

***Statenstuk* 2003-80**

Drentse gedragscode integriteit Commissaris van de Koningin, gedeputeerde staten en provinciale staten

Voorgestelde behandeling:

- Statencommissie Bestuur, Financiën en Economie op 8 oktober 2003
- provinciale staten op 4 en 5 november 2003
- fatale beslisdatum: n.v.t.

Voorgestelde status: **B-stuk**

Behandeld door mevrouw N. Gerritsen, telefoonnummer (0592) 365798

Portefeuillehouder: de heer H. Schaap

Inleiding

In de nieuwe Provinciewet, zoals deze op 12 maart in werking is getreden, zijn artikelen opgenomen die bepalen dat provinciale staten (PS) een gedragscode opstellen voor PS, gedeputeerde staten (GS) en de Commissaris van de Koningin (CvdK).

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg hebben een handreiking Integriteit van bestuurders aangeboden. Bij deze handreiking is tevens een modelcode gevoegd. Dit model is gebruikt voor de nu voorliggende Drentse provinciale gedragscode voor de CvdK, GS en PS. Ook is een aantal Drentse specifieke elementen toegevoegd, zoals de uitgangspunten van de in 2001 vastgestelde Nota bestuursfuncties. Ook is gekeken naar de huidige praktijk van zaken, zoals het gebruik van dienst-auto's etc.

Voor ambtenaren is tevens een beroepscode opgesteld, waar integriteit een belangrijk deel van uitmaakt. De voorliggende code en de beroepscode voor ambtenaren zijn op elkaar afgestemd. Er staan geen tegenstrijdige bepalingen in.

Deze gedragscode voorziet in heldere regels en afspraken over integriteit. Het biedt de betrokkenen houvast en een toetsingskader bij het bepalen van normen omtrent integriteit. Normen kunnen aan veranderingen onderhevig zijn. Daarom wordt tevens voorgesteld de gedragscode over twee jaar te evalueren. Hierdoor wordt integriteit een terugkerend onderwerp op de politieke agenda.

Voor meer inhoudelijke toelichting wordt verwezen naar de bijgevoegde gedragscode.

Advies

1. De Drentse gedragscode integriteit voor de CvdK, GS en PS vaststellen.
2. De Drentse gedragscode integriteit over twee jaar evalueren.
3. Integriteit vast onderdeel laten zijn van het provinciaal Jaarverslag dan wel het Burgerjaarverslag.

Meetbaar/Beoogd beleidseffect

De Drentse gedragscode integriteit geeft uitvoering aan de Provinciewet.

Argumenten

- 1.1. *In de nieuwe Provinciewet worden in de artikelen 15, derde lid, 40c, tweede lid, en 68, tweede lid, gedragscodes voor de leden van PS en GS en de CvdK verplicht voorgeschreven.*
- 1.2. *Bewustwording en mentaliteit zijn niet voldoende voor integriteit; er zijn heldere regels en afspraken nodig waaraan de CvdK, GS en de leden van PS houvast hebben. De Drentse gedragscode integriteit biedt een toetsingskader bij het bepalen van normen omtrent de integriteit.*
- 2.1. *Het kan zijn dat door toepassing van de gedragscode blijkt dat aanpassingen gewenst zijn. Deze aanpassingen kunnen worden meegenomen bij de evaluatie. Hierdoor wordt Integriteit een terugkerend onderwerp op de politieke agenda.*

- 3.1. *Burgers hebben het recht te weten hoe de provincie omgaat met het onderwerp Integriteit. Door het op te nemen in het provinciaal Jaarverslag dan wel het Burgerjaarverslag wordt het onderwerp onder de aandacht van de burgers gebracht en wordt tevens de legitimiteit van het provinciebestuur ondersteund.*

Uitvoering

Tijdsplanning

Zodra de Drentse gedragscode integriteit is vastgesteld, dienen de leden van het college van GS en PS de regels na te leven. Alle betrokkenen dienen de gedragscode te bezitten. Nieuwe statenleden en gedeputeerden krijgen de code uitgereikt bij hun installatie.

Financiën

N.v.t.

Monitoring en evaluatie

De leden van het college van GS en PS zijn op de naleving van de Drentse gedragscode integriteit aanspreekbaar. Jaarlijks wordt hierover verslag gedaan in het provinciaal Jaarverslag of het Burgerjaarverslag. Bovendien wordt voorgesteld de gedragscode na twee jaar te evalueren.

Extern betrokkenen

N.v.t.

Communicatie

N.v.t.

Bijlagen

1. De Drentse gedragscode integriteit voor de CvdK, GS en PS.
2. Nota bestuursfuncties, zoals vastgesteld in oktober 2001.

Ter inzage in de leeskamer

N.v.t.

Assen, 3 september 2003
Kenmerk: 34/6.1/2003001636

Gedeputeerde staten van Drenthe,

A.L. ter Beek, voorzitter
J.D. Nauta, secretaris

gm/coll.

