaat het daarbij vooral om de artikelen 158 en 167 Provinciewet en het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV).

Gedeputeerde Staten zijn op grond van de Provinciewet bevoegd te besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de provincie en dus ook tot het beschikken over de aandelen en het uitoefenen van aandeelhoudersrechten.

Gedeputeerde Staten betrekken Provinciale Staten tijdig bij belangrijke besluiten die aan de orde zijn. Daarbij wordt rekening gehouden met de verantwoordelijkheid als aandeelhouder. Dit wil zeggen dat de belangen van het bedrijf en de belangen van medeaandeelhouders in de afweging worden meegenomen.

Gedeputeerde Staten zijn bevoegd te beslissen over oprichting van of deelneming in een privaatrechtelijke rechtspersoon. Het besluit wordt niet genomen dan nadat Provinciale Staten een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid zijn gesteld hun wensen en bedenkingen ter kennis van Gedeputeerde Staten te brengen.

### *Kaders stellen*

Deelnemingen zijn een instrument om publieke belangen te behartigen. Het bepalen van wat tot de publieke belangen van de provincie moet worden gerekend is een verantwoordelijkheid van Provinciale Staten. Dit betekent dat Provinciale Staten hiervoor de kaders vaststellen.

Provinciale Staten bepalen wat de doelen en taken van de provincie zijn, wat er wel en niet tot het provinciaal publiek belang behoort, en of de activiteiten van de verbonden partij binnen de provinciale doelstellingen vallen.

### *Het uiten van "wensen en bedenkingen"*

Gedeputeerde Staten stellen Provinciale Staten vooraf in de gelegenheid 'wensen en bedenkingen' kenbaar te maken over:

- een voorstel tot het aangaan van een nieuwe deelneming of oprichten van een privaatrechtelijke entiteit (artikel 158 PW, lid 2);

- een voorstel tot wijziging van een deelneming voor zover hieraan financiële of belangrijke beleidsinhoudelijke gevolgen zijn verbonden (artikel 167 PW, lid 4);
- een privaatrechtelijke handeling, met name het uitoefenen van aandeelhoudersbevoegdheden, indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de provincie (artikel 167 PW, lid 4).

Onder het uiten van 'wensen en bedenkingen' worden richtinggevende uitspraken en suggesties van Provinciale Staten verstaan die door Gedeputeerde Staten betrokken kunnen worden bij de besluitvorming over de voorliggende voorstellen. Gedeputeerde Staten zullen deze wensen en bedenkingen in de besluitvorming betrekken tenzij zwaarwegende overwegingen vanuit de verantwoordelijkheid als aandeelhouder zich hiertegen verzetten. Hierover dienen Gedeputeerde Staten zich tegenover Provinciale Staten te verantwoorden. Wensen en bedenkingen zijn derhalve geen vraag om toestemming van Provinciale Staten. Gedeputeerde Staten behouden hier een eigen verantwoordelijkheid, waarover zij zich politiek hebben te verantwoorden.

Provinciale Staten kunnen alleen weloverwogen wensen en bedenkingen over de verbonden partij ter kennis brengen indien zij op de hoogte worden gesteld van de meerjarige kaders over doelstellingen, prestaties, kosten en beheersing van financiële risico's. Beëindiging van de relatie met een verbonden partij verdient in de voorbereidingsfase reeds de nodige aandacht.

#### *Tussentijdse informatie en consultatie*

Gedeputeerde Staten zullen, mede op basis van de actieve informatieplicht, bij de volgende ontwikkelingen binnen de deelnemingen Provinciale Staten informeren:

- voorstellen voor een meerjarige strategie van een deelneming
- bij omvangrijke wijzigingen in de structuur van de deelneming (bijvoorbeeld een omvangrijke overname)
- bij ingrijpende wijzigingen in de statuten
- wanneer er politiek of maatschappelijk belangrijke ontwikkelingen aan de orde zijn
- bij belangrijke bestuurlijke wijzigingen binnen de deelneming

Daarnaast worden Provinciale Staten van tijd tot tijd door het bedrijf zelf geïnformeerd over de strategie en ontwikkelingen van de deelneming. Dit kan mogelijk ook gebeuren in de vorm van een werkbezoek.

