

NOTA SAMENWERKINGSRELATIES

STURING, BEHEERSING EN
POSITIE BESTUURDERS IN
DEELNEMINGEN
EN
ANDERE
SAMENWERKINGSRELATIES

provinsje fryslân
provincie fryslân 

DECEMBER 2013

Inhoud

1. INLEIDING	2
2. BEGRIPPEN	4
3. BESLISKADER	5
4. KADERS	13
4.1 Juridisch kader	13
4.2 Financieel kader	15
5. AANDACHTSPUNTEN EN RISICO'S	16
5.1 Good governance.....	16
5.4 Risiko's en risicobeheersing	19
5.5 Herijking, verkoop en liquidatie.....	21
5.6 Integrale ondersteuning bestuur	23
6. BESTUURLIJKE ROL BIJ AANSTURING VAN DE SAMENWERKINGSRELATIES	25
6.1 Publiekrechtelijke samenwerking.....	25
6.2. Privaatrechtelijke samenwerking	25
7. SAMENSPEL TUSSEN PROVINCIALE STATEN EN GEDEPUTEERDE STATEN.....	27
8. OVERZICHT VAN DE SAMENWERKINGSRELATIES.....	29

1. INLEIDING

De provincie kent een omvangrijk takenpakket op het gebied van het openbaar bestuur dat in het algemeen belang wordt uitgevoerd. Niet alle onderdelen van dit pakket voert de provincie zelf uit. Soms is het beter en soms zelfs onvermijdelijk dat bepaalde taken of activiteiten niet zelf gedaan worden, maar dat voor de uitvoering daarvan andere partijen betrokken worden. Het meest vergaande hierbij is de keuze om taken of activiteiten helemaal af te stoten en deze over te laten aan de particuliere markt. Particuliere partijen kunnen dan, afhankelijk van de kansen die ondernemers zien, het gat in de markt opvullen. Minder vergaand is de keuze om de markt op te dragen bepaalde taken of activiteiten uit te voeren. Dat gebeurt als de provincie een taak weliswaar niet zelf wil uitvoeren, maar het toch belangrijk vindt dat die taak verricht wordt of de dienst verleend wordt. De mogelijkheden van de private markt worden in deze gevallen benut om de provinciale doelstellingen te behalen en de provinciale belangen te behartigen.

Daarnaast wordt vaak samenwerking gezocht met andere overheidsorganisaties of met partijen in de markt. Hierdoor wordt de taak wel op afstand gezet, maar is tevens verzekerd dat deze uitgevoerd wordt of blijft. Tegelijkertijd blijft de provincie via de samenwerkingsrelatie invloed behouden op de wijze van uitvoering. De vorm waarin de samenwerkingsrelatie is gegoten, bepaalt in belangrijke mate hoe en hoever de provincie de relatie kan aansturen. Bij het aangaan van een samenwerkingsrelatie is daarom de vraag welke rechtsvorm in een gegeven situatie het meeste bijdraagt aan het bereiken van het provinciale doel met de minste bestuurlijke, financiële en andere risico's.

De uitvoering van een taak staat natuurlijk niet op zichzelf. Dit maakt onderdeel uit van het beleidsproces. Hierin worden doelen vastgelegd en het effect dat de provincie daarmee wil bereiken in de samenleving. Dit bepaalt mede de keuze in de manier waarop een taak moet worden uitgevoerd. Is de provincie voor de uitvoering van beleid afhankelijk van derden of andere overheden, zoals bijvoorbeeld in het economisch plattelandsbeleid, dan stelt dat andere eisen aan de uitvoering dan wanneer de provincie zelf een grote mate van invloed heeft. Methodisch gezien stelt Co-creatie bijvoorbeeld andere eisen aan de uitvoering dan kaderstelling.

In deze nota staat de vraag centraal wanneer de provincie er goed aan doet om taken en activiteiten op afstand te zetten. Welke overwegingen spelen daarbij een rol, welke stappen moeten worden genomen en hoe vindt een evenwichtige afweging plaats (hoofdstuk 3). Verder komt de vraag aan de orde welke wettelijke obstakels er voor de samenwerking zijn (hoofdstuk 4), hoe de samenwerking organisatorisch inhoud gegeven wordt, welke risico's daaraan verbonden zijn en op welke wijze de provincie de samenwerkingsrelatie kan beheren. Dan gaat het over de governance, de sturing, de beheersing, de verantwoording, de monitoring en de herijking en beëindiging van een samenwerkingsrelatie (hoofdstuk 5). In het laatste gedeelte van de nota gaat het over de rollen van de bestuurders en de verhouding tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten (hoofdstuk 6). In een bijlage worden de publiekrechtelijke en de privaatrechtelijke samenwerkingsvormen toegelicht, waarvan de provincie gebruik kan maken.

Deze nota betreft de bedrijfsvoering, de beheersing van samenwerkingsrelaties, maar is geen blauwdruk voor de aansturing. De nota geeft de basis aan de invoering van structuren om meer grip op die relaties te verkrijgen.

2. BEGRIPPEN

In de inleiding werd er al op gewezen dat de samenwerking met externe partijen op meerdere manieren vorm gegeven wordt. In deze nota gaat het niet zozeer om de vorm die aan een samenwerkingsrelatie is gegeven, maar vooral om het belang (bestuurlijk of financieel) dat de relatie heeft voor de provincie. Dat houdt in dat naast de bekende publiekrechtelijke (gemeenschappelijke regelingen) en privaatrechtelijke (zoals vennootschappen, stichtingen) vormen deze nota ook ziet op de samenwerkingsrelaties die een andere juridische band met de provincie hebben, zoals gesubsidieerde instellingen die voor de provincie belangrijke taken uitvoeren of die veel subsidiegelden ontvangen.

Voor een goed begrip van de nota wordt hier een aantal relevante begrippen gedefinieerd.

deelneming

er is sprake van een bestuurlijke en/of financiële betrokkenheid bij een privaatrechtelijke organisatie als genoemd in artikel 158, lid 2, van de Provinciewet met name vennootschappen en stichtingen, maar ook maatschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen (rechtsvormen met rechts-persoonlijkheid)

Onder *bestuurlijke betrokkenheid* wordt verstaan dat de provincie of gemeente een zetel in het bestuur of stemrecht heeft dan wel beslissende invloed kan uitoefenen op de besluitvorming van de privaatrechtelijke organisatie. De *financiële betrokkenheid* blijkt uit daadwerkelijke financiële deelneming.

gemeenschappelijke regeling

er is sprake van een publiekrechtelijk samenwerkingsverband van de provincie met een of meerdere andere overheden op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen

verbonden partij

er is sprake van een samenwerkingsverband met een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke externe partij of partijen in welk verband de provincie zowel een bestuurlijk als een financieel belang heeft en dat de status van een publiekrechtelijk of een privaatrechtelijk rechtspersoon heeft

overige samenwerkingsrelaties

overige samenwerkingsrelaties waarbij de provincie bestuurlijke of financiële belangen heeft of risico's loopt, bijvoorbeeld ten gevolge van subsidieverlening, lening of garantstelling

In de nota worden de termen samenwerkingsrelaties (of samenwerkingsverband) gebruikt als verzamelbegrip voor alle relaties.

3. BESLISKADER

Bij de keuze om taken en activiteiten op afstand te zetten gaat het om een afweging van belangen en om een afweging van de voor- en nadelen van de verschillende mogelijkheden. Bovendien wordt de provincie soms in de keuze beperkt door andere factoren bijvoorbeeld als wordt aangesloten bij bestaande organisaties, door een hogere regeling of door aanwijzing van het Rijk.

De keuze voor de wijze waarop een provincietaak wordt uitgevoerd lijkt nog wel eens willekeurig. Het is meestal geen uitdrukkelijk onderdeel van een specifiek onderzoek door bestuur of organisatie en wordt impliciet 'meegenomen' in de besluitvorming. Het provinciebestuur is echter wel verantwoordelijk voor de gemaakte keuze en de mogelijke consequenties daarvan. De provincie loopt daardoor soms onnodige risico's op het gebied van de goede taakuitvoering, de sturing die daaraan gegeven wordt en de beheersing van de externe samenwerkingsrelatie.

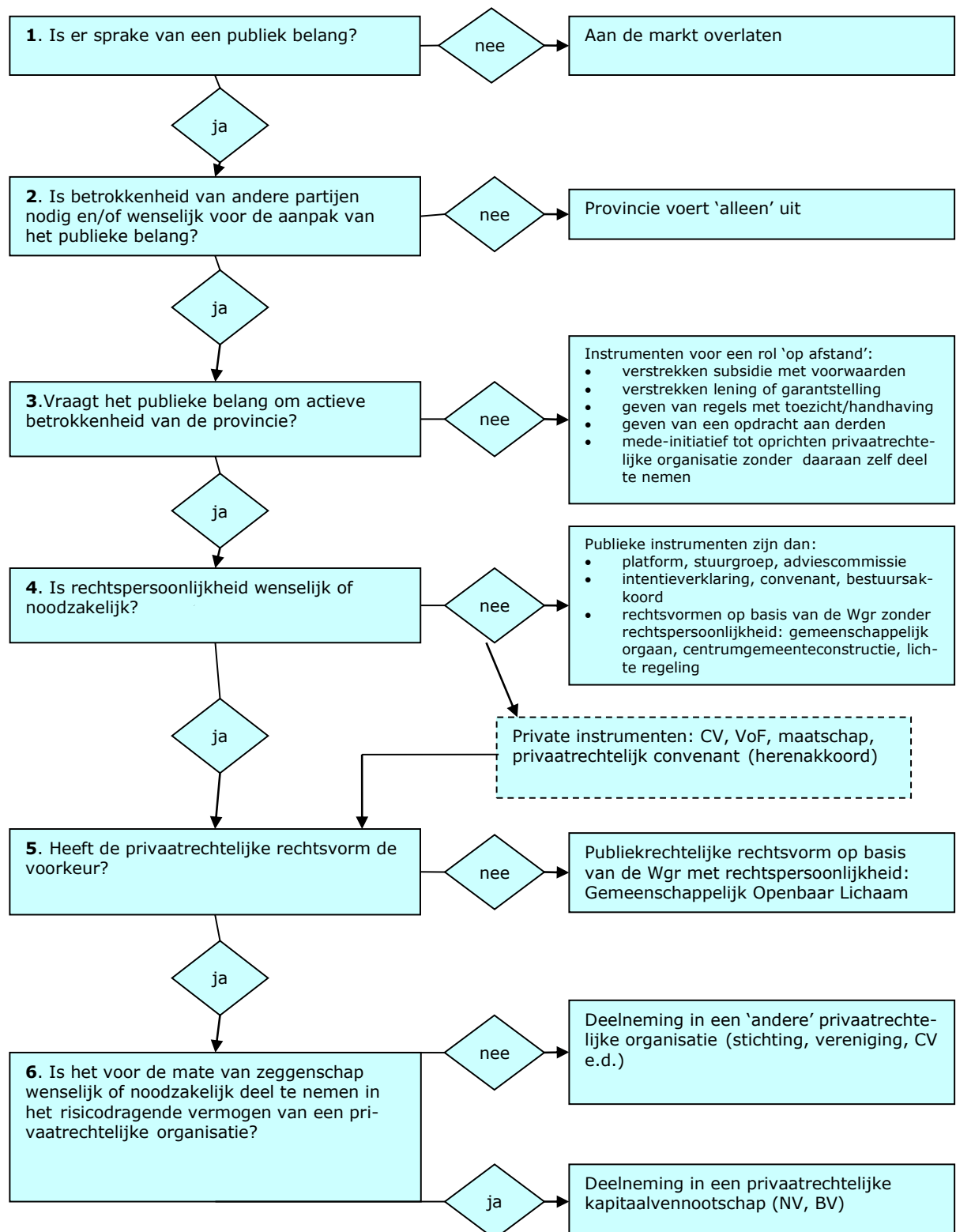
Om de besluitvorming over de manier waarop de provincietaken worden uitgevoerd beter te stroomlijnen is een besliskader ontworpen dat de verschillende stappen in de besluitvorming inzichtelijk maakt.

