

Aan de leden van de commissie Bestuur

<i>Datum</i>	<i>Bijlage</i>	<i>Uw kenmerk</i>	<i>Ons kenmerk</i>
1 oktober 2015	1		2015/AH/098

Onderwerp
Voorbeelden verbetermogelijkheden Verbonden partijen

Geachte leden van de commissie Bestuur,

Op 9 september jl. heb ik in de beeldbepalende ronde een presentatie en toelichting gegeven op ons onderzoek naar Verbonden partijen. Daarbij is de Rekenkamer gevraagd om enkele concrete voorbeelden van verbetermogelijkheden, die toen in meer algemene zin aan de orde zijn geweest. In bijgaande notitie treft u deze aan.

Met vriendelijke groet,



dr.ir. Ans Hoenderdos-Metselaar MBA

bestuurder/directeur
Randstedelijke Rekenkamer

Notitie verbetermogelijkheden Verbonden Partijen

In het onderzoek *Beleid en praktijk met betrekking tot verbonden partijen* stelt de Randstedelijke Rekenkamer de provincie Flevoland een aantal verbeterpunten voor. Een van die mogelijkheden voor verdere verbetering is het nader uitwerken van de kaderstellende en de controlerende rol van Provinciale Staten. In deze notitie werken wij op verzoek van de leden van de commissie Bestuur dit verbeterpunt nader uit.

Kaderstellende rol

De kaderstellende rol van Provinciale Staten krijgt vorm via

- 1) het beleid verbonden partijen,
- 2) inhoudelijke kaders en
- 3) de samenwerking met mede-eigenaren en verbonden partijen:

ad 1) Beleid verbonden partijen

Provinciale Staten stellen het beleid verbonden partijen vast. De volgende elementen zijn voor het beleid verbonden partijen relevant:

- uitgangspunten voor het aangaan van een nieuwe deelname in verbonden partijen, bijvoorbeeld in de vorm van een afwegings- en besliskader;
- uitgangspunten voor de provinciale vertegenwoordiging in verbonden partijen, zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk¹. Onder meer de Code Goed Openbaar Bestuur en de Code Tabaksblat geven richtlijnen mee;
- strategie voor de sturing op de deelname in verbonden partijen, die ruimte biedt voor maatwerk en zoals dat bijvoorbeeld in de provincie Utrecht een gedifferentieerd handelingsrepertoire wordt genoemd: de sturing is sterker naarmate de verbonden partij een voor de provincie groter beleidsinhoudelijk belang dient en/of een grotere bedrijfsmatige opgave heeft en er een hoger beleidsinhoudelijk of financieel risico is;
- afspraken over de verantwoording over de deelname in verbonden partijen en de rol van PS (zie controlerende rol);
- afspraken over de evaluatie van de deelname in verbonden partijen, bijvoorbeeld in de vorm van een overzicht van geagendeerde evaluaties en onderzoeken;
- strategie voor het beëindigen van een deelname in verbonden partijen. Zo'n exit-strategie bevat onder meer de looptijd van een deelname en afspraken met mede-eigenaren over de mogelijkheden van uittreding of de verkoop van aandelen. In de Gemeenschappelijke Regeling Grondwateronttrekking Delft van Zuid-Holland is een exit-strategie opgenomen, die de provincie Zuid-Holland goed heeft kunnen benutten bij hun uittreden uit deze regeling.

Wat kunnen PS doen?

PS gaan na of de nieuwe *Kadernota verbonden partijen* bovenstaande relevante elementen voldoende bevat. Met name het beëindigen van een deelname in verbonden partijen kan vaak meer transparant worden gemaakt.

ad 2) Inhoudelijke kaders

PS stellen beleidsplannen op de verschillende beleidsterreinen vast. Met betrekking tot de uitvoering van dat beleid kunnen in de beleidsplannen de verwachtingen ten aanzien van de in de uitvoering betrokken verbonden partijen worden vastgelegd.

¹ De ervaring leert dat het zowel bestuurlijk als ambtelijk helder onderscheiden van de rol als 'opdrachtgever' en 'eigenaar' helpt; het brengt scherpere, uniformiteit en komt van pas om het 'spel' bij een uittreding goed te spelen.