Provinciale staten van Drenthe;

gelezen het voorstel van gedeputeerde staten van Drenthe van 3 september 2003, kenmerk 34/6.1/2003001636;

gelet op de artikelen 15, derde lid, 40c, tweede lid, en 68, tweede lid, van de Provinciewet;

BESLUITEN:

- I. de Drentse gedragscode integriteit voor de Commissaris van de Koningin, gedeputeerde staten en provinciale staten vast te stellen (bijlage);
- II. de Drentse gedragscode integriteit over twee jaar te evalueren;
- III. het onderwerp Integriteit vast onderdeel te laten zijn van het provinciaal Jaarverslag dan wel het Burgerjaarverslag.

Assen, 5 november 2003

Provinciale staten voornoemd,

, griffier

, voorzitter

gmcoll.

Drentse gedragscode integriteit Commissaris van de Koningin, gedeputeerde staten en provinciale staten

De Commissaris van de Koningin (CvdK), gedeputeerde staten (GS) en provinciale staten (PS) zijn gehouden het algemeen belang te dienen. Zij zijn er voor de burgers. De overheid verkeert daarbij vaak in een monopoliepositie. Dat stelt hoge eisen aan de kwaliteit van het openbaar bestuur en aan degenen die daarin functioneren. Integriteit is daarvan een wezenlijk onderdeel. Wanneer de integriteit van de CvdK, GS en PS ter discussie staat, worden het vertrouwen in en de legitimiteit van het openbaar bestuur aangetast.

Als gevolg van allerlei maatschappelijke ontwikkelingen kan de integriteit van de CvdK, GS en PS onder druk komen te staan. Te noemen zijn onder andere de toenemende complexiteit van de samenleving en van het openbaar bestuur, de steeds sterkere verstrengeling van het publieke en het private domein, de lobby vanuit de samenleving, de scherpere aandacht van de media en het opleggen van bedrijfseconomische normen aan het overheidsmanagement.

Integriteit is in de eerste plaats een kwestie van mentaliteit en bewustwording. De leden van het college van GS en PS werken voor de gemeenschap en zijn verantwoordelijk voor de besteding van gemeenschapsgeld. Zij vervullen een voorbeeldfunctie. Hierbij is een goede democratische controle van groot belang. Bestuurders moeten bereid zijn verantwoording af te leggen voor hun bestuurlijk handelen. Bewustwording en mentaliteit alleen zijn niet voldoende. Er zijn tevens heldere regels en afspraken nodig waaraan de CvdK, GS en PS houvast hebben. Deze gedragscode (gebaseerd op het model dat gemaakt is door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten) voorziet daarin. Het biedt de CvdK, GS en PS een toetsingskader bij het bepalen van normen omtrent de integriteit, zoals die worden gehanteerd in onze provinciale organisatie. Naast deze gedragscode zijn bij de provincie Drenthe nog andere documenten te vinden waar dit onderwerp en relevante vraagstukken tevens aan de orde komen, zoals in de Regeling declaraties Commissaris van de Koningin en gedeputeerden en de Nota bestuursfuncties. In de Provinciewet is tevens een aantal artikelen te vinden die handelen over de integriteit van de provinciale bestuurders, zoals de eed en de belofte, maar ook de openbaarmaking van nevenfuncties en verboden handelingen. Op deze bepalingen wordt in deze code niet nader ingegaan. Iedere bestuurder dient zich te houden aan de bepalingen in de Provinciewet.

Deze gedragscode geeft niet per definitie regels die rechtskracht hebben, maar heeft vooral bestuurlijke en politieke relevantie. De leden van GS en PS zijn op de naleving van de gedragscode aanspreekbaar en wanneer zij zich er niet aan houden, kan dat gevolgen hebben voor hun functioneren en voor hun positie.

De gedragscode wordt periodiek geëvalueerd, zodat het toetsingskader actueel blijft.

De code bestaat uit drie onderdelen. Deel I beschrijft een aantal kernbegrippen van integriteit en plaatst daarmee het vraagstuk in een breder kader. Zij vormen de algemene uitgangspunten voor de gedragscode. Deel II bevat de feitelijke gedragsregels, waarbij een aantal thema's wordt onderscheiden. Deel III bevat een (niet-limitatieve) opsomming van bestaande wettelijke en rechtspositionele gedragsregels die betrekking hebben op de bestuurlijke integriteit.

Deel I. Kernbegrippen van bestuurlijke integriteit

De CvdK, GS en PS stellen bij hun handelen de kwaliteit van het openbaar bestuur centraal. Integriteit van het openbaar bestuur is daarvoor een belangrijke voorwaarde. De belangen van de provincie, en in het verlengde daarvan die van de burgers, zijn het primaire richtsnoer.