Het besliskader is behulpzaam bij het maken van de keuze om provincietaken op afstand te zetten. Ook in de Nota Financieringsinstrumenten¹ is hier al aandacht aan gegeven. In het besliskader worden de noodzakelijk beslispunten – stapsgewijs - in een logische volgorde gezet.

Het gaat in het besliskader specifiek om deelnemingen, dat wil zeggen de samenwerking met organisaties of instellingen waarmee de provincie een bestuurlijk en/of een financiële band heeft, maar kan m.m. eveneens gebruikt worden voor andere samenwerkingsrelaties van de provincie, zoals die in de sociale en culturele infrastructuur (ook al zal er in die gevallen vaak sprake zijn van een 'gewone' subsidierelatie).

¹ In de Nota Financieringsinstrumenten is het provinciaal beleid geformuleerd om binnen de vigerende regelgeving tegemoet te komen aan het groter wordende beroep dat op de overheid wordt gedaan bij de financiering van initiatieven van particuliere marktpartijen. Het financiële instrumentarium (subsidies, garanties kredieten, risicokapitaal) dat de provincie ter beschikking staat bij die nieuwe vraag, wordt beschreven in de Nota Financieringsinstrumenten.

Besliskader: wanneer kan een deelneming worden aangegaan of behouden?²



² Dit schema is overgenomen van de provincie Overijssel.

Stap 1 : Is er sprake van een publiek belang?

In de Nota Financieringsinstrumenten is deze vraag al uitgewerkt bij de behandeling van de verschillende financieringsinstrumenten: zonder publiek belang is er geen legitimatie voor optreden van de provincie.

De nota gaat verder nog in op het onderscheid tussen maatschappelijke belangen en publieke belangen.

Stap 1

Uitgangspunt is dat de provincie alleen taken uitvoert die voortkomen uit een publiek belang. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid omschrijft dat belang als volgt: *“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.”* Wat uiteindelijk onder de term publiek belang wordt verstaan, wordt dus bepaald door de provincie zelf.

Bij de vaststelling van het publiek belang kunnen toetsingscriteria helpen. Maar omdat het uiteindelijk de provincie zelf is die bepaalt, hebben deze het karakter van een checklist. De criteria zijn niet limitatief, maar dienen als handreiking voor de politieke afweging.

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

- die past binnen het beleid en/of takenpakket, zoals onder meer vastgesteld in een programmabegroting en een op dat moment geldend collegeprogramma;
- die zonder bijdrage van de provincie niet of onvoldoende van de grond komt;
- die van strategisch en/of innovatief belang is;
- waarbij de provincie de beschikbaarheid, de betaalbaarheid, klanttevredenheid en/of duurzaamheid voor de inwoners van Fryslân wil garanderen;
- in de nota Financieringsinstrumenten is bovendien al vastgesteld dat voor de provincie Fryslân geldt dat maatschappelijk belangen ook een publiek belang kunnen worden, namelijk als de markt faalt en de marktpartijen dit niet zelf corrigeren, of daar waar de markt resulteert in uitkomsten die maatschappelijk niet gewenst worden.

Wordt vastgesteld dat er geen publiek belang is, dan kan de aanpak worden overgelaten aan de markt. Is er wel een publiek belang, dan volgt stap 2.

Stap 2 : Is betrokkenheid van andere partijen nodig of wenselijk?

Stap 2

Deze stap betreft de vraag of de aanpak van het publieke belang intern gedaan wordt of extern uitgezet? Hoewel de factoren niet altijd even zwaar wegen, zijn een aantal mogelijke voor- en nadelen:

	voordelen	nadelen
intern	<ul style="list-style-type: none">• directe sturings- en beïnvloedingsmogelijkheden, eigen management• betrokkenheid bij dagelijkse gang van zaken;• aansluiting bij interne cycli• geen werving extern personeel• mogelijk om organisatievorm geruisloos te beëindigen• imago, vereenzelviging met provincie	<ul style="list-style-type: none">• niet onafhankelijk , dichtbij politiek• waarborging voldoende tijdsinzet• minder herkenbaar/zichtbaar voor de markt• minder geschikt voor externe samenwerking• imago, vereenzelviging met provincie
extern	<ul style="list-style-type: none">• herkenbaar/zichtbaar voor de markt• onafhankelijke positie• geschikt voor externe samenwerking;• efficiencyvoordeel• minder politiek geladen• bedrijfsdirectie en niet provincie is gezicht naar buiten• risicospreiding	<ul style="list-style-type: none">• lastiger sturing• organisatie kan niet geruisloos beëindigd worden• provincie blijft politiek/bestuurlijk verantwoordelijk• dubbelrol• financieel risico• bestuurdersaansprakelijkheid

Deze stap betreft dus de vraag of er andere partijen bij de publieke taak betrokken zijn of moeten worden. De aard van de partners (publiek, semi-publiek of privaat) kan mee spelen bij de keuze van de samenwerkingsvorm.

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

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

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

Wanneer de betrokkenheid van andere organisaties bij de aanpak niet noodzakelijk of wenselijk is, dan kan de provincie de aanpak van het publieke belang zelf uitvoeren. Anders volgt stap 3.

Stap 3: Vraagt het publieke belang om actieve betrokkenheid van de provincie?

Stap 3

Hier gaat het om de vraag of de provincie meer terughoudende rol wil innemen of dat een actieve betrokkenheid bij de uitvoering wenselijk of noodzakelijk is. Er is hier sprake van grote diversiteit aan politiek/bestuurlijke, maatschappelijk, financiële gemotiveerde afwegingen. Maar ook effectiviteits- en efficiencyoverwegingen geven richting. De afweging van de voor- en nadelen van de gemaakte keuze kan veranderen na verloop van tijd of door gewijzigde omstandigheden.

Is de conclusie dat terughoudendheid gewenst of voldoende is, dan zijn mogelijke provinciale instrumenten:

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

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

Stap 4: Is een juridische entiteit met rechtspersoonlijkheid wenselijk of noodzakelijk?

Stap 4

Zowel het publiekrecht als het privaatrecht biedt mogelijkheden voor het oprichten van een samenwerkingsverband met rechtspersoonlijkheid. Rechtspersoonlijkheid kan wenselijk of noodzakelijk zijn voor:

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

Is rechtspersoonlijkheid niet nodig, dan zijn mogelijke publiekrechtelijke samenwerkingsvormen:

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

Ook de privaatrechtelijke instrumenten CV, VOF en maatschap hebben geen rechtspersoonlijkheid. Worden zij gebruikt, dan moeten deze wel worden goedgekeurd door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, omdat de keuze van de provincie voor het privaatrecht moet worden gemotiveerd

In bijlage 1 zijn de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerkingsvormen toegelicht.

Is rechtspersoonlijkheid wenselijk of noodzakelijk, dan volgt stap 5.

Stap 5: Heeft de privaatrechtelijke rechtsvorm de voorkeur?

Stap 5

Bij deze stap gaat het om de vraag welke rechtsvorm de voorkeur heeft: de privaatrechtelijke of de publiekrechtelijke.

Mogelijke overwegingen voor een publiekrechtelijke rechtsvorm:

- deze is onderworpen aan de regels van het publiekrecht, waarin waarborgen zijn opgenomen voor het gebruik van bevoegdheden, besluitvormingsstructuren, rechtszekerheid, beïnvloedingsmogelijkheden, democratische controle en openbaarheid;
- het te behartigen belang heeft een (sterk) publiek karakter of het onderwerp van samenwerking is een zaak van publiekrechtelijke aard (bijvoorbeeld belastingheffing);
- ook kunnen het Rijk, gemeenten en andere rechtspersonen deelnemen. Deelname is op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen echter aan bepaalde voorwaarden verbonden.

Mogelijke overwegingen voor een privaatrechtelijke rechtsvorm:

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

Bij de te maken keuze moet ook worden getoetst of er geen sprake is van ongewenste staatssteun of strijd met Europese (aanbestedings)regels. Dit kan in principe een rol spelen als het niet marktconform gebeurt of als er sprake is van strijd met mededingingsregels.

Heeft het privaatrecht niet de voorkeur, dan kan worden gekozen voor de instelling van een publiekrechtelijk rechtsvorm op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Anders volgt stap 6.

Stap 6: Is het voor de mate van zeggenschap wenselijk of noodzakelijk deel te nemen in het 'risicodragend vermogen' van de privaatrechtelijke organisatie?

Stap 6

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

Financieel risico bij alle privaatrechtelijke rechtsvormen

Wanneer wordt gekozen voor een privaatrechtelijke organisatie, dan loopt de provincie risico. Dit is ongeacht de vorm waarvoor wordt gekozen. Niet alleen bij een kapitaalvennootschap, maar ook bij andere privaatrechtelijke organisaties, zoals verenigingen en stichtingen, moet geld worden ingebracht. Inherent daaraan is dat de betrokken overheidsinstantie geld kan kwijt raken als het met de private organisatie niet goed verloopt. Bij VOF en maatschap (die geen rechtspersoonlijkheid hebben) moet ook kapitaal worden ingebracht, en dan is de maat of vennoot bovendien hoofdelijk aansprakelijk voor de gehele schuld van de VOF of maatschap. Bij kapitaalvennootschappen verstrekt de provincie risicodragend kapitaal en is de aansprakelijkheid beperkt tot het eigen aandeel.

Belangrijk is om goed af te wegen of de risico van het nemen van een belang in een private organisatie opweegt tegen het provinciale belang dat de provincie wil dienen.

De Wet Financiering Decentrale Overheden (Wet Fido, 2001) bepaalt dat deelnemen in en het ontvangen van rekeningen uit een deelneming in een privaatrechtelijke organisatie uitsluitend zijn bedoeld om een publieke zaak te dienen. Bankieren is niet toegestaan. De Wet Fido vormt op zich geen belemmering waar het gaat om het aangaan van deelnemingen vanuit een publiek belang (dat wil zeggen een belang dat gekoppeld is aan de uitvoering van het beleid). De Wet Fido staat niet toe om deelnemingen te nemen of in aandelen te beleggen puur vanuit een rendementsoverweging op beleggingen van tijdelijk overtollige middelen.

Is het voor de gewenste mate van de beïnvloeding essentieel deel te nemen in het risicodragend vermogen en een aandeelhouderschap aan te gaan, dan kan worden gekozen voor een NV of BV. Anders is een keuze voor een andere privaatrechtelijke organisatie, bijvoorbeeld een vereniging of een stichting of een CV meer voor de hand liggend.

