

SAMENVATTING

UITVOERINGSNOTA VERBONDEN PARTIJEN 2026

INLEIDING

Sinds 1 januari 2022 geldt paragraaf 4.6 van de Financiële verordening Zuid-Holland 2021 als kader voor het beheer van verbonden partijen, ter vervanging van de Beleidsnota 2020-2021. Gedeputeerde Staten hebben deze kaders verder uitgewerkt in de Uitvoeringsnota verbonden partijen 2026.

Een verbonden partij is een organisatie waarmee de provincie een langdurige beleidsinhoudelijke, bestuurlijke en financiële band heeft. Dit instrument wordt ingezet in vrijwel alle beleidsdomeinen en kent een groot financieel belang:

- Publiekrechtelijke partijen (9): bijdrage provincie €62 mln, eigen vermogen €17 mln.*
- Privaatrechtelijke partijen (11): aandelenwaarde €84 mln (intrinsiek €76 mln), totaal eigen vermogen €8 mld.*

* Jaarrekening provincie 2024

De Uitvoeringsnota geeft inzicht in:

- Wat zijn de uitgangspunten voor de keuze om deel te nemen in een verbonden partij?
- Hoe besluit de provincie over deelnemen in een verbonden partij?
- Hoe beheert de provincie haar verbonden partijen?

En geeft hulpmiddelen voor de voorbereiding en de uitvoering.

Tijdens de beheerfase houdt de provincie toezicht op beleidsmatige, bestuurlijke en financiële ontwikkelingen via een risicogericht beheersysteem, waarbij samenwerking met andere deelnemers cruciaal is.

UITGANGSPUNTEN

➤ *Rollen provincie*

De provincie gebruikt verschillende instrumenten om beleidsopgaven te realiseren; één daarvan is deelname in een verbonden partij. Dit instrument kent twee hoofdrollen:

- Beleidsrol: Gericht op het uitvoeren van beleidsopgaven (zoals leefomgeving, mobiliteit, economie) en het realiseren van beleidsdoelen. De gedeputeerde beleid is hiervoor eerstverantwoordelijk. Verbonden partijen kunnen opdrachten uitvoeren of subsidies ontvangen in het verlengde van deze rol.
- Eigenaarsrol: Betreft bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid. De provincie krijgt zeggenschap (bestuurlijk belang) en draagt financieel bij. De gedeputeerde middelen is hiervoor eerstverantwoordelijk.

Daarnaast kunnen GS soms optreden als bevoegd gezag en bevoegdheden mandateren aan verbonden partijen. Het beheer van een verbonden partij gebeurt gezamenlijk door de gedeputeerde beleid en de gedeputeerde middelen (twee-paar-ogen-principe).

➤ *Rollen PS en GS*

PROVINCIALE STATEN (PS)	GEDEPUTEERDE STATEN (GS)
Kaderstelling ➤ PS stellen kader voor het beleid: beleidsdoel (wat), regels (hoe) en budget ➤ PS stellen kaders voor het beheer verbonden partijen (FV2021, §4.6)	Kaderstelling ➤ GS werken kaders uit per beleidsterrein ➤ GS voeren het beleid uit ➤ Gedeputeerde Beleid is verantwoordelijk ➤ GS werken kaders uit voor het beheer verbonden partijen ➤ Gedeputeerde Middelen is verantwoordelijk
Besluitvorming ➤ PS geven toestemming aan GS om deel te nemen in GR en om deelname te wijzigen of beëindigen ➤ PS geven zienswijze over deelnemen in privaatrechtelijke rechtspersoon en over wijzigen en beëindigen deelname ➤ PS geven zienswijze op begroting GR'en	Besluitvorming ➤ GS besluiten om deel te nemen en om deelname te wijzigen of beëindigen ➤ GS besluiten als deelnemer ➤ Gedeputeerde Beleid vertegenwoordigt de provincie, gedeputeerde Middelen is plaatsvervanger
Verantwoording ➤ PS nemen kennis van verslag	Verantwoording ➤ GS brengen verslag uit aan PS over beleid ➤ GS brengen verslag uit aan PS over beheer verbonden partijen

