

Statenvoorstel 88/10 A

Voorgestelde behandeling:

PS-vergadering : 4 februari 2011

Statencommissie : Commissie Bestuur en Middelen, 14 januari 2011

Onderwerp

Nota Deelnemingen

's-Hertogenbosch

Datum

14 december 2010

Documentnummer

2379366

Directie

Economie & Mobiliteit

Bijlage(n)

1

Aan Provinciale Staten van Noord-Brabant,

Samenvatting

Het aantal provinciale deelnemingen heeft in de afgelopen periode een sterke groei doorgemaakt. Sinds de vaststelling van de Nota Nutsvoorzieningen in 2000 is het aantal toegenomen van 5 naar 17. Voor een deel komen de nieuwe deelnemingen voort uit het verkoopproces van Essent, voor een ander deel zijn ze de uitkomst van nieuw provinciaal beleid. Onder een deelneming verstaan we bestuurlijke en financiële betrokkenheid bij een rechtspersoon zoals een vennootschap, stichting of gemeenschappelijke regeling, waarbij financiële middelen ter beschikking zijn gesteld die verloren gaan in geval van faillissement of financiële problemen. De groei van het aantal deelnemingen, wettelijke en maatschappelijke veranderingen en de ervaringen uit het verkoopproces Essent, hebben de behoefte doen ontstaan aan een nieuw beleidskader. Dit moet duidelijkheid verschaffen in de strategische inzet en de bestuurlijke en organisatorische taken, rollen en verantwoordelijkheden ten aanzien van deelnemingen. Het vorige beleidskader, de Nota Nutsvoorzieningen, is dringend aan vervanging toe. Ook het onderzoek van de Zuidelijke Rekenkamer naar het besluitvormingsproces bij de verkoop van Essent heeft leerpunten opgeleverd die we willen omzetten in nieuwe beleidskaders. We zullen op twee manieren in deze behoefte voorzien. In de eerste plaats door de Code "Sturing in samenwerkingsrelaties", die november 2010 aan Provinciale Staten is aangeboden. In de tweede plaats door het aanbieden van deze Nota Deelnemingen. Doel van deze nota is het deelnemingenbeleid nader uit te werken en vast te leggen, duidelijkheid te verschaffen over rollen, taken en verantwoordelijkheden bij deelnemingen en inzicht te verschaffen in de ontwikkeling van de provinciale deelnemingen.

Inleiding

Wettelijk is bepaald dat de provincie alleen in een bedrijf mag deelnemen wanneer hiermee een publiek belang wordt gediend. Wat uiteindelijk onder

Datum

14 december 2010

DIS-nummer

2379366

publiek belang wordt verstaan is beoordelen Provinciale Staten. Recente landelijke ontwikkelingen hebben de voorwaarden verbeterd om via deelnemingen op een effectieve wijze zorg te dragen voor de behartiging van publieke belangen. Tegelijkertijd wordt over het inzetten van het instrument deelnemingen minder terughoudend gedacht en geldt niet langer de boodschap dat dit primair aan de markt moet worden overgelaten. De afweging of een deelneming kan worden ingezet komt in de toekomst in handen van de provincie zelf en hoeft niet meer te worden voorgelegd aan de minister van Binnenlandse Zaken. Dit betekent dat hiervoor goede afwegingskaders aanwezig moeten zijn, zodat besluiten hieromtrent op de juiste gronden kunnen worden genomen. In de Code “Sturing in samenwerkingsrelaties” is een dergelijk afwegingskader opgenomen.

Vormen van deelnemingen

Wanneer de afweging heeft geresulteerd in de keuze van een risicodragende deelneming in een vennootschap of andere rechtsvorm, dan zijn er vervolgens weer verschillende vormen van participatie denkbaar die elk weer op verschillende manieren kunnen worden aangestuurd. Grofweg kunnen drie vormen van deelneming worden onderscheiden:

1. volledig overheidsbelang (100% aandelen in overheidshanden)
2. meerderheidsbelang in overheidshanden (minimaal 51%)
3. overheid heeft minderheidspositie

Bij een 100% overheidsdeelneming is de provincie samen met eventuele andere overheden in staat om de doelen van de onderneming direct in overeenstemming te brengen met de gestelde publieke doelen. Met de wijzigingen in de vennootschapswetgeving (Structuurregiem) in 2004 is de positie van de aandeelhouders versterkt. Hierdoor kunnen via een actief aandeelhouderschap de publieke belangen beter geborgd worden. Voorwaarde is wel dat er sprake is van goede afstemming met de medeoverheidsaandeelhouders.