4. Kaders

4.1 Juridisch kader

Provinciewet

Het beslis kader is een hulpmiddel bij de afweging of taken geheel of gedeeltelijk op afstand gezet moeten worden of beter in huis uitgevoerd kunnen worden. Als besloten is een publieke taak op afstand te zetten in de vorm van een gemeenschappelijke regeling of andere publiekrechtelijke vorm (zie bijlage 1) dan geeft de Wet gemeenschappelijke regelingen het wettelijk kader waarbinnen die samenwerking gestalte krijgt.

De samenwerking van de provincie met private partners (privaatrechtelijke samenwerking) om publieke taken uit te voeren is vanwege het afwijkende rechtskarakter van de betrokken organisaties opvallender. Het rijk heeft geruime tijd moeite gehad met deze vorm van samenwerking en heeft lang geprobeerd de decentrale overheden hiervan af te houden. Dat heeft geresulteerd in een beperkende regeling in de provinciewet³.

Het tweede lid van artikel 158 van de provinciewet luidt:

“Gedeputeerde Staten besluiten slechts tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. 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.”

Dit artikel bepaalt dat het oprichten van (of het aansluiten bij bestaande) privaatrechtelijke rechtspersonen alleen is toegestaan indien dit de meest aangewezen weg is voor de behartiging van het openbaar belang. Om het gewicht van deze bepaling te onderstrepen is bovendien een voorhangprocedure bij Provinciale Staten voorgeschreven.

Het begrip openbaar belang, dat hier wordt gebruikt, heeft dezelfde betekenis als de gebruikelijke term publiek belang. Voor de betekenis van deze begrippen wordt verwezen naar de toelichting bij stap 1 in hoofdstuk 3 en de Nota Financieringsinstrumenten.

Op basis van artikel 158 provinciewet, lid 3, moeten besluiten van Gedeputeerde Staten tot het aangaan van deelnemingen ter goedkeuring worden voorgelegd aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Deze kan de goedkeuring slechts onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang⁴. Duidelijk is dat de minister goedkeuring zal onthouden en expliciet de privaatrechtelijke weg zal verhinderen als de wetgever de bedoeling heeft gehad dat de provincie de betreffende taken zelf gaat uitvoeren. Te denken is aan allerlei taken op het gebied van vergunningverlening en -handhaving, het toekennen van uitkeringen en subsidies en het handhaven van de openbare orde en veiligheid.

³ In de gemeentewet is een vergelijkbare regeling opgenomen.

⁴ Het derde lid van dit artikel luidt: *“Een besluit als bedoeld in het tweede lid behoeft de goedkeuring van Onze Minister. De goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.”*

In andere gevallen gaat het er om dat de democratische besluitvorming of de openbaarheid niet te veel in het gedrang mag komen of dat de mogelijkheid open moet (blijven) staan om in bezwaar en beroep te komen tegen genomen besluiten. Dan is het de aard van de betrokken belangen die in de weg staat aan het overdragen van activiteiten of bevoegdheden.

In de Handreiking 'Gemeenschappelijk Minimum Beleidskader Toezicht' (juni 2003) is het toetsingskader geconcretiseerd. De minister geeft daarin aan dat ook naar elementen gekeken wordt als:

- is er geen sprake van onaanvaardbare financiële risico's voor de provincie;
- komen de vier elementen van good governance tot uiting in de statuten (zie hieronder in paragraaf 5.1);
- is er geen sprake van ongewenste staatssteun of strijd met Europese (aanbestedings) regels;
- is de juiste wettelijke procedure gevolgd (onder andere betrokkenheid van Provinciale Staten).

de voorwaarden uit artikel 158 Provinciewet waaraan deelnemingen (participatie van de provincie in rechtspersonen) moeten voldoen

- gemotiveerd moet worden waarom de privaatrechtelijke rechtsvorm de voorkeur heeft;
- er mag geen strijd zijn met het recht of het algemeen belang;
- GS moeten voorafgaande aan de besluitvorming PS raadplegen,
- GS moeten na besluitvorming naar BZK voor goedkeuring.

Staatssteun

Aan een samenwerkingsverband wordt niet deelgenomen als de samenwerking onrechtmatige staatssteun oplevert. Ieder samenwerkingsverband dient daarom expliciet getoetst te worden aan de Europese regelgeving voor staatssteun. De staatssteunregels zien op ieder niet marktconform voordeel voor ondernemingen en instellingen of op een bepaalde productie uit overheidsmiddelen, waardoor de mededinging wordt vervalst en de (tussenstaatse) handel wordt beïnvloed.

De financiering van rechtspersonen en andere samenwerkingsverbanden vindt dan ook plaats tegen marktconforme voorwaarden en tarieven. Het uitgangspunt hierbij is dat staatssteun slechts wordt verleend indien deze past binnen de daarvoor geldende Europese kaders. Dit is anders indien er sprake is van een subsidieverlening. Indien in een nieuwe of bestaande rechtspersoon wordt deelgenomen kan op basis van andere vergelijkbare private participaties worden beoordeeld of de provincie marktconform meedoet of opricht⁵.

⁵ Zie ook de Nota Financieringsinstrumenten.

Markt en overheid

Als de provincie alleen dan wel in of met een samenwerkingsverband economische activiteiten uitvoert, is de wet Markt en Overheid van toepassing. Deze wet bedoelt concurrentievervalsing tegen te gaan door wat in deze wet overheidsbedrijven wordt genoemd en de private markt te beschermen als de overheid met dit soort bedrijven economische activiteiten verricht. Hieraan is al te denken bij relatief eenvoudige activiteiten als verhuur van leegstaande ruimte of het leveren van bijvoorbeeld reproducties. Als de provincie economisch actief is dan moeten in ieder geval en ten minste de integrale kosten van de dienst of de geleverde goederen aan de afnemer in rekening worden gebracht. De wet Markt en Overheid is complementair met de staatssteunregels.

4.2 Financieel kader

Provinciale financiering

De financiering van een samenwerkingsverband kan bestaan uit eigen en/of vreemd vermogen. Het financieel belang van de provincie bij een rechtspersoon betreft het aandelenkapitaal, de hoogte van de provinciale bijdrage of de garantie. Daarnaast is het mogelijk dat de provincie – wat in veel gevallen ook daadwerkelijk gebeurt – een aandeel heeft in het vreemd vermogen of zich (gedeeltelijk) garant stelt.

Het provinciale aandeel in het eigen vermogen wordt volgens het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten tegen aanschaffingsprijs of lagere marktwaarde geactiveerd. Daarnaast is van belang hoe wordt omgegaan met de provinciale risicoreservering. Dit is in de Nota Financieringsinstrumenten uitgewerkt.

Wet Financiering Decentrale Overheden (wet Fido)

De wet Fido bevat een belangrijk financieel kader voor de provincie. De nu nog geldende wet Fido bepaalt dat beleggen niet een normale publieke taak is, maar als een tijdelijke activiteit moet worden beschouwd als er een bepaalde tijd meer geld in kas zit dan voor de gewone bedrijfsvoering nodig is.

De wet Fido zal binnenkort worden aangepast voor het schatkistbankieren, waardoor het verplicht wordt de beleggingen anders dan uit de publieke taak te doen bij het rijk.

5. AANDACHTSPUNTEN EN RISICO'S

Aan de samenwerking met andere partijen zijn voor de provincie vrijwel altijd risico's verbonden, zowel op het politiek/bestuurlijke vlak als financieel en juridisch. Vermijdbaar zijn deze risico's nooit, maar gelet op het publieke belang en de publieke middelen die in het geding zijn, moeten deze zoveel mogelijk beheerst worden. Het is daarom goed om aandacht te besteden aan de governance en de financiële kaders, en om de risico(beheersing) van samenwerkingsrelaties te benoemen.

5.1 Good governance

Een aantal jaren geleden stonden de begrippen efficiency en effectiviteit nog centraal in het denken over management en organisatie, zowel in het bedrijfsleven als in de non-profitsector. Inmiddels heeft het (bredere) begrip van good governance intrede gedaan en veel terrein gewonnen. Onder good governance of kortweg governance wordt verstaan het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, evenals het daarover op open wijze communiceren en verantwoorden ten behoeve van belanghebbenden⁶.

Ook in de non-profitsector is de governance inmiddels gemeengoed voor een groot aantal instellingen die zich conformeren aan de Code Cultural Governance⁷.

Goed voorbeeld doet goed volgen en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in 2009 de Nederlandse Code voor goed openbaar bestuur vastgesteld. Deze code bevat een aantal beginselen van deugdelijk bestuur voor de Nederlandse overheid. Ook hier gaat het niet om juridisch afdwingbare normen, maar om een codificatie van algemene waarden die ten grondslag liggen aan de Nederlands wet- en regelgeving. Het is onmiskenbaar dat de genoemde codes niet klakkeloos toegepast kunnen worden op alle samenwerkingsrelaties van de provincie. De provincie ziet er daarom op toe dat de deelnemingen en de andere samenwerkingsverbanden zelf het governancebeleid in de statuten of in andere afspraken vastleggen om de belangen van burgers en politiek te waarborgen.

In ieder geval is het goed om de vier elementen van governance hier nog iets meer te belichten. Deze elementen vormen immers de basis voor de provincie om de samenwerkingsverbanden ook op afstand te kunnen beheren.

⁶ In het Nederlandse bedrijfsleven is hiervoor de Corporate Governance Code uit 2004 bekend, ook wel de Code Tabaksblat. De code geeft onder meer regels over het bestuur van een (grote) vennootschap, de Raad van Commissarissen (zoals taak en werkwijze, bezoldiging, belangenverstrengeling) en over de bevoegdheden van aandeelhouders. Het gaat in de code om aanbevelingen die inmiddels voor een deel in het Burgerlijk Wetboek verplicht zijn voorgeschreven. Aan de andere aanbevelingen kan via statuten en interne afspraken een verplichtend karakter gegeven worden.

⁷ 'Pas toe of leg uit': rapport van de Stichting Kunst en Zaken (2006)

elementen	toetsingscriteria
sturen	(contract) afspraken, informatie, meetbaarheid, output, coördinatie, escalatie, afbakening en verantwoordelijkheid;
beheersen	informatiebeheer, borging kennis, beïnvloedingsmogelijkheden, risicomanagement en interne organisatie;
verantwoording	inhoud, effectiviteit en efficiency, externe informatiebehoefte, beoordeling opzet verantwoording en administratie;
toezicht	onafhankelijk toezichthouder (bijvoorbeeld AvA), taken en verantwoordelijkheden toezichthouders, controle en toetsen

Het gaat hier dus niet om de elementen in de bedrijfsvoering die tot de normale bedrijfsprocessen (en risico's) behoren, maar om de invulling van de regiefunctie en de daarbij behorende beheersmechanismen.

Sturen

Het sturen behelst de activiteiten waarmee de provincie richting geeft aan de samenwerkingsrelatie. Het gaat hier om de afspraken die worden gemaakt over de verlangde prestaties. Het is onvoldoende om hierbij terug te vallen op de begroting of de jaarplannen, omdat deze vooral de bedrijfsvoeringaspecten beschrijven en niet zozeer de kwalitatieve en de outputresultaten. De bedoeling is specifieke voorwaarden te stellen aan de prestaties en deze vast te leggen in bijvoorbeeld een contract (managementcontract, service level agreement) of als voorwaarden bij subsidiebeschikkingen. Belangrijk is dat de afspraken tijdig vooraf worden vastgelegd, omdat het lastig is om op een later moment, gedurende het begrotingsjaar, de afspraken bij te sturen.