➤ *Samenwerking*

De provincie werkt samen met publiekrechtelijke en privaatrechtelijke partijen. Samenwerking wordt vastgelegd in een schriftelijke samenwerkingsovereenkomst. Als het gaat om samenwerking tussen bestuursorganen, waarbij afspraken worden gemaakt over publiekrechtelijke taken en bevoegdheden, is sprake van een bestuursovereenkomst. In alle andere gevallen wordt een privaatrechtelijke samenwerkingsovereenkomst gesloten:

- Publiekrechtelijke samenwerking (BIJLAGE V – Publiekrechtelijke samenwerking)
 - Bestuursovereenkomst
 - Deelnemen in een GR
 - Overzicht van GR'en: Bijlage II – Lijst verbonden partijen.

- Privaatrechtelijke samenwerking (BIJLAGE VII - Privaatrechtelijke samenwerking)
 - Samenwerkingsovereenkomst:
 - Privaatrechtelijke rechtspersoon:
 - Overzicht van privaatrechtelijke rechtspersonen: Bijlage II – Lijst verbonden partijen.

➤ *Besluitvorming*

GS besluiten om deel te nemen in een verbonden partij, nadat PS een besluit daarover hebben genomen. Het maakt daarbij uit of de verbonden partij een GR is of een privaatrechtelijke rechtspersoon:

- Deelnemen in GR - 5 stappen:
 1. GS vragen PS om een zienswijze op het voornemen tot deelname.
 2. PS stellen zienswijze vast (of zien ervan af).
 3. GS verwerken zienswijzen en vragen PS toestemming op basis van het definitieve voorstel.
 4. PS besluiten over toestemming.
 5. GS nemen definitief besluit met inachtneming van PS-besluit.
- Deelnemen in privaatrechtelijke rechtspersoon - 3 stappen:
 1. GS geven PS gelegenheid om wensen en bedenkingen te uiten.
 2. PS stellen wensen en bedenkingen vast (of zien ervan af).
 3. GS nemen definitief besluit met inachtneming van PS-besluit.
- Wijzigen of beëindigen deelname
 - Zelfde procedure als bij deelname:
 - GR: eerst zienswijze PS, daarna toestemming.
 - Privaatrechtelijke rechtspersoon: wensen en bedenkingen PS.

➤ *Voorstel voor besluitvorming*

De voorbereiding van besluitvorming ligt bij de gedeputeerde Beleid (eerste rapporteur) en gedeputeerde Middelen (tweede rapporteur). Deze gedeelde verantwoordelijkheid zorgt voor een integrale afweging tussen beleidsopgave en bestuurlijk/financieel belang.

Omdat deelname in een verbonden partij juridische, bestuurlijke en financiële gevolgen heeft, moet het voorstel van GS aan PS goed onderbouwd zijn. Het bevat:

- Bij deelname: reden van deelname, relevante beheeraspecten en exitstrategie.
- Bij wijziging/beëindiging: reden, gevolgen en afspraken met de verbonden partij en andere deelnemers.

Wat moet in het voorstel voor besluitvorming staan?

- Beleidsdoel en beoogd resultaat

- Is er een publiek belang?
 - Welke rol speelt de provincie?
 - Wat is het tijdpad?
 - Doet de provincie het alleen of samen?
-
- Keuze instrument

Als het beleidsdoel en het beoogde resultaat bekend zijn, moet daar het juiste instrument bij worden gevonden. Eerst moeten alle geschikte instrumenten op een rijtje worden gezet. Vervolgens moet een afweging worden gemaakt tussen de geschikte instrumenten. Uit die afweging moet blijken dat het gekozen instrument het beste middel is om het beleidsdoel te bereiken in relatie tot de beschikbare alternatieven. Gelet op het publieke primaat verdient een publiekrechtelijk instrument de voorkeur, tenzij een privaatrechtelijk instrument aantoonbaar beter is. Een hulpmiddel hierbij is Zie BIJLAGE IV – Keuze instrument.
 - Governance