Bestuurlijke integriteit houdt in dat de verantwoordelijkheid die met de functie samenhangt, wordt aangevaard, dat ernaar wordt gehandeld en dat er de bereidheid is om daarover verantwoording af te leggen. Verantwoording wordt intern afgelegd aan de CvdK, GS of PS, maar ook extern aan organisaties en burgers voor wie de provinciale bestuurders hun functie vervullen.

Een aantal kernbegrippen is daarbij leidend en plaatst bestuurlijke integriteit in een breder perspectief.

Dienstbaarheid

Het handelen van een bestuurder is altijd en volledig gericht op het belang van de provincie en op de organisaties, de gemeenten en de burgers die daar deel vanuit maken.

Functionaliteit

Het handelen van de CvdK, een gedeputeerde of een statenlid heeft een herkenbaar verband met de functie die hij vervult in het provinciaal bestuur.

Onafhankelijkheid

Het handelen van de CvdK, een gedeputeerde of een statenlid wordt gekenmerkt door onafhankelijkheid, dat wil zeggen dat geen vermenging optreedt met oneigenlijke belangen en dat ook iedere schijn van een dergelijke vermenging wordt vermeden.

Openheid

Het handelen van de CvdK, een gedeputeerde of een statenlid is transparant, opdat optimale verantwoording mogelijk is en de controlerende organen volledig inzicht hebben in het handelen van de CvdK, een gedeputeerde of een statenlid en zijn beweegredenen daarbij.

Betrouwbaarheid

Op de CvdK, een gedeputeerde of een statenlid moet men kunnen rekenen; die houdt zich aan zijn afspraken. Kennis en informatie waarover hij uit hoofde van zijn functie beschikt, wendt hij aan voor het doel waarvoor die zijn gegeven.

Zorgvuldigheid

Het handelen van de CvdK, een gedeputeerde of een statenlid is zodanig dat alle organisaties en burgers op gelijke wijze en met respect worden bejegend en dat belangen van partijen op correcte wijze worden afgewogen.

Deze kernbegrippen zijn de toetssteen voor de nu volgende gedragsafspraken. Gedragingen moeten aan deze kernbegrippen getoetst kunnen worden.

Deel II. Gedragscode bestuurlijke integriteit

1. Algemene bepalingen

- 1.1. Onder de leden van het college van GS wordt verstaan: de CvdK en gedeputeerden.
- 1.2. Onder de leden van PS wordt in dit kader verstaan: een lid van PS én een commissielid, niet zijnde statenlid.
- 1.3. Onder bestuurder wordt verstaan: de leden van het college van GS en PS.
- 1.4. Deze gedragscode geldt voor bestuurders, zoals omschreven in punt 1.3.
- 1.5. De code is openbaar en door derden te raadplegen.
- 1.6. De bestuurders ontvangen bij aantreden een exemplaar van de gedragscode.
- 1.7. In gevallen waarin de code niet voorziet of waarbij de toepassing niet eenduidig is, wordt door leden van PS melding gemaakt bij het Presidium en door de leden van het college van GS melding gemaakt bij het college.

2. Belangenverstrengeling en aanbesteding

- 2.1. Een bestuurder doet opgave van zijn financiële belangen in ondernemingen en organisaties waarmee de provincie zakelijke betrekkingen onderhoudt. De opgave is openbaar en door derden te raadplegen.
- 2.2. Bij privaatsamenwerkingsrelaties voorkomt de bestuurder (de schijn van) bevoordeling in strijd met eerlijke concurrentieverhoudingen.
- 2.3. Een oud-bestuurder wordt het eerste jaar na de beëindiging van zijn ambtstermijn uitgesloten van het tegen beloning verrichten van werkzaamheden voor de provincie.
- 2.4. Een bestuurder die familie- of vriendschapsbetrekkingen of anderszins persoonlijke betrekkingen heeft met een aanbieder van diensten of goederen aan de provincie, onthoudt zich van deelname aan de besluitvorming over de desbetreffende opdracht.
- 2.5. Een bestuurder neemt van een aanbieder van diensten of goederen aan de provincie geen faciliteiten of diensten aan die zijn onafhankelijke positie ten opzichte van de aanbieder kan beïnvloeden.

3. Nevenfuncties

- 3.1. Een bestuurder vervult geen nevenfuncties waarbij er (de schijn van) strijdigheid is of kan zijn met het belang van de provincie. De uitgangspunten in de Nota bestuursfuncties gelden hierbij als leidraad.
- 3.2. Een bestuurder maakt melding van al zijn nevenfuncties waarbij tevens wordt aangegeven of de functie wel of niet bezoldigd is. Deze gegevens worden openbaar gemaakt.

- 3.3. Een lid van het college van GS, dat een nevenfunctie wil vervullen anders dan uit hoofde van het ambt, bespreekt dit voornemen in het college. Daarbij komt tevens aan de orde hoe wordt gehandeld met betrekking tot eventuele vergoedingen en de te maken kosten.