De aspecten die bij de voorbereiding van contracten/subsidievoorwaarden aan de orde komen zijn onder meer:

- Wat wil de provincie (beleidskaders, meerjarig);
- Wat biedt de samenwerkingspartij (meerjarig);
- Wat krijgt de provincie (helder, expliciete en gekwantificeerde outputafspraken);
- Welke risico's lopen partijen;
- Welke afspraken worden gemaakt (voorwaarden, richtlijnen).

Beheersen

Beheersen betreft een samenstel aan maatregelen en procedures om te zorgen dat de samenwerkingsrelatie de gewenste kant op blijft gaan. De beleidsdoelstellingen van de provincie en de gemaakte samenwerkingsafspraken moeten gerealiseerd worden. De provincie wordt daartoe op de hoogte gehouden van de prestaties en ontwikkelingen en toetst deze aan de planning. De afgesproken (tijdig en inhoudelijk) rapportages aan de provincie hebben bij de voortgangscontrole een elementaire functie.

Bij vennootschappen zijn sommige beheersregels vastgelegd. Voor andere samenwerkingsrelaties heeft de provincie meestal geen specifieke bevoegdheden om in te

grijpen. Dan worden aanvullende afspraken gemaakt in het contract of bij de subsidievoorwaarden. De afspraken richten zich onder meer op:

- welke juridische bevoegdheden heeft de directie of bestuur van de samenwerkingspartij (voorleggen voorgenomen besluiten);
- onder welke voorwaarden stelt de provincie geld beschikbaar;
- wat zijn de mogelijkheden om de samenwerking te beëindigen (en onder welke voorwaarden).

Verantwoorden

Over de ontwikkelingen van een samenwerkingsrelatie wordt periodiek gerapporteerd; in de periodieke overleggen krijgen de portefeuillehouders de laatste stand van zaken van elk samenwerkingsverband dat onder hun verantwoordelijkheid valt. Ondernemingen verantwoorden zich in het jaarverslag en de jaarrekening, stichtingen verantwoorden zich op de wijze zoals dat statutair bepaald is.

De verantwoording beslaat de rechtmatigheid van de bestedingen en de effectiviteit en efficiency hiervan in relatie tot de doelstellingen. Effectiviteit en efficiency wordt getoetst door middel van periodieke meting en benchmarking van de resultaten en kwaliteit alsmede door audits.

Iedere portefeuillehouder onderhoudt contacten met het bestuur, de Raad van Commissarissen en/of de Raad van Toezicht over actuele ontwikkelingen bij de onderneming of organisatie en beantwoordt relevante vragen vanuit de burgers of Provinciale Staten hierover. Het college verantwoordt zich uiteindelijk in de begrotingsparagraaf Verbonden Partijen aan Provinciale Staten.

Toezicht

De continuïteit van de samenwerking is voor alle betrokken partijen van belang. Als toezichthouder richt de provincie zich daarom niet alleen op de marginale toetsing van kwaliteit en inhoudelijke risico's, maar ook op het financiële vlak (balanspositie, solvabiliteit, liquiditeit)

De toezichthoudende taak wordt door de provincie uitgevoerd via de besturen en toezichthoudende organen van de samenwerkingsrelaties en in de AvA's. Dat betekent dat de governancestructuur goed moet zijn. Ook zijn in de samenwerkingsrelatie mogelijkheden ingebouwd voor corrigerende maatregelen (zoals geven van aanwijzingen, opleggen sancties, ontslag, goedkeurings- en controlebevoegdheden)

Gedeputeerde Staten kunnen de verantwoordelijkheid eigenlijk alleen maar effectief dragen als een goed toezicht op de samenwerkingsverbanden is gewaarborgd. Het moet voor de provincie bovendien mogelijk zijn om corrigerende maatregelen te nemen. Deze toezichtvereisten moeten bij de instellingsbesluiten vastgelegd worden

5.4 Risico's en risicobeheersing

De risico's die de provincie loopt vanwege de betrokkenheid bij een samenwerkingsverband, hangen samen met het doel en de financieringsstructuur van de samenwerking en het aandeel van de provincie daarin. In het kader van de besluitvorming over participatie in een nieuwe verbonden partij, deelneming of ander samenwerkingsverband worden de politiek/bestuurlijke, juridische en financiële risico's geïnventariseerd. Op basis van deze analyse wordt beoordeeld of de nagestreefde provinciale doelen door of in het samenwerkingsverband kunnen worden behaald.

Hetzelfde geldt voor risico's van samenwerking met externe partijen als gevolg van factoren als het verschil in (bedrijfs)cultuur, afwijkende structuren, personeel en dubbelrol (twee-petten-problematiek).

Ook de wat verder van de specifieke samenwerkingsrelatie verwijderde risico's als gevolg van politieke en maatschappelijke ontwikkelingen of veranderende regelgeving moeten inzichtelijk gemaakt worden. Het gaat hier dus uitdrukkelijk om andere risico's dan die in de bedrijfsvoering.

Risicobeheersing

Naast het verkrijgen van inzicht zal voortdurend aandacht moeten zijn voor de beheersing van de risico's in de samenwerkingsverbanden door de samenwerking periodiek te beoordelen. Bij die beoordeling kunnen diverse onderwerpen en invalshoeken gekozen worden zoals:

- de omvang en de duur van de risico's die door Fryslân en anderen worden gelopen;
- eventuele aansprakelijkheid bij onverwachte beëindiging;
- is sprake van verlies van een elementaire voorziening in Fryslân bij beëindiging van de activiteit;
- is er een juiste verhouding tussen enerzijds het publieke belang en anderzijds het te lopen risico;
- de sturingsmogelijkheden van de provincie in verhouding tot de risico's die het samenwerkingsverband met zich meebrengt;
- de wenselijkheid van risicoreservering voor het geval iets misgaat.

De signalering van risico's, de risicoanalyses, de beoordeling van allerlei risicosoorten, het opstellen van risicoprofielen en het maken van scenarioafspraken zijn allemaal onderdeel van het proces van risicomanagement. Risicobeheersing is een continue proces en veronderstelt een voortdurend risicobewustzijn op basis van informatie en beoordelingen. Aan de hand van een aantal stappen is de risicobeheersing⁸ inzichtelijk gemaakt.

⁸ Uit Handboek Verbonden partijen 'Twee voeten in één sok' (uitgave van de industry Lokaal Bestuur van Deloitte)

De zes stappen in de cyclus van risicobeheersing

- analyseer de doelstellingen en de randvoorwaarden, zowel van de provincie als van de samenwerkingsrelatie
- inventariseer potentiële risico's
- maak een risicoanalyse
- houd risico-indicatoren scherp in de gaten
- maak een keuze voor uitvoering van beheersmaatregelen
- evalueer de beheersmaatregelen

Niet alle risico's hebben hetzelfde gewicht en hoeven beheerst te worden. De factoren die hierbij een rol spelen zijn onder andere de politieke gevoeligheid, de omvang van de geldstromen, het financieel belang en de soort taak die extern wordt uitgevoerd.

Iedere samenwerkingsrelatie is uniek en, in die zin, de risico's die aan zo'n relatie verbonden zijn, eveneens. Toch is een aantal risico's te vinden dat vaak voorkomt en waarbij al vooraf beheersmaatregelen bedacht kunnen worden. Bekende risico's zijn bijvoorbeeld:

- financiële problemen bij de externe relatie;
- de samenwerkingsrelatie realiseert taken, doelstellingen en prestaties niet;
- onvoldoende sturingsmogelijkheden in het samenwerkingsverband door de organisatievorm (minderheidspositie in gemeenschappelijke regeling) of een onvoldoende op de externe partij afgestemd sturingsinstrumentarium;
- verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn bij provincie of bij externe partij niet goed gescheiden of niet duidelijk;
- informatievoorziening is onvoldoende of niet tijdig;
- de betrokkenheid van de provincie bij de samenwerking is te laag.

In de praktijk zijn bij de beoordeling de risico's vaak uitgewerkt naar de organisatie en de vier aspecten van de governance; sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht.

Organisatierisico's

Het gaat hierbij om onderwerpen als de opzet van een dualistisch stelsel waarbij bestuur en toezicht onafhankelijk van elkaar functioneren. Dit is bij de vennootschappen en sommige stichtingen goed georganiseerd met een separate Raad van Commissarissen of Raad van Toezicht, maar zal in andere gevallen nog geregeld moeten worden.

Een punt waar aandacht voor moet zijn is het opstellen van een competentieprofiel en het aanbieden van een opleidingsplan ten behoeve van de benodigde ambtelijke expertise. Deze gaan gelden voor alle ambtelijk verantwoordelijke medewerkers voor de samenwerkingsrelaties (zie paragraaf 5.6).

Een laatste punt dat opgemerkt wordt, is dat er niet voor wordt gekozen een bestuurlijke functiescheiding door te voeren voor wat betreft beleidsmatige aansturing van de samenwerkingsrelaties en de (financiële) aandeelhoudersrol.

Risico's t.a.v. sturen

Onder 'sturen' wordt de mogelijkheid verstaan tot het richting geven aan de samenwerkingsrelatie, nu en in de toekomst. De periodieke evaluatie van de samenwerkingsrelatie vormt hiervan het hart. Op het evaluatiemoment wordt bekeken of een samenwerkingsrelatie effectief is in het realiseren van de publieke, provinciale doelen. Vervolgens kunnen nieuwe aanwijzingen en opdrachten geformuleerd worden in de richting van de samenwerkingsrelatie, of zelfs het besluit om de samenwerking te beëindigen. Een levendige en dynamische informatievoorziening vanuit de externe partijen is hiervoor van groot belang. Dat kan, naast de rapportage via de P&C-cyclus, bijvoorbeeld ook via informele presentaties door vertegenwoordigers van de externe relatie. Ook het tijdig en correct rapporteren van operationele risico's binnen de deelneming of instelling maken hiervan deel uit.

Risico's t.a.v. beheersen

Bij 'beheersen' draait het om grip te houden op uitvoering van de juiste prestaties. En om afspraken over het mechanisme dat in werking treedt als afwijkingen van de vastgestelde normen en prestatie-indicatoren worden geconstateerd. De rollen en bevoegdheden van de betrokkenen dienen duidelijk vastgelegd te zijn.

Risico's t.a.v. verantwoorden

De verantwoording vindt plaats in een tweetrapsraket. Allereerst verantwoorden de samenwerkingsrelaties zich aan Gedeputeerde Staten als aandeelhouders of subsidieontvangers. Dit gebeurt primair middels het jaarverslag en de jaarrekening van de ondernemingen of instellingen. Het college verantwoordt zich vervolgens via de paragraaf verbonden partijen aan Provinciale Staten.

Risico's t.a.v. toezicht houden

De verantwoordelijkheid van het voeren van goed toezicht ligt in het opzetten van een effectieve governance structuur waarin dit geborgd is. Wat specifieke aandacht vraagt is de wijze waarop de mogelijkheden van de provincie om corrigerende maatregelen te treffen, wordt vastgelegd in de (instellings)documenten, overeenkomsten of subsidievoorwaarden.