Met Governance wordt bedoeld de structuur en inrichting van de verbonden partij. Die structuur is bedoeld om de bestuurlijke en financiële continuïteit van de organisatie te waarborgen. Oftewel het systeem van besturing van en toezicht op een organisatie. De statutaire doelen en verplichtingen vormen de basis voor de structuur.
 - Bestuurlijke gevolgen

Deelnemen in een verbonden partij laat een structurele bestuurlijke relatie tussen de provincie en de verbonden partij ontstaan. De provincie neemt deel in een verbonden partij om een eigen belang te behartigen en in die rol maakt de provincie deel uit van het algemene orgaan waarin alle deelnemers zijn vertegenwoordigd. Hierbij zijn de volgende aspecten van belang:

 - Vertegenwoordiging
 - Publiekrechtelijke verbonden partij
 - Privaatrechtelijke verbonden partij
 - Bestuurdersaansprakelijkheid en verzekering
 - Financiële gevolgen

Deelnemen in een verbonden partij heeft financiële gevolgen voor de provincie. Het gaat om de financiële middelen die de provincie nodig heeft om deel te nemen gedurende de hele looptijd. Hierbij zijn de volgende aspecten van belang:

 - Benodigde financiële middelen
 - Eenmalige kosten
 - Jaarlijks terugkerende kosten
 - P&C-cyclus
 - Andere financiële stromen

- Fiscale zaken
- Staatssteun bij besluit om deel te nemen
- Staatssteun en verbonden partij

- Risico's

Eerst worden de risico's voor de provincie in kaart gebracht. Per risico moeten maatregelen worden genomen om de risico's te beperken of te beheersen. Het gaat niet alleen om financiële risico's, maar ook om andere risico's. Uiteindelijk moeten de redenen om deel te nemen in een verbonden partij opwegen tegen de risico's voor de provincie. Om welke risico's gaat het?

 - Belangenverstrengeling (schijn)
 - Aansprakelijkheid bestuurders
 - Bestuurlijke en financiële ontwikkelingen bij de verbonden partij
 - Onheldere positie provinciale vertegenwoordiger

- Risicomanagement

Als de risico's voor de provincie bekend zijn, kunnen de maatregelen om de risico's te beperken of te beheersen, worden bepaald. Het gaat niet alleen om financiële risico's, maar ook om andere risico's. Uiteindelijk moeten de beheersmaatregelen de risico's naar een acceptabel niveau brengen. Dat geldt te meer als het gaat om een deelneming in een privaatrechtelijke rechtspersoon. Risico's worden beheerst met behulp van:

 - Compliance (voldoen aan wet- en regelgeving)
 - Beheersysteem voor verbonden partijen
 - Periodieke evaluatie
 - Bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering
 - Functiescheiding
 - Risicobeheersysteem

- Beloningsbeleid

Uitgangspunt is dat de beloning van de topfunctionarissen van een verbonden partij (directieleden en toezichthouders) voldoet aan de [Wnt \(artikel 4.35, derde lid, FV2021\)](#). De [Wnt](#) stelt een maximum aan wat topfunctionarissen mogen verdienen. Dit maximum wordt jaarlijks vastgesteld. Alleen in bijzondere gevallen kunnen GS instemmen met afwijken van de Wnt-norm.

- Bijzondere regels voor fondsen

Een fonds is een bijzonder soort verbonden partij. Een fonds houdt zich bezig met het investeren van provinciale financiële middelen in ondernemingen of projecten. Het gaat om ondernemingen of projecten, die commercieel niet interessant zijn voor marktpartijen (marktfalen). Dit maakt dat daaraan bijzondere financiële risico's voor de provincie zijn verbonden. Deze risico's moeten inzichtelijk worden gemaakt en worden beheerst.