4. Informatie

- 4.1. Een bestuurder gaat zorgvuldig en correct om met informatie waarover hij uit hoofde van zijn ambt beschikt. Hij verstrekt geen geheime informatie.
- 4.2. Een bestuurder verstrekt informatie, tenzij deze geheim of vertrouwelijk is en het geven van informatie niet mogelijk is op grond van de Wet openbaarheid van bestuur.
- 4.3. Een bestuurder maakt niet ten eigen bate of ten bate van zijn persoonlijke betrekkingen gebruik van in de uitoefening van het ambt verkregen informatie.

5. Aannemen van geschenken

- 5.1. Geschenken en giften die een bestuurder uit hoofde van zijn functie ontvangt, worden gemeld en geregistreerd en zijn eigendom van de provincie. Er wordt een provinciale bestemming voor gezocht.
- 5.2. Indien een bestuurder geschenken of giften ontvangt die een waarde van minder dan € 50,-- vertegenwoordigen, kunnen deze in afwijking van het vorenstaande worden behouden en hoeven ze niet te worden gemeld en geregistreerd.
- 5.3. Geschenken en giften worden niet op het huisadres ontvangen. Indien dit toch is gebeurd, wordt dit, afhankelijk of het meer of minder dan de in punt 5.2 gemelde € 50,-- is, gemeld in het college c.q. Presidium waar een besluit over de bestemming van het geschenk wordt genomen.

6. Bestuurlijke uitgaven

- 6.1. Uitgaven worden uitsluitend vergoed als de hoogte en de functionaliteit ervan kunnen worden aangetoond.
- 6.2 Ter bepaling van de hoogte en de functionaliteit van bestuurlijke uitgaven worden de volgende criteria gehanteerd.
- Met de uitgave is het belang van de provincie gediend.
 - De uitgave vloeit voort uit de functie.
 - Er is voldoende budget beschikbaar.

7. Declaraties

- 7.1. Bij dit onderwerp geldt voor de leden van het college van GS de Regeling declaraties Commissaris van de Koningin en gedeputeerden als leidraad. Hierin staan richtlijnen en procedures met betrekking tot declaraties door de CvdK en GS.

Bij dit onderwerp gelden voor leden van PS de uitgangspunten van de Verordening rechtspositie staten- en commissieleden.

- 7.2. De bestuurder declareert geen kosten die reeds op andere wijze worden vergoed.
- 7.3. Declaraties worden afgewikkeld volgens een daartoe vastgestelde administratieve procedure.
- 7.4. Een declaratie wordt ingediend door middel van een daartoe vastgesteld formulier. Bij het formulier wordt een betalingsbewijs gevoegd en op het formulier wordt de functionaliteit van de uitgave vermeld.
- 7.5. Gemaakte kosten worden in principe binnen een kwartaal gedeclareerd. Eventuele voorschotten worden voorzover mogelijk binnen een maand afgerekend. De declaraties van het laatste kwartaal dienen uiterlijk in januari gedeclareerd te worden.
- 7.6. De directeur-secretaris en de statengriffier zijn verantwoordelijk voor een deugdelijke administratieve afhandeling en registratie van declaraties. Declaraties van bestuurders worden administratief afgehandeld door daartoe aangewezen ambtenaren.
- 7.7. In geval van twijfel over een declaratie van een lid van het college van GS wordt deze voorgelegd aan de CvdK. Bij twijfel over een declaratie van een lid van PS wordt deze voorgelegd aan het Presidium.

8. Provinciale creditcards

- 8.1. Het gebruik van provinciale creditcards is beperkt tot leden van het college van GS. Ook hier gelden voor de leden van GS de uitgangspunten die opgenomen zijn in de Regeling declaraties Commissaris van de Koningin en gedeputeerden.

9. Gebruik van provinciale voorzieningen

- 9.1. Gebruik van provinciale eigendommen of voorzieningen voor privé-doeleinden is niet toegestaan.
- 9.2. Leden van het college van GS kunnen op basis van een overeenkomst terzake voor zakelijk gebruik een fax, mobiele telefoon en computer in bruikleen ter beschikking krijgen.
- 9.3. Als het belang van de provincie daarmee is gediend, kan het college van GS besluiten dat leden van het college van GS voor hun dienstreizen gebruikmaken van een chauffeur of van een dienstauto met chauffeur.