Bij deelnemingen waar de overheid slechts een deel van de aandelen bezit, is vaak sprake van een vorm van Publiek Private Samenwerking (PPS). PPS is een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven gezamenlijk een project met publieke doelen realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling. Doel is het realiseren van meerwaarde in termen van efficiencywinst of hogere kwaliteit. Maatschappelijk belang en bedrijfsbelang lopen parallel. Inzet is tevens om risico's zoveel mogelijk te spreiden. Niettemin is het risicoprofiel vaak hoog, omdat de provincie vaak een relatief groot belang heeft in dit soort samenwerkingsvormen.

Bij een meerderheids- of minderheidsbelang van de overheid zal steeds nadrukkelijk rekening moeten worden gehouden met de belangen van de private medeaandeelhouders. In de praktijk betekent dit dat er minder ruimte is voor borging van publieke belangen en dat de deelneming meer financieel gedreven is.

Aansturing van deelnemingen

De aansturing van deelnemingen als aandeelhouder kan op verschillende manieren plaatsvinden. Minimumvoorwaarde is dat de provincie moet kunnen verantwoorden dat de deelneming voldoet aan wettelijk eisen en de gestelde provinciale doelen en randvoorwaarden. Dit vereist een actieve betrokkenheid als aandeelhouder. Hoe actief de provincie vervolgens via het aandeelhouderschap wil sturen om de publieke belangen te borgen, kan in algemene zin moeilijk worden bepaald en zal per deelneming verschillen. Bovendien kan het zijn dat omstandigheden veranderen, bijvoorbeeld door veranderde wetgeving of sterk gewijzigde marktverhoudingen of maatschappelijke omstandigheden, waardoor de oorspronkelijke inzet als aandeelhouder moet worden bijgesteld.

We vinden dat per deelneming expliciet moet worden aangegeven welke vorm van aandeelhouderschap voor de provincie het meest passend is. We hanteren als uitgangspunt dat het instrument van de deelneming op zichzelf passend is voor het bereiken van de gestelde provinciale doelen en randvoorwaarden en er geen reden is om via het aandeelhouderschap nog andere provinciale doelen te borgen. Als aandeelhouder kan dan de nadruk liggen op het monitoren van de resultaten en het bewaken van risico's. We spreken hier dan ook van 'monitorend aandeelhouderschap'. Voor deze deelnemingen ligt de bestuurlijke verantwoordelijkheid primair bij de portefeuillehouder Middelen. Wanneer deelnemingen afwijken van dit profiel kan een meer actieve vorm van aandeelhouderschap gewenst zijn en een andere bestuurlijke verantwoordelijkheid. Dit zal per deelneming steeds nader moeten worden toegelicht. Daarbij kunnen de volgende elementen worden betrokken:

- dient borging van de publieke doelen primair via het aandeelhouderschap plaats te vinden zijn er andere instrumenten, bijvoorbeeld subsidies?
- kan het aandeelhouderschap mogelijk strijdigheid opleveren met andere provinciale taken, bijvoorbeeld die van bevoegd gezag?
- Opereert de deelneming in een dynamische maatschappelijke context waardoor er spanning kan ontstaan tussen de doelen van het bedrijf en de publieke doelen.
- is er sprake van een groot aandeelhoudersbelang, bijvoorbeeld vanwege relatief grote risico's voor de kapitaalinzet, het dividend of de aandeelhouderswaarde.

In de nota is mede aan de hand van deze elementen bepaald voor welke deelnemingen een monitorende of een actieve vorm van aandeelhouderschap gewenst is. Bij de vierjaarlijkse heroverweging van de deelnemingenportefeuille zal beoordeeld worden of aanpassing gewenst is. Bij sterk gewijzigde omstandigheden kan ook tussentijds de keuze worden aangepast. Hierover wordt PS geïnformeerd.

