

## **Toelichting op Paragraaf 4.6 en 4.7 van de Financiële verordening provincie Zuid-Holland 2021**

### **Algemene toelichting**

Artikel 216 van de Provinciewet schrijft voor dat provinciale staten bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vaststellen. Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle kan worden voldaan. Provinciale staten hebben in dat kader de Financiële verordening provincie Zuid-Holland 2021 (de Verordening) vastgesteld.

Hierbij zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd: zaken die al geregeld worden in de Provinciewet of in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (Bbv) worden niet nogmaals in de Verordening geregeld. Dit betekent ook dat begrippen die in Provinciewet of Bbv worden gedefinieerd niet in de Verordening zijn opgenomen.

Het Bbv biedt op een aantal onderdelen ruimte om beleid te voeren, maar vereist wel dat in interne regelgeving voorschriften worden gesteld hoe de provincie met deze beleidsvrijheid omgaat. Het uitgangspunt bij het opstellen van de Verordening was om te komen tot een integraal en consistent financieel beleid. Dit heeft geresulteerd in een aanpassing van de opzet van de Verordening, waarbij de bestaande beleidsnota's integraal worden opgenomen in de Verordening als aparte paragrafen. De Beleidsnota's over Weerstandsvermogen & risicobeheersing, Reserves en voorzieningen en Investerings, waarderingen en afschrijvingen zijn al opgenomen (zie de Paragrafen 4.2 tot en met 4.5) Voor de overige bestaande beleidsnota's geldt dat deze van kracht blijven tot het moment dat ze worden geactualiseerd. Uitgangspunt is dat de geactualiseerde beleidsnota's als paragraaf onderdeel gaan uitmaken van de Verordening. Hier kan van worden afgeweken als daar moverende redenen toe zijn. Uitgangspunt blijft dat de integraliteit en onderlinge consistentie van de Verordening geborgd blijft.

### **Artikelgewijze toelichting**

#### **Artikel 1.1, onder f**

Er is geen algemeen aanvaarde definitie van het begrip 'fonds'. Dit leidt in praktijk nogal eens tot misverstanden. In ieder geval hebben de bestaande definities gemeen dat het gaat om financiële middelen die worden bijeengebracht om een bepaald beleidsdoel te realiseren. Daarmee is een fonds een financieel instrument, net als bijvoorbeeld een subsidie. Niet alle fondsen zijn een verbonden partij. Zo wordt een interne bestemmingsreserve als aangeduid als Revolverend verenigd fonds, maar in de Verordening gaat het specifiek om fondsen die tevens verbonden partij zijn. Denk bijvoorbeeld aan InnovationQuarter B.V..

#### **Artikel 1.1, onder g**

Met revolveren wordt bedoeld dat de financiële middelen die de provincie ter beschikking stelt om een bepaald beleidsdoel te realiseren na verloop van tijd weer geheel of gedeeltelijk terugvloeien en zodoende opnieuw kunnen worden ingezet. De mate van revolverendheid kan variëren afhankelijk van aspecten als looptijd, kosten van het fonds, inflatie en rendement. Uitgangspunt is dat de ter beschikking gestelde middelen minimaal twee keer worden ingezet tijdens de looptijd van het fonds.

#### **Paragraaf 4.6 Verbonden partijen**

Deze paragraaf bevat de geactualiseerde kaders die voorheen in de Beleidsnota verbonden partijen en overige deelnemingen waren opgenomen.

De definities van 'verbonden partij', 'financieel belang', 'bestuurlijk belang' en 'deelneming' zoals opgenomen in artikel 1, eerste lid, Bbv worden ook in de Verordening gebruikt:

- een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie een bestuurlijk en een financieel belang heeft (artikel 1, lid 1, onder b, Bbv);
- met financieel belang wordt bedoeld een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt (artikel 1, lid 1, onder c, Bbv);
- met bestuurlijk belang wordt bedoeld: zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht (artikel 1, lid 1, onder d, Bbv);
- een deelneming tenslotte is een participatie in een besloten of naamloze vennootschap, waarin de provincie aandelen heeft (artikel 1, lid 1, onder e, Bbv).