5.5 Herijking, verkoop en liquidatie

Na beleidsevaluaties of andere momenten waarop het beleid wordt herijkt, bijvoorbeeld bij de vorming van een nieuwe coalitie, volgt de herijking van de bestaande samenwerkingsrelaties. Centraal bij de herijking is de vraag of de betreffende samenwerkingsrelatie nog steeds bijdraagt aan de behartiging van het publiek provinciaal belang waartoe de samenwerking werd aangegaan. Bij de evaluatie wordt de vraag beantwoord of de samenwerkingsrelatie nog steeds de beste manier is om het provinciale

belang te bereiken of dat deze beter kan worden beëindigd. Andere onderdelen van de herijking zijn de vraag hoe de financiën van het samenwerkingsverband zijn geregeld, hoe het staat met de (andere) risico's en of de governance nog afdoende is.

herijkingsvragen

- wat is het provinciale publieke belang en is een deelneming nog steeds de beste manier om dit publieke belang te behartigen
- zijn de doelstellingen van de deelneming nog in lijn met de provinciale doelstellingen in het Coalitieakkoord en het Uitvoeringsprogramma
- hoe zijn de financiën van de deelneming geregeld en zijn er (financieel) risico's te herkennen
- zijn er spanningsvelden (bijvoorbeeld tussen aandeelhouderschap en subsidieverlening of vergunningverlening/handhaving)
- is de governance van de deelneming op orde
- zijn er andere specifieke politieke/bestuurlijke risico's in de samenwerking

Op basis van bovenstaande analyses wordt per samenwerkingsrelatie onderzocht of het verstandig is om deze aan te houden, te verkopen of te liquideren. Provinciale Staten worden van een besluit tot verkoop of liquidatie in kennis gesteld.

Als het Gedeputeerde Staten hebben besloten dat het niet meer in het publiek belang is om een samenwerkingsrelatie aan te houden wordt de relatie beëindigd. De manier waarop de relatie beëindigd wordt hangt af van de rechtsvorm van de samenwerkingsrelatie.

Het besluit tot liquidatie van een deelneming in een vennootschap wordt door de AvA genomen (als de provincie niet enig aandeelhouder is, kan het hiertoe dus niet zelfstandig een besluit nemen). Het bestuur van de deelneming voert deze vervolgens uit. Tot verkoop van de eigen aandelen kunnen Gedeputeerde Staten als aandeelhouder wel zelfstandig besluiten. Meestal zijn hiervoor in de statuten procedures vastgelegd waaraan de provincie zich moet houden.

Indien de deelneming een andere rechtspersoonsvorm (stichting) betreft kan de provincie niet zelf tot liquidatie besluiten. De beëindiging van de subsidierelatie is dan de aangewezen weg om de samenwerking te verbreken.

overwegingen bij beëindiging aandeelhouderschap

- 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 afstoting 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.
- Privaat aandeelhouderschap moet toegevoegde waarde hebben voor de betreffende onderneming en de duurzame kwaliteit van de activiteiten die worden uitgeoefend. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer privaat aandeelhouderschap kan bijdragen aan de financieel-economische situatie en doelmatigheid van de onderneming en daarmee aan de continuïteit en efficiency.
- Het vervreemden van de aandelen mag niet leiden tot het risico dat publieke middelen onnodig verloren gaan. Bijvoorbeeld doordat de marktsituatie ongunstig is voor de vervreemding van aandelen of het bedrijf zich in een fase bevindt die voor potentiële gegadigden als minder aantrekkelijk kunnen worden gezien. In dergelijke gevallen zal de afweging moeten worden gemaakt van de opbrengst en de risico's van het nog tijdelijk aanhouden van de aandelen tegenover de opbrengstpotenties en risico's van een eventuele vervreemding.

5.6 Integrale ondersteuning bestuur

De inbedding in de organisatie van de beheersing van de samenwerkingsrelaties en de integrale advisering aan het bestuur krijgt vorm in de functie van een medewerker die ambtelijk verantwoordelijk is voor de samenwerkingsvorm. Voor iedere samenwerkingsrelatie is zo'n medewerker aangewezen uit de meest betrokken beleidsafdeling. Deze medewerker is ambtelijk het aanspreekpunt voor de relatie en ondersteunt de verantwoordelijke portefeuillehouder bij de sturing en beheersing van de samenwerkingsrelatie. Deze medewerker is ook degene die in de organisatie verantwoordelijk is voor (de advisering omtrent) de risicobeheersing van de samenwerking.

Een kennisplatform adviseert deze medewerker (en/of de beleidsafdelingen) over de beheersmatige aspecten van de samenwerkingsrelaties. Hierbij gaat het zowel om de voorbereiding van nieuwe verbanden als om het onderhouden van de bestaande

samenwerkingsrelaties van de provincie.

Het Kennisplatform fungeert als netwerk van kennis met als opdracht kennis te vermeerderen en te onderhouden. Er wordt specialistische kennis gevraagd en daarom zijn meerdere medewerkers van de organisatieonderdelen FP&C, CC en SOBD samen met vertegenwoordiger(s) van de beleidsafdeling betrokken bij de begeleiding in het Kennisplatform. De samenwerking in het Kennisplatform waarborgt een snelle en integrale ondersteuning van de verantwoordelijke medewerker of beleidsafdeling.

Het Kennisplatform adviseert rechtstreeks, maar kan dit eveneens doen door een adviesgroep in te schakelen. Een adviesgroep wordt ingeschakeld op verzoek van de ambtelijk voor de samenwerkingsrelatie verantwoordelijke medewerker of na een (eigen) risicoafweging door het Kennisplatform om een samenwerkingsproject te ondersteunen en voor het organiseren van de regie van de ambtelijke advisering. De hier bedoelde medewerker is daardoor ook in een complexere omgeving in staat de portefeuillehouder bestuur, inhoudelijk en procesmatig, op goede wijze integraal te adviseren.

Het zal overigens niet altijd nodig zijn om het Kennisplatform in te schakelen ten behoeve van de aansturing van een samenwerking. Ongetwijfeld heeft het kennisplatform in sommige gevallen, inherent aan de expertise van de daarin deelnemende stafafdelingen, een permanente adviserende en begeleidende rol, maar voor andere samenwerkingsrelaties is die rol beperkt tot het op afstand volgen van de ontwikkelingen of tot incidentele advisering.

De beleidsafdelingen hebben geen vertegenwoordigers in het Kennisplatform; de beleidsafdelingen blijven vanuit de lijn adviseren aan de betrokken ambtelijk verantwoordelijke medewerker(s) of de portefeuillehouder.

6. BESTUURLIJKE ROL BIJ AANSTURING VAN DE SAMENWERKING

6.1 Publiekrechtelijke samenwerking

De samenwerking tussen decentrale overheden is publiekrechtelijk vooral geformaliseerd in gemeenschappelijke regelingen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Dit maakt samenwerking mogelijk tussen de provincie en andere overheden op een publiekrechtelijke grondslag waardoor (onder andere) een openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid ingesteld kan worden. Het openbaar lichaam bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Bij de regeling worden onder meer het bestuur, de taken en de financiën vastgelegd en worden bevoegdheden aan het bestuur overgedragen om de belangen te behartigen waarvoor de regeling is aangegaan. De uitgaven van een gemeenschappelijke regeling (volgens de goedgekeurde begroting en de in de regeling vastgelegde financiële verdeelsleutel) zijn door het deelnemen aan zo'n regeling voor de provincie verplichte uitgaven. Het betreft dus geen subsidierelatie. De wet kent nog andere samenwerkingsvormen die een minder vergaand karakter hebben⁹.

Omdat het gaat om taken en overgedragen bevoegdheden van de betreffende overheden zelf, dienen de bestuursfuncties in de regeling ook door die deelnemende overheden zelf vervuld te worden. De bestuursfuncties kunnen niet op afstand worden gezet zoals dat bij privaatrechtelijke rechtspersonen wel mogelijk is. De verantwoordelijke portefeuillehouder is daarmee tegelijkertijd gegeven. De portefeuillehouder wordt bij de uitoefening van de bestuurstaken in de gemeenschappelijke regeling ondersteund door de (ambtelijk verantwoordelijke) medewerker.

De samenwerking tussen de provincie en andere overheden kent een eigen bestuurlijke dynamiek met zowel inhoudelijke als politiek-bestuurlijke risico's. Het verschil met privaatrechtelijke vormen is gelegen in de omgeving die publiekrechtelijk genormeerd is, met andere overheden als partners, waardoor de samenwerking in een gemeenschappelijke regeling dicht bij het gebruikelijke overheidsinstrumentarium staat en beter aansluit bij de bestuurspraktijk van de provincie.

6.2 Privaatrechtelijke samenwerking

Dat is anders als de uitvoering van taken op afstand is gezet is door de inschakeling van privaatrechtelijke rechtspersonen, waarbij het dan in bijna alle gevallen gaat om vennootschappen of stichtingen¹⁰. De aansturing van deze relaties wordt vastgesteld bij het aangaan er van, op basis van de noodzakelijke of wenselijke invloed en manier waarop dat het beste gerealiseerd kan worden binnen het gekozen verband.

De invloed van de provincie is gewoonlijk niet direct, bijvoorbeeld via de samenstelling van het bestuur van die rechtspersoon, geregeld. De leden van het college van Gedeputeerde

⁹ In bijlage 1 zijn de publiekrechtelijke rechtsvormen en de verschillen benoemd.

¹⁰ De privaatrechtelijke rechtsvormen zijn eveneens in bijlage 1 uitgewerkt.

Staten zijn zeer terughoudend bij het vervullen van bestuursfuncties in vennootschappen en stichtingen. Qualitate qua worden geen bestuursfuncties bekleed in vennootschappen of stichtingen die door de provincie direct of indirect worden gesubsidieerd. Ook bij vervulling van bestuursfuncties door collegeleden op persoonlijke titel wordt terughoudendheid betracht en wordt per geval bezien of zich gemakkelijk een situatie kan voordoen waarin sprake is van tegenstrijdige belangen.

Daarom worden, aansluitend bij het Rijksbeleid, voor de vervulling van commissariaten geen collegeleden benoemd in commissariaten, maar externe deskundigen. Er kunnen zich immers gemakkelijk situaties voordoen waarbij de belangen van de rechtspersoon niet in één lijn liggen met het provinciale belang. Te denken is bijvoorbeeld aan vergunningaanvragen bij de provincie waarbij het provinciale beleid haaks kan staan op het belang van een onderneming, waardoor gemakkelijk een belangentegenstelling kan ontstaan. Een vergelijkbare belangentegenstelling doet zich voor bij gesubsidieerde instellingen in het geval een Gedeputeerde daar bestuurder is of lid van de Raad van Toezicht.

Commissarissen van vennootschappen mogen zich bij hun toezicht uitsluitend laten leiden door het belang van de vennootschap¹¹. Dat houdt in dat de betreffende commissaris niet gezien mag worden als een rechtstreekse vertegenwoordiger van de provincie, ook al is hij als zodanig voorgedragen door Gedeputeerde Staten. De commissaris is op grond van de wettelijke regels, die op de vennootschap van toepassing zijn, slechts verplicht om verantwoording af te leggen binnen de betreffende vennootschap zelf. Er is geen verantwoordingsplicht buiten de rechtspersoon.