Verder legt de wet Gedeputeerde Staten de plicht op Provinciale Staten te informeren, wanneer Provinciale Staten daarom verzoeken (artikel 167 PW, lid 4).

Aandeelhoudersbesluiten die grote gevolgen voor de verbonden partij hebben, kunnen ook gevolgen voor het bereiken van op provinciaal niveau vastgelegde publieke doelstellingen teweeg brengen. Zij dienen dan eveneens te worden voorgelegd aan Provinciale Staten.

### *Verantwoording afleggen*

Twee keer per jaar leggen Gedeputeerde Staten verantwoording af aan Provinciale Staten over de deelnemingen in vennootschappen. Gedeputeerde Staten doen dit met de paragraaf Verbonden Partijen in de jaarstukken en bij de begroting conform het Besluit begroting en verantwoording (BBV). Hierin wordt onder meer verslag gedaan van de transacties die in de afgelopen periode hebben plaatsgevonden, de belangrijkste beleidslijnen die zijn geformuleerd en ontwikkelingen die binnen het beheer van deelnemingen hebben plaatsgevonden.

Periodiek, in beginsel elke collegeperiode, vindt een evaluatie van de deelnemingen-portefeuille plaats, waarbij getoetst wordt of het publieke belang dat door middel van de deelneming wordt nagestreefd nog steeds in voldoende mate wordt behartigd. Daarnaast wordt gekeken of er eventueel andere afspraken gemaakt moeten worden met betrekking tot de deelnemingen bijvoorbeeld over de wijze van aandeelhouderschap.

De deelneming legt aan Gedeputeerde Staten verantwoording af door de jaarrekening en de bestemming van de winst in de aandeelhoudersvergadering ter vaststelling voor te leggen. Daarnaast kunnen Gedeputeerde Staten bij het verantwoordingsproces gebruik maken van de aandeelhoudersbevoegdheden zoals het recht op inlichtingen van het bestuur en commissarissen. De jaarrekening zal ter beschikking van Provinciale Staten worden gesteld door publicatie op de provinciale website.

### *Vertrouwelijkheid*

Waar nodig kan met gebruikmaking van de bepalingen rond 'geheimhouding' uit de provinciewet gevoelige informatie omtrent concrete deelnemingen tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten worden uitgewisseld. Hiermee kan enerzijds een adequate informatie-uitwisseling tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten worden gewaarborgd en kunnen anderzijds bedrijfsbelangen worden ontzien. Gedeputeerde Staten zullen hierbij terughoudendheid betrachten om te voorkomen dat Provinciale Staten in onvoldoende mate worden geïnformeerd.



### 3. Stichtingen

De in hoofdstuk 2 beschreven werkwijze voor deelnemingen wordt ook toegepast voor de andere verbonden partijen, met de daarbij horende rechtsvormen. Door het eigen karakter van de verschillende vormen kan dat echter niet op alle terreinen worden doorgevoerd. Zo is er bij stichtingen, verenigingen en gemeenschappelijke regelingen geen sprake van aandeelhouderschap.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op specifieke kenmerken van stichtingen.

#### *Algemeen*

Een stichting is een bij notariële akte in het leven geroepen rechtspersoon en is daarmee zelfstandig drager van rechten en plichten. Een stichting kent geen leden en beoogt met behulp van een daartoe bestemd vermogen een in de statuten vermeld doel te verwezenlijken. Een stichting mag geen winstoogmerk hebben.

Het enige verplichte orgaan bij een stichting is het bestuur. Daarnaast kan er sprake zijn van een Raad van Toezicht, die toezicht houdt op het bestuur.

#### *Aansturing*

Leden van Gedeputeerde Staten kunnen uit hoofde van hun functie worden benoemd tot bestuurslid, of lid van de raad van toezicht. De zittingstermijn is dan voor de duur van de zittingsperiode. Daarnaast komt het voor dat derden namens de provincie zitting nemen in het bestuur van een stichting.