Datum

14 december 2010

DIS-nummer

2379366

Financiële kaders

Deelnemingen brengen per definitie financiële risico's met zich mee. Dit stelt eisen aan de wijze waarop de financiering vanuit de provincie kan plaatsvinden. Daarom dienen deelnemingen en (tijdelijke) participaties steeds getoetst te worden aan een onder meer de volgende randvoorwaarden:

1. de financiering moet voldoen aan de provinciale richtlijnen met betrekking tot interne financiering
2. er mag geen strijdigheid zijn met Europese regels van staatssteun
3. er dient voldoende inzicht te zijn in risico's
4. er dient sprake te zijn van minimale (co)financiering door andere private of publieke partijen
5. er dienen richtlijnen voor rendement te worden bepaald
6. er dient te zijn getoetst of gebruik kan worden gemaakt van Rijks(garantie)regelingen of waarborgfondsen

Sturingsinstrumenten aandeelhouderschap

De mogelijkheden om als aandeelhouder de publieke belangen in een deelneming te behartigen zijn mede afhankelijk van de juridische structuur van de betreffende deelneming. Hiermee zal in de praktijk rekening moeten worden gehouden. Dit betekent dat een zekere vorm van maatwerk telkens aan de orde kan zijn.

Niettemin staan in zijn algemeenheid de volgende mogelijkheden ter beschikking om via het aandeelhouderschap sturing te geven aan de publieke belangen:

- a. sturing via de statuten;
- b. sturing via het governancebeleid;
- c. sturing via het beloningsbeleid;
- d. sturing via de strategie en het investeringsbeleid;
- e. sturing via het dividendbeleid
- f. sturing via de jaarrekening

Bij overheidsdeelnemingen geldt het uitgangspunt dat de Algemene vergadering van Aandeelhouders openbaar is, tenzij er redenen zijn om deze geheel of gedeeltelijk vertrouwelijk te laten plaatsvinden. Door deze openbaarheid wordt de transparantie en publieke verantwoording vergroot.

Inzet bestuurlijk instrumentarium

In een vennootschap zijn vier organen relevant: een bestuur, een Raad van Commissarissen (RvC), een Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) en een aandeelhouderscommissie (AHC). Waar we kiezen voor actief aandeelhouderschap dient via de statuten te worden geregeld dat er voldoende bevoegdheden voor de aandeelhouders zijn om deze rol invulling te geven. Bij deelnemingen waar sprake is van een groot aantal publieke aandeelhouders zien we een AHC als een belangrijk instrument om het publieke belang te kunnen behartigen. Statutair dient bepaald te worden dat de AvA een AHC instelt en bevoegdheden toekent.

Datum

14 december 2010

DIS-nummer

2379366

In de praktijk is Brabant bij verschillende deelnemingen de grootste aandeelhouder. We vinden dat dit een bijzondere verantwoordelijkheid met zich meebrengt. Dit betekent dat we inmiddels bij een aantal AHC's zowel het voorzitterschap als het secretariaat vervullen. We willen deze lijn voortzetten en versterken. We zien geen strijdigheid tussen de rol van voorzitter van de AHC en die van provinciaal vertegenwoordiger. Er is dan ook geen reden om de huidige praktijk waarbij de functie van voorzitter van de AHC is gekoppeld aan die van de grootste aandeelhouder, te wijzigen.

Een lid van de RvC moet primair doen wat goed is voor de onderneming, zonder last of ruggespraak. Er is dus geen sprake van een vertegenwoordiging van de provincie, ook niet wanneer deze een commissaris voordraagt. In lijn hiermee is sinds de eeuwwisseling bepaald dat de vertegenwoordiging van de provincie in de RvC via benoeming van een commissaris van buiten wordt ingevuld. Deze handelwijze is conform rijksbeleid en de Code Tabaksblat. De benoeming vindt plaats op basis van een vooraf opgestelde openbare profielschets en indien van toepassing op voordracht van GS. We willen dat in het selectieproces duidelijke kwaliteit- en toetsingscriteria worden opgenomen om de kwaliteit van leden van een RvC te borgen. Onze inzet is om minimaal eenmaal per jaar met de commissarissen overleg te voeren.