De keuze van de provincie Fryslân om voor het vervullen van bestuurs- en toezichthoudende functies in (externe) rechtspersonen alleen externe deskundigen te benoemen, leidt er toe dat voor provinciebestuurders de aandeelhoudersvergadering van de NV of de BV de aangewezen plaats om op te treden als vertegenwoordiger van Fryslân. Uitgangspunt daarbij is dat de beleidsinstek bepaalt welke gedeputeerde verantwoordelijk is voor een samenwerkingsrelatie en deelneemt aan de aandeelhoudersvergadering als vertegenwoordiger van de provincie. De aandeelhoudersvergaderingen worden voorbereid met ondersteuning van de beleidsafdeling of de ambtelijk verantwoordelijk medewerker, waardoor de advisering en de voorbereiding gewaarborgd is (zie paragraaf 5.6).

Over de in te nemen standpunten in de aandeelhoudersvergadering wordt afstemming gezocht in de vergadering van Gedeputeerde Staten.

Met betrekking tot stichtingen is directe aansturing niet mogelijk, omdat leden van het college niet tegelijkertijd bestuurslid of lid van de raad van toezicht van een door de provincie gesubsidieerde stichting zijn. De aansturing is dan mogelijk door een regeling in de statuten (zoals voorafgaande goedkeuringen) of door de subsidievoorwaarden. Ook hier bepaalt de beleidsinstek welke gedeputeerde verantwoordelijk is en ook hier wordt de portefeuillehouder ondersteund door een ambtelijk medewerker.

¹¹ artikel 2:140 lid 2 voor de NV en artikel 2:250 lid 2 voor de BV luiden: "Bij de vervulling van hun taak richten de commissarissen zich naar het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming." Overigens is er ook vanuit het publiekrecht geen verantwoordingsplicht voor commissarissen die door lokale overheden zijn benoemd.

7. Samenspel tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten

Gedeputeerde Staten zijn van mening dat de positie van Provinciale Staten in het deelnemingenbeleid moet worden versterkt. Het samenspel tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten vindt zijn basis in de wet. Voor het deelnemingenbeleid gaat het daarbij vooral om de artikelen 158 en 167 Provinciewet en het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten. Gedeputeerde Staten willen de wettelijke bepalingen dusdanig invullen dat ze leiden tot een versterking van de positie van Provinciale Staten.

In hoofdlijnen komt de invulling op het volgende neer.

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 andere privaatrechtelijke entiteit (artikel 158 Provinciewet, lid 2);
- een voorstel tot de beëindiging/vervreemding van een deelneming (artikel 167 Provinciewet, lid 4);
- een privaatrechtelijke rechtshandeling, met name het uitoefenen van aandeelhoudersbevoegdheden, indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de provincie (artikel 167 Provinciewet lid 4).

Gedeputeerde Staten vragen in alle gevallen om instemming van Provinciale Staten vanuit de gedachte dat de Staten de beleidskaders geven en het college deze uitvoert en daarover verantwoording aflegt.

Het aandeelhouderschap valt onder de bevoegdheid van Gedeputeerde Staten. Het gaat bij het aandeelhouderschap om het uitoefenen van het stemrecht in de AvA over onderwerpen als: het goedkeuren van bestuursbesluiten die karakter en identiteit van de onderneming ingrijpend veranderen; het vaststellen van de jaarrekening; het vaststellen en wijzigen van de statuten en de benoemingen en bezoldigingen. Als actieve aandeelhouder maakt de provincie gebruik van deze bevoegdheden.

In het geval wordt samengewerkt met een rechtspersoon in andere vorm (zoals een openbaar lichaam of een stichting) dan ontbreken specifieke wettelijke regels over de bevoegdheden, maar ook voor deze vormen van samenwerking geldt dat Gedeputeerde Staten rapporteren aan en overleggen met de Provinciale Staten over de belangrijke besluiten, initiatieven en ontwikkelingen met betrekking tot deze relaties.

Voor een goede controle door Provinciale Staten is het van belang afspraken te maken over de rapportagemomenten. Informatiemomenten zijn in ieder geval:

- na een aandeelhoudersvergadering per brief over de uitkomsten daarvan;
- over belangrijke besluiten, initiatieven en ontwikkelingen betreffende de samenwerkingsrelatie;
- via de programmabegroting en jaarrekening over relevante financiële aspecten van deelnemingen in de paragraaf Verbonden Partijen.

Verder worden Provinciale Staten geïnformeerd wanneer de Staten daarom verzoeken (artikel 167 Provinciewet, lid 4). 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 informatieuitwisseling tussen beide bestuursorganen worden gewaarborgd en kunnen anderzijds bedrijfsbelangen worden ontzien.

De ambtelijke organisatie is adviserend, ondersteunend en faciliterend betrokken in het gehele proces rondom de beheersing van samenwerkingsrelaties, waardoor een gestructureerde begeleiding van de samenwerkingsrelaties gewaarborgd is. De inhoudelijke samenwerking tussen beleidsafdelingen en stafafdelingen leidt tot kwaliteitsverbetering in de voorbereiding van de besluitvorming door integrale advisering en kennisverbreding. Het vraagt een forse inspanning van de organisatie om dit blijvend op hoog kwalitatief niveau en integraal afgestemd te doen. In huis wordt daartoe voldoende expertise ontwikkeld en beschikbaar gesteld voor de begeleiding van de samenwerking. De noodzakelijke (extra) inzet, inspanning en kennisontwikkeling van de ambtelijke organisatie is daardoor wel een uitdrukkelijke factor bij de besluitvorming rondom het aangaan of aanhouden van samenwerkingsrelaties.

8. Overzicht van de samenwerkingsrelaties (verbonden partijen)

In de volgende pagina's zijn schematische overzichten opgenomen van de verbonden partijen die op dit moment (stand van zaken begin december 2013) taken voor de provincie uitvoeren.

In het eerste overzicht zijn de deelnemingen in vennootschappen vermeld en in het tweede overzicht de publiekrechtelijke organisaties waarin de provincie bestuurlijk en financieel samenwerkt.

De tweede kolom van de overzichten betreft de rechtsvorm van de samenwerking. Bij de privaatrechtelijke deelnemingen is dat (meestal) een vennootschap en bij de publiekrechtelijke samenwerkingsvormen gaat het vooral om de gemeenschappelijke regelingen.

Vervolgens is opgenomen welke portefeuillehouder voor de betreffende samenwerkingsrelatie bestuurlijk verantwoordelijk is: een kolom met de huidige afspraken over de verantwoordelijkheid voor de samenwerking en een kolom met een voorstel voor een nieuwe verdeling. Voor de nieuwe verdeling is de inhoud van de portefeuille van de gedeputeerden leidend geweest door de koppeling van beleidsinhoud en de verantwoordelijkheid voor de samenwerkingsrelatie. Dat neemt overigens niet weg dat de verantwoordelijke portefeuillehouder daar waar nodig afstemt met andere collegeleden. Zo zullen de financiële aspecten van een samenwerkingsrelatie altijd ook de verantwoordelijkheid van de gedeputeerde van financiën raken en zal deze hierbij betrokken willen en moeten worden. Voor andere beleidsterreinen geldt hetzelfde en ook de collegiale besluitvorming blijft uiteraard overeind.

De beleidsinhoud is eveneens leidend geweest voor de voorgestelde ambtelijke rolverdeling en ook hier geldt dat het niet de bedoeling is de gebruikelijke primaire bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling te doorkruisen.

Belangrijk is het besef dat de overzichten een momentopname zijn. De risico's, de belangen of de taken kunnen en zullen veranderen en zich aanpassen aan gewijzigde omstandigheden. De inhoud van de overzichten verandert daaraan mee. Hetzelfde geldt ten aanzien van de bestuurlijke en ambtelijke betrokkenheid bij samenwerkingsrelaties die niet statisch is, maar naar gelang van de situatie en de ontwikkelingen vergroot of vermindert.

De relaties worden regelmatig geëvalueerd en op basis van de resultaten hiervan wordt de inzet van de provincie in de samenwerking heroverwogen.

Inmiddels wordt ook een inventarisatie gemaakt van de organisaties en instellingen die publieke taken voor de provincie uitvoeren, maar geen verbonden partij zijn. Het betreft hier vooral stichtingen die door de provincie gesubsidieerd worden. Aan de hand van het financieel belang van de relaties alsmede de bestuurlijke en de juridische risico's worden deze geclassificeerd en uitgewerkt. Deze inventarisatie wordt gebruikt als basis voor de verdere invulling door de organisatie van de sturing van deze samenwerkingsrelaties.

Voor de complexe projecten die de provincie zelf uitvoert (infrastructurele projecten) wordt op dezelfde wijze als bij de verbonden partijen een adviesgroep ingesteld. Met de risicoanalyse van dit soort projecten wordt binnenkort gestart.

Overzicht deelnemingen (verbonden partijen in privaatrechtelijke vorm).											december 2013
Er is een financiële en bestuurlijke relatie											
Naam	Rechts- vorm	Aandeel in %	RvC aanwezig	Provincie vertegen- woordigd in	Portefeuille- houder Nu	Portefeuille- houder Voorstel	Verantwoor- delijke Afdeling	Voorgestelde ondersteuning vanuit staf	Risico- classificatie J = Juridisch F = Financieel P = Politiek	Financieel belang	Opmerkingen
Alliander	NV	12,60	Ja	AvA en CvA	De Vries	De Vries	FP&C	FP&C + K&E	J+F+P: laag	klein	Provincie heeft actieve rol in College van Aandeelhouders, FP&C vertegenwoordigt de provincie
Nuon Energy	NV	2,60	Ja	AvA	De Vries	De Vries	FP&C	FP&C	J+F+P: laag	klein	m.i.v. 2015 is deze deelneming door afronding van de verkoop van de aandelen volledig overgedragen aan Vattenfall.
Vitens	NV	13	Ja	AvA en CvA (vrz)	Schokker	Schokker	S&P	FP&C	J+F+P: laag	klein	
BNG	NV	0,14	Ja	AvA	De Vries	De Vries	FP&C	FP&C	J+F+P: laag	klein	
NWB	NV	0,15	Ja	AvA	De Vries	De Vries	FP&C	FP&C	J+F+P: laag	klein	
NOM	NV	0,01	Ja	AvA	Konst	Konst	K&E	FP&C	J+F+P: laag	klein	Provincie neemt t.z.t. aandelen van het rijk over. Zodra dat aan de orde is, wordt een Adviesgroep voorgesteld.
Thialf OG	BV	66,67	Ja	AvA	Konst	Konst	K&M	Adviesgroep	J+F+P: hoog	groot	Adviesgroep is al in werking.
Doefonds	BV	100	Ja	AvA	Konst	Konst	K&E	Adviesgroep	J+F+P: hoog	groot	Adviesgroep wordt gestart.
FSFE	BV	100	Ja	AvA	Konst	Konst	K&E	Adviesgroep	J+F+P: hoog	groot	Adviesgroep is al in werking.
CV Westergo	CV	20,50	Ja	AvA	Poepjes	Poepjes	K&E	Adviesgroep	J+F+P: hoog	groot	Adviesgroep is al in werking.
BV Westergo	BV	10	Ja	AvA	Poepjes	Poepjes	K&E	Adviesgroep	J+F+P: hoog	groot	Adviesgroep is al in werking.