Een kenmerkend verschil met deelnemingen is dat het stemrecht niet namens de provincie bij Gedeputeerde Staten ligt (art. 158 Provinciewet), maar bij degene die lid is van het bestuur.

Het lidmaatschap van het bestuur van een stichting is een andere rol dan die van een aandeelhouder bij een deelneming.

Gezien deze andere rol bij stichtingen wordt als standaard werkwijze voor de volgende vorm van bestuurlijke en ambtelijke aansturing gekozen: voorafgaande aan een vergadering van het bestuur van een stichting waarin een lid van Gedeputeerde Staten actief is, wordt de agenda van de bestuursvergadering besproken in een vergadering van Gedeputeerde Staten. Het betrokken lid van Gedeputeerde Staten ontvangt een integraal ambtelijk advies waarin de relevante beleidsinhoudelijke, financiële, juridische en overige aspecten worden gewogen.

In die gevallen dat er sprake is van structurele conflicterende belangen tussen de provincie en de stichting, wordt het lidmaatschap van het bestuur beëindigd.

Gedeputeerde Staten zullen bij het aantreden van een nieuw college een overzicht van alle verbonden partijen (waaronder de stichtingen) aan Provinciale Staten voorleggen, waarbij de bestuurlijke toedeling per partij zal worden toegelicht. Die keuzes worden mede gemaakt aan de hand van een weging van de aan de betreffende stichting verbonden risico's.

De provincie Noord-Holland beschouwt een stichting als een verbonden partij als er (afgezien van de bestuursrol) ten minste sprake is van een jaarlijkse subsidiebijdrage. Daarmee wordt de definitie van verbonden partijen verbreed.

De voornaamste redenen om een stichting in te schakelen bij het verzorgen van een publiek belang zijn: de onafhankelijkheid, een gelijkwaardige inbreng van betrokkenen en de mogelijkheden van een stichting om gelden van derden te ontvangen.

#### **4. Verenigingen/Coöperaties**

De in hoofdstuk 2 beschreven werkwijze voor deelnemingen wordt ook toegepast voor de andere verbonden partijen, met de daarbij horende rechtsvormen. Door het eigen karakter van de verschillende vormen kan dat echter niet op alle terreinen worden doorgevoerd. Zo is er bij stichtingen, verenigingen en gemeenschappelijke regelingen geen sprake van aandeelhouderschap.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op specifieke kenmerken van verenigingen en coöperaties.

##### *Algemeen*

Een vereniging is een duale rechtspersoon met ten minste twee leden die is opgericht met een bepaald doel. Leden kunnen zijn natuurlijke personen of rechtspersonen.

Een vereniging kent een bestuur en een algemene ledenvergadering. Leden hebben invloed op het beleid van de vereniging via de algemene (leden)vergadering (ALV).

##### *Aansturing*

Leden van Gedeputeerde Staten kunnen uit hoofde van hun functie worden benoemd tot bestuurslid. De zittingstermijn is dan voor de duur van de zittingsperiode.

Een kenmerkend verschil met deelnemingen is dat het stemrecht niet namens de provincie bij Gedeputeerde Staten ligt (art. 158 Provinciewet), maar bij degene die lid is van het bestuur.

Het lidmaatschap van het bestuur van een vereniging is een andere rol dan die van een aandeelhouder bij een deelneming.

Gezien deze andere rol bij verenigingen wordt als standaard werkwijze voor de volgende vorm van bestuurlijke en ambtelijke aansturing gekozen: voorafgaande aan een vergadering van het bestuur van een vereniging waarin een lid van Gedeputeerde Staten actief is, wordt de agenda van de bestuursvergadering besproken in een vergadering van Gedeputeerde Staten.

Het betrokken lid van Gedeputeerde Staten ontvangt een integraal ambtelijk advies waarin de relevante beleidsinhoudelijke, financiële, juridische en overige aspecten worden gewogen.