- Exit

Omdat deelnemen in een verbonden partij een instrument is om een beleidsdoel te realiseren, moet vooraf worden vastgelegd wanneer dat beleidsdoel is bereikt. Verder moet worden vastgelegd wanneer en hoe de provincie de deelname wijzigt of beëindigt.

BEHEER

Nadat de besluitvorming is afgerond begint de beheerfase. Met beheer wordt bedoeld dat de provincie als deelnemer in een verbonden partij zicht houdt op alle met het deelnemen verbonden aspecten:

- De bestuurlijke en financiële positie van de provincie in relatie tot de verbonden partij en de andere deelnemers
- De financiële gesteldheid en continuïteit van de verbonden partij
- Het via de verbonden partij te realiseren beleidsdoel
- De eventueel aan de verbonden partij verstrekte opdracht
- De eventueel aan de verbonden partij verstrekte subsidie

De provincie maakt gebruik van een beheersysteem. Het beheersysteem bestaat uit activiteiten om zicht te houden op de verbonden partij en alle relevante ontwikkelingen:

- Interne samenwerking

Het beheer van verbonden partijen vereist samenwerking tussen verschillende organisatieonderdelen, met functiescheiding volgens het twee-paar-ogen-principe. Het Beleidsinhoudelijk beheer en bestuurlijk/financieel beheer worden bij verschillende bestuurders belegd. De interne samenwerking vormt de basis voor goed beheer.

 - Overlegstructuur

Beleidsrol en eigenaarsrol werken samen in overleg met andere deelnemers en de verbonden partij.
 - Per verbonden partij wordt een overlegstructuur ingericht; frequentie hangt af van beheerniveau (standaard: jaarlijks bestuurlijk overleg).
 - Besluitvorming

Gezamenlijke voorbereiding door betrokken bestuurders.
 - Escalatiestructuur

Gedeputeerden besluiten samen over voorstellen aan GS en PS.
Ambtelijk advies belicht beleid, beheer en – indien relevant – opdracht inclusief bestuurlijke, financiële en juridische aspecten.
- Samenwerking met andere partijen
 - Per verbonden partij wordt een overlegstructuur ingericht; frequentie hangt af van beheerniveau (standaard: jaarlijks bestuurlijk overleg).
 - Overleg met de verbonden partij
 - Overleg met andere deelnemer(s)
 - Frequentie en deelname hangt af van beheerniveau en afspraken met de andere betrokken partijen

- Planning sluit aan bij jaarplanning van beide organisaties, maar kan worden aangepast. Bij bijzondere omstandigheden: extra overleg.

- Vertegenwoordiging provincie
De provincie is als deelnemer vertegenwoordigd in het AB van een GR en in het algemeen orgaan van een privaatrechtelijke rechtspersoon. De vertegenwoordiger van de provincie is in beginsel een gedeputeerde. GS bepalen welke gedeputeerde de provincie vertegenwoordigt.

- Beheerniveaus
Het beheersysteem kent drie niveaus (licht, standaard en uitgebreid), die afhangen van de risico's die de provincie loopt door deel te nemen in een specifieke verbonden partij. Voor iedere verbonden partij wordt een risicoprofiel opgesteld. Dit risicoprofiel wordt periodiek herijkt. De indeling van een nieuwe verbonden partij in een bepaald beheerniveau gebeurt bij het besluit om deel te nemen. het beheerniveau bepaalt de aard en omvang van de periodieke overleggen en de rapportages.

- Financieel beheer
Het financiële beheer gebeurt op basis van de financiële stukken van de verbonden partij, te weten de begroting en de jaarrekening en eventueel, afhankelijk van het beheerniveau, tussentijdse rapportages.

- Evaluatie
Periodiek wordt bekeken of het gekozen beheerniveau nog steeds voldoet of dat aanpassingen nodig zijn. De frequentie van deze evaluatie hangt onder andere af van het gekozen beheerniveau, maar ook van de omvang van het provinciale belang en actuele ontwikkelingen. Hierbij worden uitdrukkelijk ook GS en PS betrokken, evenals de andere deelnemers en de verbonden partijen.