De Beleidsnota verbonden partijen en overige deelnemingen 2020-2021 kende ook het begrip 'overige deelneming'. Daarmee werden stichtingen en samenwerkingsverbanden zonder rechtspersoonlijkheid aangeduid, waarin de provincie niet formeel kan deelnemen. Een stichting kan namelijk geen leden of aandeelhouders hebben en samenwerkingsverbanden in de vorm van een maatschap, vennootschap onder firma of commanditaire vennootschap zijn gebaseerd op een overeenkomst tussen partijen en hebben geen rechtspersoonlijkheid. Als de provincie een bestuurlijk én financieel belang in een stichting of samenwerkingsverband heeft, dan valt dat onder het begrip 'overige verbonden partijen' van artikel 15, eerste lid, onder b, Bbv. Om die reden keert het begrip 'overige deelneming' niet terug in de Verordening.

#### **Artikel 4.29 Deelnemen in verbonden partijen**

Gedeputeerde staten leggen het voornemen om een verbonden partij op te richten of deel te nemen in een verbonden partij voor aan provinciale staten. Als het gaat om deelname in een gemeenschappelijke regeling, dan moeten provinciale staten vooraf toestemming geven (artikel 40, tweede lid, Wet gemeenschappelijke regelingen). Als het gaat om deelname in een privaatrechtelijke rechtspersoon (besloten/naamloze vennootschap, stichting, vereniging, coöperatie) kunnen provinciale staten wensen en bedenkingen inbrengen (artikel 158, tweede lid, Provinciewet).

Lid 1 bevat de eisen waaraan de onderbouwing van een besluit om een privaatrechtelijke verbonden partij op te richten of daarin deel te nemen, in ieder geval moet voldoen. Dit zijn minimumeisen.

#### **Artikel 4.30 Fondsen**

Dit artikel ziet op fondsen en revolverende fondsen. De definities hiervan zijn opgenomen in artikel 1.1 onder f en g (zie hiervoor).

Een fonds heeft tot taak het doen van investeringen. Als de provincie deelneemt in een fonds, dan doet zij dat om een bepaald beleidsdoel te realiseren. Het fonds krijgt opdracht om dat te doen via een investeringsstrategie, waarin is vastgelegd welk beleidsdoel het fonds moet realiseren, hoe het fonds dat moet doen en welke overige eisen en voorwaarden gelden. Deze investeringsstrategie is gekoppeld aan het ter beschikking stellen van financiële middelen.

Lid 1 bevat de gegevens, die in ieder geval in de investeringsstrategie moeten staan.

Lid 2 bepaalt dat provinciale staten de investeringsstrategie vaststellen.

#### **Artikel 4.31 Vertegenwoordiging in gemeenschappelijke regelingen**

Dit artikel ziet op de vertegenwoordiging van de provincie in een gemeenschappelijke regeling. Een gemeenschappelijke regeling kent een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur. Alle deelnemers zijn vertegenwoordigd in het algemeen bestuur. Het algemeen bestuur kiest uit zijn midden de leden van het dagelijks bestuur. De taakverdeling tussen deze beide organen is vergelijkbaar met de taakverdeling tussen provinciale staten en gedeputeerde staten.

Gedeputeerde staten wijzen uit hun midden de vertegenwoordiger(s) en plaatsvervanger(s) aan. Een vertegenwoordiger verwoordt het standpunt van de provincie in de algemene vergadering. Voorafgaand aan de algemene vergadering besluiten gedeputeerde staten over het provinciale standpunt.

Lid 1 draagt gedeputeerde staten op meer dan een vertegenwoordiger aan te wijzen voor het algemeen bestuur in twee gevallen:

- het algemeen bestuur heeft het provinciale lid heeft aangewezen als lid van het dagelijks bestuur. Daarmee is gewaarborgd dat het lid van het dagelijks bestuur zich primair richt op het belang van de gemeenschappelijke regeling, terwijl het lid van het algemeen bestuur de provincie vertegenwoordigt;
- het provinciale belang vereist meervoudige vertegenwoordiging. Dat kan het geval zijn als sprake is van een nieuw beleidsveld, van ingrijpende ontwikkelingen in het beleidsveld, denk aan invoering van de Omgevingswet, of als het financiële belang van de provincie groot is, denk aan 100% deelnemingen.