Het verwerven, wijzigen of beëindigen van deelnemingen

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

Nieuwe deelnemingen mogen alleen worden aangegaan als, na zorgvuldige afweging van de alternatieven, dat de beste keuze lijkt te zijn. Er moeten dwingende redenen zijn om risicodragend te participeren in een vennootschap of andere rechtspersoon. Nieuwe deelnemingen zullen daarom getoetst worden aan de volgende criteria:

1. strategisch provinciaal belang;
2. duidelijke beleidsdoelen;
3. de vennootschap is de aangewezen rechtsvorm;
4. het verwachte rendement en eventuele risico's;

Deelnemingen kenmerken zich door een grote mate van dynamiek en onvoorspelbaarheid. Hierdoor kunnen situaties ontstaan die aanleiding kunnen zijn om de aard van de deelneming tussentijds aan te passen. Hierbij kan aan verschillende omstandigheden worden gedacht, bijvoorbeeld dat financiële omstandigheden bijstorting in het aandelenkapitaal noodzakelijk maken of dat medeaandeelhouders hun aandelen aanbieden. Ook kan de provincie bepaalde

Datum

14 december 2010

DIS-nummer

2379366

publieke belangen via een bestaande deelneming willen realiseren waarvoor extra kapitaal nodig. In al deze gevallen zal een voorstel aan PS moeten voorgelegd waarbij het voorstel behandeld wordt zoals bij een nieuwe deelneming.

Bij netwerkbedrijven heeft de provincie wettelijk de taak om de aandelen te houden. Rond deze bedrijven speelt momenteel een landelijke discussie over de meest wenselijke ordening van de sector. Dit kan mogelijk leiden tot een herschikking van bedrijfsonderdelen en daarmee van aandelenbelangen. Vooralsnog stellen we ons hierbij terughoudend op en gaan we ervan uit dat een eventuele herordening primair zou moeten gebeuren met behoud van bestaande aandelenposities van de publieke aandeelhouders. Aandelenruil zou mogelijk wel een optie kunnen zijn.

Beëindiging of verkoop van een deelneming behoeft op grond van artikel 158 Provinciewet geen goedkeuring van PS. Wel zal bij ingrijpende gevolgen PS op grond van artikel 167 Provinciewet in de gelegenheid moet worden gesteld om wensen en bedenkingen te uiten. Beëindiging of verkoop van een deelneming dient vooraf te worden getoetst aan de volgende vijf beoordelingscriteria:

1. Het aandeelhouderschap heeft geen toegevoegde waarde meer voor de borging van het publieke belang.
2. Er wordt niet meer voldaan aan de voorwaarden van publiek aandeelhouderschap
3. Er zijn voldoende waarborgen dat de continuïteit van de dienstverlening door privaat aandeelhouderschap niet in gevaar komt.
4. Privaat aandeelhouderschap heeft toegevoegde waarde voor de betreffende onderneming en de duurzame kwaliteit van de activiteiten die worden uitgeoefend.
5. Het vervreemden van de aandelen leidt niet tot het risico dat publieke middelen onnodig verloren gaan.

Wanneer op basis van bovenstaande criteria is besloten tot vervreemding of beëindiging van de deelneming, dan dient vastgelegd te worden op welke wijze dit moet plaatsvinden. Bij majeure operaties dient vooraf een procesarchitectuur te worden opgesteld, die met Provinciale Staten wordt besproken. Hierin zal aandacht moeten worden besteed aan onder meer de volgende aspecten:

- De wijze van afstemming met medeaandeelhouders
- De kaders en uitgangspunten van de vervreemding, alsmede een indicatieve planning, toetsingscriteria en ijkpunten
- Een duiding van eventuele risico's en onzekerheden
- Afspraken over de voortgangsbewaking
- De wijze waarop Provinciale Staten in het proces zal worden betrokken
- De wijze waarop met eventuele vertrouwelijke informatie wordt omgegaan

Datum

14 december 2010

DIS-nummer

2379366

Ook bij de beëindiging of vervreemding van kleinere deelnemingen is het van belang dat het proces goed in kaart is gebracht. Hier zullen echter niet alle bovengenoemde punten van belang zijn. Er zal dus telkens sprake zijn van maatwerk, waarbij de procedures vooraf goed worden doordacht.