10. Dienstreizen buitenland

- 10.1. Een lid van het college van GS dat het voornemen heeft een buitenlandse dienstreis te maken, heeft toestemming nodig van het college van GS. Een statenlid dat het voornemen heeft een buitenlandse dienstreis te maken, heeft toestemming nodig van het Presidium.
- 10.2. Een bestuurder die het voornemen van een dienstreis meldt, verschaft informatie over het doel van de dienstreis, de bijbehorende beleidsoverwegingen en de geraamde kosten.
- 10.3. Uitnodigingen voor dienstreizen, werkbezoeken en dergelijke op kosten van derden worden altijd besproken in het college c.q. het Presidium en onder meer getoetst op het risico van belangenverstremgeling. Het provinciaal belang van de dienstreis is doorslaggevend voor de besluitvorming.
- 10.4. Het ten laste van de provincie meereizen van derden is uitsluitend toegestaan wanneer dit gebeurt op uitnodiging van de ontvangende partij en/of het belang van de provincie daarmee gediend is. Het meereizen van derden wordt bij de besluitvorming van het college c.q. het Presidium betrokken. Het anderszins meereizen van derden op kosten van de provincie is niet toegestaan. Het meereizen van derden op eigen kosten is toegestaan.
- 10.5. Het verlengen van een buitenlandse dienstreis voor privé-doeleinden is toegestaan, mits dit is betrokken bij de besluitvorming van het college c.q. het Presidium. De extra reis- en verblijfkosten komen volledig voor rekening van de bestuurder.
- 10.6. De in verband met de buitenlandse dienstreis gedane functionele uitgaven worden vergoed conform de geldende regelingen en voorgaande bepalingen. Uitgaven worden vergoed voorzover de dienstreis is goedgekeurd en zij redelijk en verantwoord worden geacht.

Deel III. Enkele bestaande wettelijke en rechtspositionele gedragsregels

Een groot aantal gedragsregels die te maken hebben met integer handelen, is reeds neergelegd in wettelijke en rechtspositionele voorschriften. Een voorbeeld hiervan is het Wetboek van Strafrecht. Hier staan artikelen in over verduistering (artikel 359), vervalsing (artikel 360), verduistering, beschadiging, vernieling van akten, bewijsmateriaal, bescheiden en dergelijke (artikel 361) en fraude en corruptie (artikelen 362 en 363).

Verder kan in de provincie Drenthe gedacht worden aan:

- Verordening rechtspositie staten- en commissieleden (laatste wijziging in maart 2001);
- Verordening inzake tegemoetkoming in en vergoeding van kosten die verband houden met de vervulling van het ambt van lid van GS (laatste wijziging in oktober 2001);
- Nota bestuursfuncties (vastgesteld in oktober 2001).
- Regeling declaraties CvdK en gedeputeerden (herziene versie van augustus 2003);
- Aanbestedingsbeleid voor werken.

Voor ambtenaren zijn tevens documenten over integriteit vastgesteld, zoals de Gedragscode ambtelijke integriteit, en regels over het gebruik van bedrijfsmiddelen.

gm/coll.

Nota bestuursfuncties



PROVINCIE DRENTHE

NOTA BESTUURSFUNCTIES

Oktober 2001

INHOUD

1.	INLEIDING	5
1.1.	Inleiding	5
1.2.	Opzet nota	5
2.	ALGEMEEN	7
2.1.	Onderscheid hoofd- en nevenfunctie	7
2.2.	Motieven om nevenfuncties te vervullen	8
2.3.	Consequenties	9
3.	COMMISSARIATEN	11
3.1.	Inleiding	11
3.2.	Wettelijk kader	11
3.3.	Ontwikkelingen	12
3.4.	Vennootschappen waarin de provincie Drenthe deelneemt	13
3.5.	Nieuwe koers	14
3.6.	Beoordeling provinciale commissariaten	15
3.7.	Beoordeling van de bestaande commissariaten	16
3.8.	Conclusie	18
4.	STICHTINGEN EN ANDERE PRIVAATRECHTELIJKE RECHTSPERSONEN	19
4.1.	Inleiding	19
4.2.	Stichtingen	19
4.3.	Andere privaatrechtelijke rechtspersonen	24
4.4.	Conclusie	24
5.	GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN	25
5.1.	Inleiding	25
5.2.	Overzicht van bestuursfuncties van gemeenschappelijke regelingen	25
5.3.	Conclusie	27
6.	STUURGROEPEN, ADVIESCOMMISSIES, OVERLEGORGANEN EN ANDERE ORGANISATIES/ORGANEN ZONDER RECHTSPERSONLIJKHEID	29
6.1.	Inleiding	29
6.2.	Vormen van overleg en advisering	29
6.3.	Conclusie	30
7.	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	31
7.1.	Inleiding	31
7.2.	Conclusies over commissariaten	31
7.3.	Conclusies over stichtingen en andere privaatrechtelijke rechtspersonen	32
7.4.	Conclusies over gemeenschappelijke regelingen	32
7.5.	Conclusies over diverse overlegvormen	32
7.6.	Aanbevelingen	32

BIJLAGEN	35
1. BESTUURSFUNCTIES WAARAAN WORDT DEELGENOMEN	36
2. OVERZICHT (BESTUURS)FUNCTIES PER PROVINCIAAL BESTUURDER	38
3. BRIEF VAN DE MINISTERS VAN FINANCIËN EN VAN ECONOMISCHE ZAKEN	44

1. INLEIDING

1.1. Inleiding

In 1992 is de Nota bestuursfuncties totstandgekomen. Deze nota gaat in op de bestuurlijke functies die door gedeputeerden of leden van provinciale staten (PS) (of in hun opdracht door provinciale ambtenaren of op hun verzoek of aanbeveling door derden) kunnen worden vervuld.