#### **Artikel 4.32 Vertegenwoordiging in privaatrechtelijke verbonden partijen**

Dit artikel ziet op de vertegenwoordiging van de provincie in privaatrechtelijke verbonden partijen. Alle privaatrechtelijke rechtspersonen hebben een bestuur. Met uitzondering van de stichting hebben zij ook allemaal een algemeen orgaan waarin alle deelnemers zijn vertegenwoordigd. Dit orgaan neemt de belangrijke besluiten, zoals het vaststellen van de jaarrekening, het wijzigen van de statuten en het

ontbinden van de rechtspersoon. Ook andere besluiten kunnen aan goedkeuring van dit algemene orgaan worden onderworpen. Alle rechtsvormen hebben de mogelijkheid om een raad van commissarissen of toezicht in te stellen.

Een stichting kan alleen verbonden partij van de provincie zijn, indien via de statuten een bestuurlijke band met bepaalde bevoegdheden én een structurele financiële band is gecreëerd met deelnemers of partners, waaronder de provincie. Aldus wordt een situatie gecreëerd die lijkt op een algemeen orgaan dat de belangrijkste besluiten neemt.

Voor samenwerkingsverbanden zonder rechtspersoonlijkheid geldt dat de bestuurlijke band en de financiële band via de (samenwerkings)overeenkomst worden gecreëerd. Het gaat concreet om contactuele vormen als maatschap, commanditaire vennootschap en vennootschap onder firma.

Lid 1 bevat het uitgangspunt dat de provincie in beginsel alleen zitting heeft in het orgaan waarin alle deelnemers zitting hebben. Deze deelnemers behartigen het belang van degene die hen heeft afgevaardigd.

Gedeputeerde staten wijzen de vertegenwoordiger en een plaatsvervanger aan. Dit kunnen ook ambtenaren of derden zijn. De vertegenwoordiger verwoordt het standpunt van de provincie in het algemene orgaan. Voorafgaand aan de vergadering van het algemene orgaan besluiten gedeputeerde staten over het provinciale standpunt.

Lid 2 regelt dat gedeputeerde staten de provinciale vertegenwoordigers aanwijzen.

Lid 3 regelt dat de provincie in uitzonderlijke gevallen een lid voor een bestuur kunnen voordragen. Dit is een uitzondering op het in het eerste lid verwoorde uitgangspunt. Een bestuurder kan immers uitsluitend het belang van de rechtspersoon die hij bestuurt, behartigen en dus niet het belang van degene die hem heeft voorgedragen.

Lid 4 ziet op het voordragen van een lid van een raad van commissarissen of raad van toezicht. Hiervoor geldt hetzelfde als voor het benoemen van een lid van het bestuur.

Lid 5 Om (schijn van) belangenverstremgeling te voorkomen kunnen alleen personen worden voorgedragen die geen actieve band hebben met de provincie en over bijzondere deskundigheid beschikken.

#### **Artikel 4.33 Beheer verbonden partijen**

Dit artikel ziet op het beheer van verbonden partijen. Dit beheersysteem ziet zowel op de interne organisatie van het beheerproces als de relatie met de verbonden partij en met andere bij de verbonden partij betrokken organisaties. Gedeputeerde staten krijgen de opdracht om een beheersysteem op te zetten, dat actueel moet worden gehouden. Daarin worden drie categorieën onderscheiden: licht, standaard en zwaar. Alle verbonden partijen worden ingedeeld in de best passende categorie. Deze indeling wordt periodiek geactualiseerd, waarbij de frequentie afhangt van het specifieke beheerarrangement. Gedeputeerde staten rapporteren jaarlijks over het uitgevoerde beheer.

Lid 5 bevat

#### **Artikel 4.34 Overige uitgangspunten**

Dit artikel bevat een aantal uitgangspunten, zoals integriteit en het beloningsbeleid.

Lid 5 werkt de rapportageverplichting van gedeputeerde staten verder uit. Dat gebeurt via de paragraaf verbonden partijen bij de P&C-producten. Daarnaast hebben provinciale staten bij besluit van 28 januari 2015, nr. 6769, bepaald:

- a) één keer per jaar in september agendeert de Statencommissie Bestuur en middelen het onderwerp verbonden partijen in al zijn facetten;
- b) één keer per jaar in juni bieden Gedeputeerde staten een analyse van de jaarrekeningen en begrotingen en jaarplannen van alle verbonden partijen wordt aan.