2. Overzicht samenwerkingsvormen die projecten uitvoeren (verbonden partijen in publiekrechtelijke vorm)								december 2013
Er is een financiële en bestuurlijke relatie								
Naam	Rechtsvorm	Portefeuillehouder Nu	Portefeuillehouder Voorstel	Verantwoordelijke Afdeling	Voorgestelde ondersteuning vanuit staf	Risico-classificatie J = Juridisch F = Financieel P = Politiek	Financieel belang	opmerkingen
Tresoar	Gemeenschappelijke regeling	De Vries	De Vries	K&M	Reguliere ondersteuning ¹²	P: middel J+F: laag	klein	De Vries is lid DB en portefeuille houder
Diary Campus	Samenwerkings-overeenkomst			K&E	Reguliere ondersteuning	P: hoog J+F: laag	klein	
Marrekrite	Gemeenschappelijke regeling	De Vries	De Vries	K&E	Reguliere ondersteuning	J+F+P: laag	klein	
ANNO	Samenwerkings-overeenkomst	Kramer	Kramer	S&P	Adviesgroep	J+F+P: hoog	klein	Relatie met streekagenda. Adviesgroep is nog niet ingesteld.
Gebiedsontwikkelingen Franeker-Harlingen	Samenwerkings-overeenkomst	Kramer	Kramer	S&P	Adviesgroep	F+P: hoog	groot	Adviesgroep is nog niet ingesteld.
Zonebeheer Friesland	Gemeenschappelijke regeling	Poepjes	Poepjes	Fumo	Reguliere ondersteuning	J+F+P: laag	klein	
Waddenglas	Samenwerkings-overeenkomst	Konst	Konst	S&P	Reguliere ondersteuning	J+F+P: hoog	groot	Vzt van stuurgroep Het instellen van Adviesgroep is hier niet aan orde. Op verzoek ondersteuning bij advisering over jaarlijkse grex.
Huis van de Nederlandse provinciën	Vereniging	Poepjes	Poepjes	S&P	SOBD	J+F+P: laag	klein	
IPO	Vereniging	Schokker	Schokker	SOBD	Reguliere ondersteuning	J+F+P: laag	klein	
SNN	Gemeenschappelijke Regeling	Konst/ Poepjes	Konst/ Poepjes	div. afdelingen	Reguliere ondersteuning	P: gemiddeld J+F: laag	groot	
Regionaal college Waddengebied	Overlegplatform	Schokker	Schokker	div. afdelingen	Reguliere ondersteuning	J+F+P: laag	klein	Nu onder directeur, doorschuiven naar afdeling.
Waddenfonds	Gemeenschappelijke regeling	Schokker (DB) Kramer/ De Vries(AB)	Schokker (DB) Kramer/ De Vries (AB)	S&P	Reguliere ondersteuning	P: hoog J+F: gemiddeld	groot	
Noordelijke Rekenkamer	Gemeenschappelijke regeling				Reguliere ondersteuning			Gemeenschappelijk orgaan. Adviesgroep niet aan de orde
FUMO	Gemeenschappelijke regeling	Poepjes	Poepjes			J+ F+P :hoog	groot	Hoog risico ivm. opstartfase Geen adviesgroep

¹² Bedoeld is de ondersteuning door de stafafdelingen zoals die nu gebruikelijk is.

Bijlage 1 bij Nota samenwerkingsrelaties

DE PUBLIEKRECHTELIJKE EN PRIVAATRECHTELIJKE SAMENWERKINGSVORMEN

I. Publiekrechtelijke rechtsvormen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen

Algemene overwegingen:

- de publiekrechtelijke rechtsvormen zijn onderworpen aan de regels van het publiekrecht (onder meer de Provinciewet en de Wet gemeenschappelijke regelingen, Wgr), waarin bepaalde waarborgen zijn opgenomen met betrekking tot het gebruik van bevoegdheden, besluitvormingsstructuren, beïnvloedingsmogelijkheden, democratische controle en openbaarheid;
- het onderwerp van samenwerking is een zaak van publiekrechtelijke aard (bijvoorbeeld SNN);
- het betreft de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden en besluitvorming;
- de Wgr faciliteert in beginsel de samenwerking tussen provincies, gemeenten en waterschappen. Voor deelname door deze organen geldt dat er geen goedkeuring nodig is;
- ook kunnen Rijk en andere rechtspersonen deelnemen. Voor deze organen is de deelname aan bepaalde voorwaarden verbonden (artikel 94 en 97 Wgr voor Rijk en artikel 93 en 96 Wgr voor andere rechtspersonen). Zo geldt voor 'andere rechtspersonen' dat zij alleen kunnen deelnemen, indien hun bestuur bij een Koninklijk besluit dat in de Staatscourant wordt geplaatst, daartoe is gemachtigd.

Openbaar lichaam (Wgr art. 8, lid 1)

Het gemeenschappelijk openbaar lichaam heeft rechtspersoonlijkheid en kent een bestuur bestaande uit een algemeen bestuur (AB), een dagelijks bestuur (DB) en de voorzitter. De leden van het AB worden gekozen uit deelnemende staten/raden en GS/B&W. Het DB en de voorzitter worden gekozen uit het AB. Alleen bij een Wgr-plusregio kan een externe voorzitter worden benoemd. Een openbaar lichaam heeft drie categorieën bevoegdheden: gedelegeerde bevoegdheden overgedragen door provincies of gemeenten, met uitzondering van belastingheffing; bevoegdheden als rechtspersoon voor het verrichten van rechtshandelingen die aansluiten bij de doelstelling van het openbaar lichaam, en afgeleide bevoegdheden.

Kenmerken:

- rechtspersoonlijkheid;
- bestuur van het openbaar lichaam: rechtspersoonlijkheid;
- bestuur van het openbaar lichaam:
 - . het bestuur bestaat uit het AB, DB en de voorzitter;
 - . de voorzitter is zowel voorzitter van het algemeen bestuur als van het dagelijks bestuur;
 - . het algemeen bestuur staat aan het hoofd van het openbaar lichaam;
 - . de Wgr bevat bepalingen over de samenstelling van organen, de onderlinge verhouding en de verhouding tot deelnemers (onder meer staten/raden of GS/B&W);
 - . de leden van het AB worden gekozen uit de deelnemende staten/raden/GS/B&W; het DB en de voorzitter worden gekozen uit het AB;
- de deelnemers moeten aangeven ter behartiging van welke belangen de regeling wordt aangegaan, en moeten eigen bevoegdheden overdragen om behartiging van die belangen te realiseren;
- er zijn drie categorieën bevoegdheden:
 - a. gedelegeerde bevoegdheden: deelnemers kunnen in beginsel alle bevoegdheden overdragen, m.u.v. belastingheffing;
 - b. bevoegdheden als rechtspersoon: d.i. het verrichten van elke rechtshandeling, mits deze aansluit bij de doelstelling van het openbaar lichaam;
 - c. de afgeleide bevoegdheden;
- het AB en het DB hebben een inlichtingenplicht ten opzichte van hun eigen uitsturend orgaan, en het DB niet ten opzicht van het AB; het AB kan de leden van het DB niet ontslaan;
- betrokkenheid staten bij opstellen begroting: DB zendt de ontwerpbegroting, de staten/raden kunnen niet afkeuren, reacties wel te voegen bij ontwerpbegroting voor het AB;
- inkomsten zijn in eerste plaats de bijdragen van de deelnemers, welke bij aangaan van regeling worden vastgelegd; heel soms specifieke uitkering aan de gemeenschappelijke regeling.

Gemeenschappelijk orgaan (Wgr art. 8, lid 2)

Een gemeenschappelijk orgaan heeft geen rechtspersoonlijkheid en geen eigen ambtenaren en krijgt slechts beperkt bevoegdheden overgedragen. De deelnemer die namens de gemeenschappelijke regeling naar buiten treedt, is de beherend deelnemer.

Kenmerken:

- geen rechtspersoonlijkheid;
- geen eigen ambtenaren, ambtelijke ondersteuning van de deelnemers;
- de deelnemers kunnen slechts beperkt bevoegdheden overdragen;
- inkomsten worden verkregen door bijdragen van de provincies/gemeenten;
- afspraak over welke deelnemer namens de gemeenschappelijke regeling naar buiten treedt;
- deze beherend deelnemer beheert ook de gelden.

Centrumgemeenteconstructie (Wgr art. 8, lid 3)

Ook deze vorm heeft geen rechtspersoonlijkheid. De centrumgemeente treedt op namens andere deelnemers, op basis van mandaatverhouding. Expertise, nodig voor uitvoeren van een bepaalde taak, kan bij een gemeente geconcentreerd worden, die dan in de praktijk optreedt namens andere. De andere gemeenten behouden hun eigen verantwoordelijkheid voor genomen beslissingen. In beginsel kan de provincie bij een dergelijke regeling aansluiten.

Kenmerken:

- geen rechtspersoonlijkheid;
- het bestuursorgaan of een ambtenaar van één van de deelnemers treedt op namens de andere deelnemers, op basis van mandaatverhouding;
- de expertise, nodig voor uitvoeren van een bepaalde taak, kan bij één gemeente geconcentreerd worden, die dan in de praktijk optreedt namens de andere deelnemers; de andere deelnemers behouden de eigen verantwoordelijkheid voor genomen beslissingen;
- de centrumgemeente ontvangt een vergoeding van de overige deelnemers voor de werkzaamheden.

Lichte regeling (Wgr art. 1, lid 1) = publiekrechtelijk convenant

Deze vorm heeft geen rechtspersoonlijkheid en is in feite een publiekrechtelijk convenant.

Het verschil met een privaatrechtelijk convenant is dat de geschilbeslechting via het publiekrecht verloopt.

Kenmerken:

- geen rechtspersoonlijkheid;
- niet genoemd in artikel 8 Wgr, maar gebaseerd op art. 1 Wgr, het gaat hier in feite om een publiekrechtelijk convenant;
- verschil met het privaatrechtelijk convenant is de wijze van geschilbeslechting die via het publiekrecht loopt.

II. Privaatrechtelijke samenwerkingsvormen

Algemene overwegingen:

- een private organisatie biedt de mogelijkheid om slagvaardig, efficiënt en professioneel als marktpartij op te treden;
- de bestuurlijke drukte wordt terug gedrongen;
- het privaatrecht biedt maatwerk voor atypische situaties;
- voor de verwezenlijking van de doelstelling moeten private gelden worden aangetrokken; een privaatrechtelijke vorm zal in de (vastgoed)markt in sommige gevallen meer vertrouwen wekken ter zake de investeringsbereidheid van de provincie. Het zal een meer herkenbare partner zijn dan een publiekrechtelijke entiteit;
- de markt zal er bij een privaatrechtelijke rechtsvorm eerder vanuit gaan dat de investering van de provincie in een project moet renderen;
- een privaatrechtelijke rechtsvorm biedt de mogelijkheid dat rendement aan de rechtsvorm kan worden onttrokken (bijvoorbeeld via dividenduitkering);
- flexibiliteit voor wat betreft toetreden andere partijen op een later moment;
- publiekrechtelijke waarborgen (zie hiervoor) zijn niet van toepassing; daarom extra aandacht voor de elementen van 'governance' (o.a. in statuten).

Stichting

Dit is een veelgebruikte rechtsvorm om activiteiten met een ideëel doel uit te voeren. Een stichting kan geen winst maken. De betrokken overheid heeft veelal een subsidierelatie met de stichting. In de statuten van de stichting worden het doel en de wijze en samenstelling van het bestuur geregeld.