In die gevallen dat er sprake is van structurele conflicterende belangen tussen de provincie en de vereniging, wordt het lidmaatschap van het bestuur beëindigd. Tevens zal dan een heroverweging van het lidmaatschap plaatsvinden.

Gedeputeerde Staten zullen bij het aantreden van een nieuw college een overzicht van alle verbonden partijen (waaronder de verenigingen) aan Provinciale Staten voorleggen, waarbij de bestuurlijke toedeling per partij zal worden toegelicht. Die keuzes worden mede gemaakt aan de hand van een weging van de aan de betreffende vereniging verbonden risico's.

### **Coöperatie**

De coöperatie is een bij notariële akte als coöperatie opgerichte vereniging. Zij moet zich blijkens de statuten ten doel stellen in bepaalde stoffelijke behoeften van haar leden te voorzien krachtens overeenkomsten, anders dan van verzekering, met hen gesloten in het bedrijf dat zij te dien einde te hunnen behoeve uitoefent of doet uitoefenen.

Samengevat: een coöperatie is een vereniging waarin een bedrijf wordt uitgeoefend.

## 5. Gemeenschappelijke regelingen

De in hoofdstuk 2 beschreven werkwijze voor deelnemingen wordt ook toegepast voor de andere verbonden partijen, met de daarbij horende rechtsvormen. Door het eigen karakter van de verschillende vormen kan dat echter niet op alle terreinen worden doorgevoerd. Zo is er bij stichtingen, verenigingen en gemeenschappelijke regelingen geen sprake van aandeelhouderschap.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op specifieke kenmerken van gemeenschappelijke regelingen.

### *Algemeen*

Gemeenschappelijke regelingen zijn samenwerkingsverbanden tussen partijen zoals gemeenten, provincies en waterschappen. Een gemeenschappelijke regeling (hierna: GR) wordt ingesteld op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen, in tegenstelling tot de andere verbonden partijen die zijn opgenomen in het Burgerlijk Wetboek.

Een GR dient ter behartiging van één of meerdere specifiek benoemde belangen. Bij de regeling kan een openbaar lichaam worden ingesteld. Dat openbaar lichaam is een rechtspersoon.

Ook kan een bedrijfsvoeringsorganisatie worden ingesteld in het geval de regeling uitsluitend wordt getroffen ter behartiging van de sturing en beheersing van ondersteunende processen en van uitvoeringstaken van de deelnemers.

Indien sprake is van een openbaar lichaam geldt een rechtstreekse werking van besluiten van de GR: deelnemers dienen hun medewerking te verlenen aan de uitvoering van besluiten die het bestuur van het openbaar lichaam heeft genomen in verband met de uitoefening van de aan dat bestuur overgedragen bevoegdheden.

Indien die medewerking naar het oordeel van het bestuur van het openbaar lichaam niet of niet in voldoende mate wordt verleend, kan het bestuur van het openbaar lichaam namens en ten laste van de betrokken deelnemer een besluit uitvoeren of doen uitvoeren.

GR-en kunnen eigen bevoegdheden hebben voor wat betreft het opstellen van verordeningen, het handhaven van regels en het opleggen van bestuursdwang.

Het bestuur van een openbaar lichaam bestaat uit een Algemeen Bestuur (hierna: AB) en een Dagelijks Bestuur (hierna: DB) en een voorzitter. Laatstgenoemde is voorzitter van zowel AB als DB.

Het DB van het openbaar lichaam bestaat uit de voorzitter en twee of meer andere leden, door en uit het AB aan te wijzen. De leden van het DB mogen nimmer de meerderheid uitmaken van het AB.

### *Aansturing*

Leden van Gedeputeerde Staten en/of Provinciale Staten kunnen uit hoofde van hun functie worden benoemd tot AB- of DB-lid. De zittingstermijn is dan voor de duur van de zittingsperiode.

Een kenmerkend verschil met deelnemingen is dat het stemrecht niet namens de provincie bij Gedeputeerde Staten ligt (art. 158 Provinciewet), maar bij degene die lid is van het bestuur.