Het is van belang te realiseren dat de mogelijkheden om te sturen, variëren:

- met een publiekrechtelijk verbonden partij die in opdracht (mandaat) van de provincie taken uitvoert waarvoor de provincie het bevoegd gezag is, kan de provincie zelfstandig prestatieafspraken maken over de uitvoering van de provinciale taken (via een jaarlijks werkplan en opdracht). Daarnaast kunnen PS in de zienswijze op de begroting aandachtspunten meegeven. Een concreet voorbeeld is een provincie die met een Omgevingdienst prestatieafspraken maakt over de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving (inclusief kritische prestatie-indicatoren);
- aan andere publiekrechtelijk verbonden partijen kan de provincie samen met mede-eigenaren sturing geven aan de prestaties van een verbonden partij (via een jaarlijks werkplan). Daarnaast kunnen PS in de zienswijze op de begroting aandachtspunten meegeven. Een concreet voorbeeld is een provincie die samen met mede-eigenaren sturing geeft aan de prestaties van een recreatieschap;
- aan privaatrechtelijke verbonden partijen kan de provincie via 'actief aandeelhouderschap' sturing geven aan de prestaties van een verbonden partij. Daarbij gaat het onder meer om het optimaal benutten van de ruimte voor aandeelhouders binnen het vennootschapsrecht.

In de sturing kan bewust worden gedifferentieerd, afhankelijk van bijvoorbeeld de beleidsmatige vraagstukken en de financiële risico's (zie het hiervoor genoemde voorbeeld van Utrecht).

Wat kunnen PS doen?

Bij het vaststellen van nieuwe beleidsplannen leggen PS de verwachtingen vast ten aanzien van de in de uitvoering betrokken verbonden partijen en gaan tijdens de uitvoering na of aan de verwachtingen wordt voldaan. Bijvoorbeeld aan de hand van de vragen: wat willen we beleidsinhoudelijk met de verbonden partij bereiken, wat mag dat kosten, zijn we op de goede weg en wat moeten we daarvoor eventueel extra (laten) doen?

Ad 3) Samenwerking met mede-eigenaren en verbonden partijen

De provincie is bij een verbonden partij nooit alleen eigenaar, maar moet samenwerken met mede-eigenaren en (de organisatie van) de verbonden partij zelf. Met alle samenwerkingsvraagstukken die erbij horen: waarom werken we samen, hoe werken we samen en wat levert de samenwerking op?

Wat kunnen PS doen?

Hoewel de provincie vooral bestuurlijk en ambtelijk aan zet is, kunnen PS zelf het initiatief nemen voor bijvoorbeeld een informeel verdiepingsprogramma met werkbezoeken aan verbonden partijen, expertisebijeenkomsten, en dergelijke. De ervaring leert dat juist deze mogelijkheden als betekenisvol worden ervaren.

Controlerende rol

De controlerende rol van PS staat of valt met kwaliteit van de informatie. Van belang is om te realiseren dat het om een tweetrapsraket gaat:

- van PS naar GS, en vice versa
- van GS naar (het bestuur van) een verbonden partij, en vice versa.

PS kunnen uit hun midden leden aanwijzen voor het bestuur van een verbonden partij. PS-leden zouden ook deel kunnen uitmaken van een Raad van Toezicht van een verbonden partij met het oog op het behalen van beleidsinhoudelijke doelen. Dat geldt niet voor deelname aan een Raad van Commissarissen gezien hun andere rol ten aanzien van de verbonden partij.

De ervaring leert dat de informatiewaarde van de paragraaf verbonden partijen vaak verhoogd kan worden, door informatie op te nemen over onder meer het financieel belang en de ontwikkeling in financiële kengetallen, de door de verbonden partijen geleverde prestaties en de realisatie van de provinciale doelen.