Kenmerken:

- rechtspersoonlijkheid + bij provinciale deelneming toetsing door BZK (art. 158 Provinciewet.);
- statuten, opgericht bij notariële akte;
- kent geen leden, maar deelnemers;
- stichting wordt bestuurd door een (zelfstandig) bestuur;
- stichting moet beschikken over een vermogen om haar doelstellingen te kunnen invullen;
- ideëel doel, geen uitkeringen aan deelnemers, alleen uitkeringen aan ideële of sociale doel, zoals omschreven in de doelstelling van de stichting;
- in beginsel geen controlerend mechanisme; wel in de statuten te regelen (bijv. directie en raad van toezicht in plaats van een bestuur);
- vaak sprake van een subsidierelatie tussen provincie en stichting.

Vereniging

Een vereniging heeft leden die met elkaar samenwerken om een doel te bereiken. Het bestuur is gekozen door de leden en vertegenwoordigt de vereniging. De Algemene Ledenvergadering (ALV) is het hoogste orgaan van de vereniging. Een vereniging kan geen winst maken.

Kenmerken:

- rechtspersoonlijkheid + bij provinciale deelnemingen toetsing door BZK (art. 158 Pw.);
- statuten, waarin het interne recht wordt vastgelegd;
- voor de 'formele' oprichting van een vereniging is het strikt genomen niet nodig om de statuten in een notariële akte vast te leggen; alleen voor het verkrijgen van registergoederen is een akte nodig, die dan wordt ingeschreven in het handelsregister bij de KvK;
- er is sprake van leden en er moeten regels zijn vastgesteld over de wijze waarop zij samenwerken;
- de gezamenlijke leden kiezen een bestuur uit hun midden;
- het bestuur bestuurt de vereniging en vertegenwoordigt haar naar buiten;
- ieder lid is hoofdelijk aansprakelijk;
- ALV beslist en bepaalt het beleid van de vereniging en ook het vermogen staat ter beschikking van de ALV;
- doel mag niet zijn het voorzien van stoffelijke behoefte van leden;
- winst mag niet uitgekeerd worden aan de leden (opbrengst van collectieve projecten);
- neemt deel aan het rechtsverkeer en kan goederen verwerven, overeenkomsten afsluiten en is eventueel belastingplichtig;
- maximale betrokkenheid van bedrijven;
- vooral geschikt voor nieuwe (industrie)terreinen, waar het lidmaatschap verplicht kan worden gesteld, inclusief een verplichte contributie voor de afname van basisvoorzieningen.
- bijzondere vormen zijn:
 - a. coöperatie: zie hieronder;
 - b. onderlinge waarborgmaatschappij heeft tot doel met haar leden verzekeringsovereenkomsten af te sluiten: komt bij provincies en gemeenten nauwelijks voor en daarom buiten beschouwing gelaten.

Coöperatieve vereniging

Een coöperatieve vereniging komt in grote lijnen overeen met een vereniging (leden en ALV). Het verschil met een vereniging is dat een coöperatieve vereniging tot doel mag hebben de leden te voorzien in bepaalde stoffelijke behoeften en dat er daarom winst mag worden uitgekeerd aan de leden.

Kenmerken:

- rechtspersoonlijkheid en bij provinciale deelneming toetsing door BZK (art. 158 Provinciewet);
- oprichting komt tot stand door meerzijdige rechtshandeling bij notariële akte en statuten;
- komt in grote lijnen overeen met een vereniging (leden en ALV);
- verschil met een vereniging is onder meer dat:
 - een coöperatieve vereniging tot doel mag hebben de leden te voorzien in bepaalde stoffelijke behoeften en dat er derhalve winst mag worden uitgekeerd aan de leden;
 - de leden zijn wel, niet of gedeeltelijk aansprakelijk voor liquidatietekorten, hetgeen afhankelijk is van hetgeen de statuten daarover bepalen;
 - deze organisatievorm is geschikt voor bestaande (industrie)terreinen; niet alle bedrijven dienen lid te zijn, want er kunnen ook diensten aan niet-leden worden geleverd (bijvoorbeeld collectieve inkooptrajecten).

Besloten vennootschap

Een BV heeft statuten en kent één of meer aandeelhouders. Het minimum kapitaal van een BV is € 18.000. Een BV kan winst maken. De hoogste macht ligt bij de aandeelhouders in de Algemene vergadering van aandeelhouders (AvA). De aansprakelijkheid van de aandeelhouders is beperkt tot het bedrag waarmee zij in de vennootschap deelnemen. De aandelen zijn op naam en niet vrij overdraagbaar. De dagelijkse leiding is in handen van het bestuur (directie). Een eventuele Raad van Commissarissen (RvC) houdt toezicht op het bestuur. De BV moet jaarstukken opstellen en openbaar maken via de Kamer van Koophandel.

Kenmerken:

- rechtspersoonlijkheid en bij provinciale deelneming toetsing door BZK (art. 158 Provinciewet);
- oprichtingsvereisten:
 - bij notariële akte;
 - in oprichtingsakte worden statuten vastgelegd;
 - verklaring van geen bezwaar van ministerie van justitie;
 - minimumkapitaal van € 18.000;
 - storting op aandelen mag in geld of in natura;
 - inschrijving in het handelsregister (zolang de BV niet is ingeschreven zijn de bestuurders persoonlijk aansprakelijk);
- kapitaal is in aandelen verdeeld, deze zijn in handen van één of meer aandeelhouders;
- sprake van zogenaamde blokkeringsregeling, dat wil zeggen dat de aandelen altijd op naam zijn en niet vrij overdraagbaar;
- hoogste macht ligt bij de aandeelhouders in de Algemene vergadering van aandeelhouders (AvA);
- aansprakelijkheid van de aandeelhouders is beperkt tot het bedrag waarmee zij in de vennootschap deelnemen;
- leiding over de dagelijkse gang van zaken ligt bij het bestuur (directeur(en));
- mogelijkheid tot een Raad van Commissarissen (RvC), die toezicht houdt op de directie;
- verplichting om jaarlijks jaarstukken op te stellen en deze openbaar te maken via KvK;

Naamloze vennootschap

Een NV heeft net als een BV statuten en kent één of meer aandeelhouders. Het minimum kapitaal van een NV is € 145.000. Een NV kan winst maken. De aandelen zijn vrij overdraagbaar. Ook een NV heeft een bestuur (directie) en eventueel een Raad van Commissarissen. Een structuurvennootschap heeft verplicht een RvC met bepaalde bevoegdheden. De NV moet jaarstukken opstellen en openbaar maken via de Kamer van Koophandel.

Kenmerken:

- rechtspersoonlijkheid en bij provinciale deelneming toetsing door BZK (art. 158 Pw.);
- net als BV is de NV een vennootschap waarvan het kapitaal in aandelen is verdeeld;
- een belangrijk verschil met de BV is dat die aandelen overdraagbaar zijn; statuten mogen wel een blokkeringsregeling (zie onder BV) bevatten;
- aan de oprichting worden vrijwel dezelfde eisen gesteld als bij de BV;
- het minimumkapitaal ligt echter hoger: namelijk op 145.000 Euro;
- net als bij de BV geldt ook hier de verplichting tot het opstellen en openbaar maken van de jaarstukken bij de KvK;
- ten aanzien van aansprakelijkheid e.d. gelden ook dezelfde regels als bij de BV;
- de sturingsmogelijkheden aandeelhouders zijn aanwezig, maar beperkt in vergelijking met bijvoorbeeld de eigen provinciale dienst. Ook wanneer de provincie 100% aandelen bezit, dan nog heeft het bestuur van de NV vergaande eigen bevoegdheden, een eigen rol en een eigen verantwoordelijkheid;
- bij structuurvennootschappen is een RvC conform het BW verplicht;
- voor het bestuur en de RvC prevaleert het belang van de vennootschap boven andere belangen; als vennootschap failliet gaat, kan het bestuur ook privé aansprakelijk worden gesteld.

Vennootschap onder firma (VOF)

Een VOF heeft geen rechtspersoonlijkheid. Deze rechtsvorm wordt praktisch nooit gebruikt door provincies (of gemeenten) omdat de accenten uitdrukkelijk op de persoonlijke hoedanigheden van de vennoten liggen.

Kenmerken:

- geen rechtspersoonlijkheid, bij provinciale deelneming wel toetsing door BZK (art. 158 Provinciewet);
- wordt nauwelijks gebruikt door provincies of gemeenten, omdat de accenten uitdrukkelijk op de persoonlijke hoedanigheden van de vennoten liggen.

Commanditaire vennootschap (CV)

De CV heeft geen rechtspersoonlijkheid. De CV wordt vaak gebruikt als beheersvorm voor de directie van een NV. Alle vennoten hebben een inbrengplicht. Er bestaat onderscheid tussen de beherende vennoten en de stille of commanditaire vennoten. De laatste mogen niet in de onderneming werkzaam zijn en lopen slechts het risico tot het bedrag van hun inbreng. In de praktijk wordt naast de CV vaak een BV opgericht. In zo'n constructie is de provincie (mede-)financier van de CV en wordt de provincie (mede-)aandeelhouder in de BV. De BV is dan de organisatie met een directie en ontplooit uiteindelijk de daadwerkelijk activiteiten.

Kenmerken:

- geen rechtspersoonlijkheid; bij provinciale deelneming wel toetsing door BZK (art. 158 Provinciewet)
- alle vennoten hebben een inbrengplicht;
- onderscheid:
 - a. beherende vennoten: te vergelijken met een vennoot in een VOF;
 - b. stille/commanditaire vennoten: brengen kapitaal in, maar voeren geen daden van beheer, mogen niet in de onderneming werkzaam zijn en lopen voor de schulden van de vennootschap slechts het risico tot het bedrag van de inbreng. Er is sprake van hoofdelijke aansprakelijkheid wanneer wel beheersdaden worden uitgeoefend (wel intern beheer onder voorwaarden);
- geen verplichting tot publicatie van de jaarstukken;
- rechtsvorm soms toegepast bij PPS, zoals grote bouwprojecten.

Maatschap

De maatschap heeft geen rechtspersoonlijkheid en geen afgescheiden vermogen. Net als de VOF wordt de maatschap vooral gebruikt door natuurlijke personen.

Kenmerken:

- geen rechtspersoonlijkheid, bij provinciale deelneming wel toetsing door BZK (art. 158 Provinciewet);
- geen afgescheiden vermogen; gebruikt door natuurlijke personen.

Privaatrechtelijk convenant

In een convenant worden afspraken tussen partijen, zowel op inhoudelijk als op procedureel vlak, vastgelegd. Voor een convenant is geen goedkeuring nodig.

Kenmerken:

- geen rechtspersoonlijkheid;
- vastleggen van afspraken tussen partijen, zowel op inhoudelijk als op procedureel vlak;
- vergelijkbaar met een 'herenakkoord' : als één van de partijen de afspraken niet nakomt, dan zijn de juridische mogelijkheden van de andere partijen over het algemeen uiterst beperkt.

PPS-constructies

PPS staat voor publiek-private samenwerking. Het betekent dat de overheid (publieke partij) en het bedrijfsleven (private partij) langdurig samenwerken bij de uitvoering van projecten. De samenwerking kan bij PPS-projecten op allerlei manieren vorm krijgen, variërend van een convenant tot een vennootschap. Zelfs samenwerking op basis van de Wgr is mogelijk, al zal deze in de praktijk niet veel voorkomen.