Eind 2000 is onder andere in het college de vraag aan de orde gekomen of deze nota, in de huidige tijd, nog voldoende criteria biedt om de afweging te kunnen maken wel of niet deel te nemen aan bepaalde bestuursfuncties. Tevens was door het uitbrengen van het rapport van commissie-Peters¹ (Corporate Governance) een maatschappelijke discussie op gang gekomen over de commissariaten van overheidswege. Inmiddels heeft het kabinet in februari 2001 een brief naar de Tweede Kamer² gestuurd waarin wordt voorgesteld het huidige rijksbeleid inzake de commissariaten van overheidswege bij te stellen. Het kabinet is van mening dat het huidige rijksbeleid kan leiden tot complexe en tot intransparante verhoudingen tussen de Staat en zijn deelnemingen en tot situaties waarin personen in hun functie-uitoefening geconfronteerd kunnen worden met belangentegenstellingen tussen overheidsbeleid en ondernemingsbelang. Het kabinet acht het wenselijk dat de provincies en gemeenten eenzelfde beleidslijn volgen als op rijksoverheidsniveau.

Op dit moment is het, gezien de ontwikkelingen, gewenst de nota uit 1992 te herijken. Bezien zal worden of, hoe en door wie de diverse functies nu en in de toekomst ingevuld moeten worden.

1.2. Opzet nota

De hoofdstukken 1 en 2 bevatten algemene informatie. De daaropvolgende hoofdstukken gaan in op de bestuursfuncties bij de verschillende rechtsvormen, zoals vennootschappen, stichtingen en gemeenschappelijke regelingen. Per bestuursfunctie zal ingegaan worden op de aard van de bestuursfunctie, met name of het gaat om een ambtsgebonden functie dan wel om een functie op persoonlijke titel. De nota wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen.

¹ Commissie-Peters, Corporate Governance in Nederland, de veertig aanbevelingen, Amsterdam 1997.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 22 064, nummer 5. Deze brief is als bijlage opgenomen.

2. ALGEMEEN

2.1. Onderscheid hoofd- en nevenfunctie

Bij bestuursfuncties wordt een onderscheid gemaakt tussen hoofd- en nevenfuncties. De nevenfuncties worden vervolgens onderverdeeld in functies uit hoofde van het ambt en functies niet uit hoofde van het ambt. Deze laatste nevenfuncties geschieden aldus op persoonlijke titel.

In de Provinciewet is een aantal artikelen opgenomen die handelen over de bestuursfuncties van de diverse provinciale organen.

Statenleden maken zowel hoofd- als nevenfuncties openbaar in verband met mogelijke tegenstrijdigheid van belangen die kan ontstaan (artikel 11 van de Provinciewet). Het gaat daarbij om alle betaalde en onbetaalde functies die naast het lidmaatschap van PS worden vervuld. Een opgave van de nevenfuncties van statenleden wordt in het provinciehuis openbaar ter inzage gelegd. In artikel 13 wordt ingegaan op de functies die niet verenigbaar zijn met het lidmaatschap van PS. Deze lijst is niet limitatief.

Aangezien gedeputeerden ook leden van PS zijn, gelden deze bepalingen ook voor hen. Verder vermeld artikel 43, vijfde lid, dat gedeputeerden geen vergoedingen ontvangen, in welke vorm dan ook, voor werkzaamheden verricht in nevenfuncties die zij vervullen uit hoofde van het ambt van gedeputeerde, ongeacht of die vergoedingen ten laste van de provincie komen of niet. Indien deze vergoedingen worden uitgekeerd, worden zij gestort in de provinciale kas.

Tot de normale werkzaamheden behoren in de eerste plaats de taken die de gedeputeerde als dagelijkse bestuurder voor de provincie verricht. Bij de nevenfuncties moet met name worden gedacht aan bestuursfuncties in gemeenschappelijke regelingen, (inter)provinciale bedrijven in privaatrechtelijke vorm en dergelijke. Artikel 44 handelt verder over bepaalde incompatibiliteiten voor gedeputeerden, zoals het zijn van bestuurder en ambtenaar in dienst van een provincie.