De ervaring leert ook dat (alleen) de begroting en jaarrekening voor de meeste leden van PS 'taai kost' zijn; wat nogal eens wordt gemist is een samenvattend overzicht met beleids- en uitvoeringsinformatie en financiële informatie. Zeker voor die verbonden partijen waarin de provincie een belangrijk aandeel of een doorslaggevende rol heeft, zou het mogelijk moeten zijn in een dergelijk samenvattend overzicht te voorzien. De provincie kan bij verbonden partijen ook aandacht vragen voor de kwaliteit van de informatie.

Wat kunnen PS doen?

In de Zuid-Holland hebben PS het initiatief genomen om zowel in een expertisebijeenkomst als in een commissievergadering van gedachten te wisselen over de manier waarop de rol van PS ingevuld kan worden. Deze gedachtewisseling heeft geleid tot een ontwerpbesluit met samengevat de volgende afspraken:

- één keer per jaar in september wordt het onderwerp verbonden partijen in al zijn facetten in de commissie Bestuur geagendeerd. Leden van de vakcommissies worden hierbij uitgenodigd. In september kunnen de Staten de kaders aan GS meegeven ten behoeve van het opstellen van provinciale financiële kaderbrieven (uitgangspuntenbrieven) aan de verbonden partijen. De verbonden partijen ontvangen deze kaderbrieven voor het opstellen van de begroting van het jaar daarop plus één (dus in november 2015 ontvangen de verbonden partijen de kaderbrieven voor het opstellen van de begroting 2017). Tijdens de bespreking kan tevens bepaald worden welke thema's en verbonden partijen in het komende jaar uitgelicht worden in informele bijeenkomsten zoals werkbezoeken aan verbonden partijen en/of rondetafelgesprekken met verbonden partijen.
- één keer per jaar in juni wordt door GS een analyse van de jaarrekeningen en begrotingen van alle verbonden partijen aangeboden conform een afgesproken format. Om de kaderstellende en controlerende rol van PS te faciliteren ontvangen PS van GS één keer per jaar in juni een analyse van de jaarrekeningen en begrotingen van alle verbonden partijen. Deze analyse kan gebruikt worden ten behoeve van het indienen van een zienswijze op de begrotingen van de verbonden partijen in juni en de bespreking in september. In het format worden doelen en inhoud gecombineerd met verschillende financiële gegevens.

In het Zuid-Hollandse voorbeeld is de informatie in de formats niet nieuw (want terug te vinden in de jaarrekeningen van de provincie en de verbonden partijen, de verklaringen van de accountants en het provinciaal register verbonden partijen) maar op een andere manier geordend.

In de bijlage is een mogelijk Flevolands format opgenomen voor de analyse van de jaarrekeningen en begrotingen van verbonden partijen naar het voorbeeld van de provincie Zuid-Holland. Afhankelijk van het beleidsinhoudelijk en/of financieel belang kan een verbonden partij meer prioriteit worden gegeven en de informatie daarop aangepast.

Hiervoor is al aangegeven dat werkbezoeken aan verbonden partijen toegevoegde waarde hebben. Het is ook denkbaar dat relevante verbonden partijen op relevante momenten in de statencommissie worden uitgenodigd, bijvoorbeeld om na een evaluatie de verbeterpunten te bespreken.

Bijlage - Format analyse jaarrekeningen en begrotingen verbonden partijen naar voorbeeld van de provincie Zuid-Holland

Onderwerp	Korte omschrijving en toelichting
Algemeen	
Rechtsvorm en doel	
Visie en beleidsvoornemens	
Activiteiten	
Bestuurlijk belang	
Stemverhoudingen	
Financieel belang	
Bevoegdheden	
Prioriteit (beleidsinhoudelijk en/of financieel)	
Kaderstelling	
Provinciale doelstellingen	
(Financiële) doelstellingen	
Zienswijzen bij begroting	
Reserves en weerstandsvermogen	
Risico's en beheersmaatregelen	
Controle en Verantwoording	
Realisatie provinciale doelstellingen	
Realisatie (financiële) doelstellingen	
Verantwoording: resultaat jaarstukken	
Reserves en weerstandsvermogen	
Risico's en beheersmaatregelen	
Goedkeurende verklaringen accountants	
Beoordeling BZK	