Een ander belangrijk verschil met de provinciale deelnemingen is dat er bij een GR vrijwel altijd sprake is van formeel opdrachtgeverschap van de provincie richting de GR. Daardoor kan de provincie concrete afspraken over de uitvoering van de werkzaamheden maken en kan scherper worden gestuurd op realisatie van provinciale doelstellingen.

Het lidmaatschap van het bestuur van een GR is een andere rol dan die van een aandeelhouder bij een deelneming.

Gezien deze andere rol bij GR-en wordt als standaard werkwijze voor de volgende vorm van bestuurlijke en ambtelijke aansturing gekozen: voorafgaande aan een vergadering van het bestuur van een GR waarvan de provincie deelnemer is, wordt de agenda van de bestuursvergadering besproken in een vergadering van Gedeputeerde Staten.

Het betrokken lid van Gedeputeerde Staten ontvangt een integraal ambtelijk advies waarin de relevante beleidsinhoudelijke, financiële, juridische en overige aspecten worden gewogen.

In die gevallen dat er sprake is van majeure conflicterende belangen tussen de provincie en de GR, wordt de meer formele rol van deelnemer aan de GR (eigenaarsrol) belegd bij een ander lid van Gedeputeerde Staten dan de beleidsrol (opdrachtgeversrol).

Die keuze wordt mede gemaakt aan de hand van een weging van de aan de betreffende GR verbonden risico's. Tevens kan dit leiden tot een heroverweging van de deelname aan de GR.

Gedeputeerde Staten zullen bij het aantreden van een nieuw college een overzicht van alle verbonden partijen aan Provinciale Staten voorleggen, waarbij de bestuurlijke toedeling per partij zal worden toegelicht.

### *Begroting*

Een verschil met deelnemingen is dat de provincie als deelnemer in een GR pro-rata aansprakelijk is voor eventuele tekorten die optreden in de GR. Dat is bij een vennootschap niet het geval.

Gezien deze mogelijk nadelige gevolgen voor de provincie als deelnemer aan een GR voorziet de WGR in een rol van Provinciale Staten bij het vaststellen van de begroting van een GR: Het DB van het openbaar lichaam zendt de ontwerpbegroting acht weken voordat zij aan het AB wordt aangeboden, toe aan de raden van de deelnemende gemeenten en aan provinciale staten van de deelnemende provincies.

De raad van een deelnemende gemeente en Provinciale Staten van een deelnemende provincie kunnen bij het DB van het openbaar lichaam hun zienswijze over de ontwerpbegroting naar voren brengen. Het DB voegt de commentaren waarin deze zienswijze is vervat bij de ontwerpbegroting, zoals deze aan het AB wordt aangeboden. Nadat deze is vastgesteld, zendt het AB van het openbaar lichaam, zo nodig, de begroting aan de raden van de deelnemende gemeenten en de staten van de deelnemende provincies, die ter zake bij de Minister van Binnenlandse Zaken hun zienswijze naar voren kunnen brengen.

Het voorgaande is ook van toepassing op besluiten tot wijziging van de begroting. In de gemeenschappelijke regeling kan worden bepaald ten aanzien van welke categorieën begrotingswijzigingen hiervan kan worden afgeweken.

#### *Toe- en uittreding*

De Wet gemeenschappelijke regelingen maakt onderscheid tussen GR-en tussen provincies onderling of tussen gemeenten en provincies. Bij de provincie is met uitzondering van de Randstedelijke Rekenkamer en het Waddenfonds slechts sprake van GR-en tussen gemeenten en provincies.

In alle gevallen is voor het treffen van een gemeenschappelijke regeling toestemming nodig van Provinciale Staten. Die toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

**Bijlagen:**

1. Overzicht verbonden partijen Provincie Noord-Holland
2. Verzelfstandiging en samenwerking bij decentrale overheden (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)
3. Aanbevelingen uit de evaluatie verbonden partijen 2019