In artikel 65 staat dat de Commissaris van de Koningin (CvdK) geen vergoeding geniet, in welke vorm dan ook, voor werkzaamheden verricht in nevenfuncties die hij vervult uit hoofde van zijn ambt, ongeacht of die vergoedingen ten laste van de provincie komen of niet. Indien deze vergoedingen worden uitgekeerd, worden zij gestort in de provinciale kas. Artikel 66 gaat verder in op de nevenfuncties. De commissaris vervult geen nevenfuncties waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op de goede vervulling van het ambt van commissaris of op de handhaving van zijn onpartijdigheid en onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin. Bij dergelijke nevenfuncties moet gedacht worden aan functies waarbij verwacht moet worden dat de vervulling ervan een te groot beslag op de tijd van de betrokkene zou leggen of zou kunnen worden getwijfeld aan de handhaving van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Het artikel maakt overigens geen onderscheid tussen betaalde en onbetaalde nevenfuncties. Verder meldt de commissaris zijn voornemen tot aanvaarding van een nevenfunctie, anders dan uit hoofde van het ambt van commissaris, aan PS. De commissaris maakt openbaar welke nevenfuncties hij, anders dan uit hoofde van het ambt van commissaris, vervult. Artikel 67 handelt over de incompatibiliteiten van de CvdK, zoals commissaris zijn, alsmede statenlid.

Of personen uit hoofde van hun ambt een functie vervullen dan wel op persoonlijke titel, heeft diverse consequenties. Voordat de diverse consequenties behandeld worden, wordt eerst stilgestaan bij de verschillende motieven om bestuursfuncties te vervullen.

2.2. Motieven om nevenfuncties te vervullen

De provincie houdt zich bezig met publieke taken. Een publieke taak is een taak waarmee het algemeen belang is gemoeid. Deze kan zowel door de overheid worden uitgeoefend als door particulieren (privaatrechtelijke instanties). In artikel 151 van de Provinciewet staat beschreven dat PS slechts besluiten tot het oprichten van en deelnemen in privaatrechtelijke instanties zoals stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dat bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Hiermee wordt de voorkeur uitgesproken van de publiekrechtelijke weg. Wil de privaatrechtelijke weg in aanmerking komen, moet sprake zijn van een bijzonder aangewezen openbaar belang. Bovendien moet sprake zijn van een controle door het provinciebestuur op de privaatrechtelijke personen. Deze controle kan op twee verschillende manieren worden ingericht.

Ten eerste zijn er voorzieningen die bij de oprichting van of deelname in een privaatrechtelijke organisatie kunnen worden getroffen ten aanzien van bijvoorbeeld medezeggenschap, inspraak en controle.

Ten tweede is er het begrotingsinstrumentarium van de betrokken overheid. Dit instrumentarium beoogt een zodanige informatievoorziening te realiseren dat de betrokken politieke organen hun verantwoordelijkheid voor een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende beleidsvoering kunnen waarmaken. Deze verantwoordelijkheid strekt zich vanzelfsprekend ook uit tot taken en activiteiten die zich buiten de directe overheidsorganisatie afspelen, maar waar sprake is van bestuurlijke en/of financiële betrokkenheid van de overheid. Ook over deze taken en activiteiten dient het begrotingsinstrumentarium systematisch en periodiek informatie te verschaffen.

Het besluit van PS behoeft verder goedkeuring van de minister van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties (BZK).

Ondanks dit bijzondere openbare belang, is de keuze tussen publiekrechtelijke dan wel privaatrechtelijke voorziening de laatste jaren in mindere mate van principiële inzichten afhankelijk, aangezien met name doelmatigheidsfactoren en politieke aspecten de boventoon zijn gaan voeren.

Met provinciale bestuursparticipatie in privaatrechtelijke instanties kan tot op zekere hoogte toezicht gehouden worden op door de provincie gestelde voorwaarden. Ook kan draagvlak worden gecreëerd voor het te voeren provinciaal beleid. Bovendien kan door deelname feitelijk invloed worden uitgeoefend op het beleid en de uitvoering van de taken van organisaties. Ook overwegingen van slagvaardigheid (minder lange beslislijnen), beperken van financiële risico's, wenselijkheid om een ruimere doelstelling te formuleren en functioneren op afstand van de overheid kunnen aanleidingen vormen om een andere rechtsvorm te kiezen.

De maatschappelijke ontwikkelingen geven echter aan dat men steeds kritischer kijkt naar vertegenwoordiging in rechtspersonen vanuit een oogpunt van aansprakelijkheid, deskundigheid, potentiële belangentegenstellingen en ongewenste belangenverstrengeling. Bij ongewenste belangenverstrengeling gaat het om vermenging van het publiek belang met andere belangen waardoor een zuiver besluit of handelen in het publiek belang niet langer is gewaarborgd. Van potentiële belangentegenstellingen is sprake indien belangenbehartiging in verschillende functies (bijvoorbeeld: lid van de Raad van Commissarissen (RvC) en lid van gedeputeerde staten (GS)) vanuit verschillende opties moet plaatsvinden waardoor

de mogelijkheid bestaat dat de bestuursfunctie in conflict komt met de functie in het openbaar bestuur.