Samenspel met Provinciale Staten

Het samenspel van Gedeputeerde Staten met Provinciale Staten ten aanzien van deelnemingen vindt zijn basis in de wet. Mede op basis van de leerervaringen bij het verkoopproces van Essent vinden we het van belang dat er meer duidelijkheid komt in het samenspel tussen PS en GS in relatie tot deelnemingen. Naar onze mening zou dit vooral op hoofdlijnen en vanuit duidelijke kaders moeten plaatsvinden. Voorkomen moet worden dat PS betrokken wordt bij details of uitvoeringskwesties. Ook dient het verschaffen van informatie op vertrouwelijke basis tot het noodzakelijke minimum te worden beperkt. Daarom biedt de nota voor het samenspel met PS duidelijkheid over de volgende zaken:

1. de kaders en de publieke belangen die via deelnemingen moeten worden behartigd
2. de momenten waarop PS in de gelegenheid wordt gesteld tot het uiten van wensen en bedenkingen en de betekenis hiervan.
3. wanneer PS tussentijds wordt geïnformeerd en geconsulteerd
4. wanneer en hoe er verantwoording wordt afgelegd
5. hoe om te gaan met vertrouwelijke informatie

Verankering in de organisatie

Deelnemingen opereren in een bedrijfsomgeving waarbij grote financiële risico's aan de orde kunnen zijn. Er is dus sprake van een groot afbreukrisico zowel bestuurlijk als financieel, als de aansturing niet adequaat plaatsvindt. Dit betekent dat er binnen de organisatie voldoende kennis en expertise moet zijn of gemobiliseerd moet kunnen worden om het bestuur op de juiste wijze van advies te kunnen dienen. Wij willen de expertise die inmiddels binnen de provincie rond deelnemingen is opgebouwd meer bundelen en afstemmen. Zeker nu met de Investeringsagenda nieuwe deelnemingen een grotere rol gaan spelen, moet de beschikbare expertise optimaal ingezet worden. Wij zullen in het kader van de organisatieontwikkeling bezien hoe de afstemming binnen de organisatie kan worden gewaarborgd. We willen verder de werkzaamheden die we vervullen als secretaris van de AHC's waar we grootste aandeelhouder zijn voortzetten. We vinden wel dat de andere aandeelhouders moeten meebetalen in de extra kosten die dit voor Brabant met zich meebrengt.

Datum

14 december 2010

DIS-nummer

2379366

Het voorstel

1. instemmen met de Nota Deelnemingen “Van Nutsbedrijf naar deelneming van Publiek Belang”
2. De nota “Nutsvoorzieningen” van 23 juni 2000 intrekken

Wij stellen u voor te besluiten conform bijgaand ontwerp-besluit.

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant,
de voorzitter

de secretaris

prof. dr. W.B.H.J. van de Donk

drs. W.G.H.M. Rutten

Auteur: W. Wagenmans toestel 06 - 5568 6527

Bijgevoegd treft u de volgende bijlage aan:

1. Nota deelnemingen. “Van Nutsbedrijf naar Deelneming van Publiek Belang”

Ontwerp-besluit 88/10 B

Voorgestelde behandeling:

PS-vergadering : 4 februari 2011

Statencommissie : Commissie Bestuur en Middelen, 14 januari 2011

Onderwerp

Nota Deelnemingen

's-Hertogenbosch

Datum

14 december 2010

Documentnummer

2379366

Directie

Economie & Mobiliteit

Bijlage(n)

1

Provinciale Staten van Noord-Brabant,

- gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten d.d. 14 december 2010;
- gezien het advies van de Commissie voor Bestuur en Middelen d.d. 14 januari 2011;

besluiten:

1. Instemmen met de Nota Deelnemingen “Van Nutsbedrijf naar deelneming van Publiek Belang”;
2. De nota “Nutsvoorzieningen” van 23 juni 2000 intrekken.

's-Hertogenbosch, 4 februari 2011

Provinciale Staten van Noord-Brabant,
de voorzitter

de griffier