Onder ontwikkelingen waarover moet worden gerapporteerd worden verstaan zowel ontwikkelingen binnen de verbonden partij als ontwikkelingen binnen de provincie en de andere bij de verbonden partij betrokken organisaties, alsook ontwikkelingen in het beleidsveld waarbinnen de verbonden partij werkzaam is.

**Artikel 4.35 Wijzigen en beëindigen van een deelname in een verbonden partij**

Gedeputeerde staten leggen het voornemen om de deelname in een verbonden partij te wijzigen of te beëindigen voor aan provinciale staten. Als het gaat om deelname in een gemeenschappelijke regeling, dan moeten provinciale staten vooraf toestemming geven (artikel 40, derde lid, Wet gemeenschappelijke regelingen). Als het gaat om deelname in een privaatrechtelijke rechtspersoon (besloten/naamloze vennootschap, stichting, vereniging, coöperatie) kunnen provinciale staten wensen en bedenkingen inbrengen (artikel 158, tweede lid, Provinciewet).

Lid 1 bevat de eisen waaraan de onderbouwing van een besluit om een verbonden partij op te richten of daarin deel te nemen, in ieder geval moet voldoen. Dit zijn minimumeisen.

Lid 2 bepaalt dat het eerste lid ook van toepassing is op de wijziging of intrekking van een investeringsstrategie van een fonds.

**Paragraaf 4.7 Evaluatie**

**Artikel 4.36 Evaluatie**

Dit artikel regelt dat de paragrafen waarin de oude beleidsnota's zijn opgegaan iedere vier jaar worden geëvalueerd. Dit was nog niet geregeld.

**Was-woordt-tabel**

1.	Inleiding	
1.1	Wat zijn verbonden partijen?	Artikel 1, lid 1, b - e, Bbv
1.2	Wat is de grondslag bij verbonden partijen?	Artikel 40, lid 2, Wgr, artikel 158, lid 2, Provinciewet en artikel 1, lid c en d, Bbv
2.	Provinciale verbonden partijen	
2.1	Besliskader	Niet in FV 2021, komt terug in beleidsregels GS
2.2	Toelichting besliskader en stappenplan	Niet in FV 2021, komt terug in beleidsregels GS
	Beleidsuitgangspunt 1	Artikel 4.29 lid 1, aanhef FV 2021
	Beleidsuitgangspunt 2	Artikel 4.29, lid 1, onder a, 3° en 4°
	Beleidsuitgangspunt 3	Artikel 4.34, lid 1, en 2
	Integriteit	Artikel 4.34, lid 2
	Publiek belang	Artikel 4.29, lid 1, onder a, 1°
3.	Provinciale vertegenwoordiging	
3.1	Provinciale vertegenwoordiging in publiekrechtelijke organisaties	Niet in FV 2021, komt terug in beleidsregels GS
	Beleidsuitgangspunt 4	Artikel 4.31, lid 1 en 2
3.2	Provinciale vertegenwoordiging in privaatrechtelijke rechtspersonen	Niet in FV 2021, komt terug in beleidsregels GS
	Beleidsuitgangspunt 5	Artikel 4.32, lid 1
	Beleidsuitgangspunt 6	Artikel 4.32, lid 3/5
	Beleidsuitgangspunt 7	Artikel 4.32, lid 4/5
	Beleidsuitgangspunt 8	Artikel 4.32, lid 4/5
3.3	Samenvatting besluitvormingskader privaatrechtelijke rechtspersonen	Niet in FV 2021, komt terug in beleidsregels GS
3.4	Overige deelnemingen	Niet in FV 2021, komt terug in beleidsregels GS
4.	Verantwoording	
4.1	Sturen en beheersen	Artikel 4.33
4.2	Sturingsmodellen	Artikel 4.33
4.3	Exit-strategie	Artikel 4.29, lid 1, onder b, 4°
	Bijlage 1. Invulling bestuurlijke vertegenwoordiging door GS	Artikel 4.31 en 4.32