Het is zaak hier open en zorgvuldig mee om te gaan. De kritische blik is met name gericht op commissariaten in naamloze vennootschappen. Deze nevenfunctie zal in hoofdstuk 3 verder worden uitgewerkt.

2.3. Consequenties

Het gemaakte onderscheid tussen nevenfuncties uit hoofde van het ambt en niet uit hoofde van het ambt heeft, zoals eerder vermeld, bepaalde consequenties.

Nevenfunctie uit hoofde van het ambt betekent dat bestuurders, bijvoorbeeld gedeputeerden, deze functie uitoefenen als zijnde gedeputeerden. Dit heeft tot gevolg dat ze voor deze daden verantwoording verschuldigd zijn aan het college van GS en aan PS. Dit staat in artikel 167 van de Provinciewet verwoord: "De leden van gedeputeerde staten zijn, tezamen en ieder afzonderlijk, aan provinciale staten verantwoording verschuldigd voor het door hen gevoerde bestuur. Zij geven provinciale staten mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het openbaar belang." De daden uitgevoerd in hoedanigheid van de nevenfunctie, vallen met andere woorden onder het gevoerde bestuur. Dit kan echter niet zover gaan dat PS, met hun recht om inlichtingen te vragen, een gedeputeerde kunnen dwingen bepaalde bedrijfsinformatie openbaar te maken. Zodoende zou een niet gewenste vermenging kunnen plaatsvinden tussen provinciaal belang en het ondernemingsbelang. Het is de verantwoordelijkheid van het bedrijf om het belang van de onderneming te dienen.

Als gedeputeerden niet-ambtsgebonden nevenfuncties bekleden, zijn zij naar analogie van het voorgaande, geen verantwoording verschuldigd aan het college van GS en PS. Noch het college van GS, noch PS hebben in een dergelijk geval enige zeggenschap over het accepteren van zo'n nevenfunctie, dan wel over de wijze van vervulling daarvan.

Een andere belangrijke consequentie van het hebben van ambtsgebonden/niet-ambtsgebonden nevenfuncties is de dossiervorming van documenten. Als de nevenfunctie niet-ambtsgebonden is, bevinden de stukken zich niet in het provinciale archief maar in het privé-dossier van de desbetreffende persoon.

3. COMMISSARIATEN

3.1. Inleiding

In de Nota bestuursfunctie uit 1992 is het huidige beleidskader aangegeven voor benoemingen van commissarissen. Onder invloed van ontwikkelingen op het gebied van corporate governance (onder meer de aanbevelingen van de commissie-Peters in 1997), de wens tot meer transparante verhoudingen en heldere afbakening van publieke en private taken van de overheid, is het wenselijk dat het beleid ten aanzien van commissarissen die zijn benoemd of voorgedragen door de provincie Drenthe opnieuw wordt bezien.

Altijd moet voorkomen worden dat zich situaties zullen voordoen, waarin personen in hun functie-uitoefening geconfronteerd worden met niet gewenste en onverenigbare belangenstellingen tussen het overheidsbeleid en het ondernemingsbelang.

3.2. Wettelijk kader

In Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW) is het wettelijk kader aangegeven voor de commissarisfunctie.

Niet bij elke vennootschap is een RvC verplicht. Dit geldt alleen voor de structuurvennootschappen. Dit zijn grote vennootschappen waarbij de leden van de RvC worden benoemd door de RvC, behoudens indien de statuten bepalen dat een of meerder commissarissen van overheidswege worden benoemd. Andere vennootschappen hebben in ieder geval een Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) en een bestuur.

De RvC heeft twee wettelijke taken: hij houdt toezicht op het beleid van het bestuur en dient het bestuur van advies.

Commissarissen verrichten hun taken zonder last of ruggespraak. Zij hebben tot doel het belang van de vennootschap en de daarmee verbonden onderneming te dienen. Voor een RvC die is samengesteld uit belangenvertegenwoordigers is in ons systeem uitdrukkelijk niet gekozen. Niettemin is niet uitgesloten dat commissarissen zich tegenover derden persoonlijk verbinden om hun bevoegdheden op een bepaalde wijze uit te oefenen. Het kan echter niet zo zijn dat de verbintenis wordt gesloten in het belang van de commissaris zelf of van die derden. Anders dan de bevoegdheden van de aandeelhouder, die het recht hebben hun eigen belang in de vennootschap te dienen, hebben de bevoegdheden van de commissarissen slechts één doel: het belang van de vennootschap en de daarmee verbonden onderneming.

Commissarissen worden bij vennootschappen waar het structuurregime niet geldt door de AvA benoemd, geschorst en ontslagen. De statuten kunnen bepalen dat maximaal een derde van de commissarissen wordt benoemd door anderen dan de AvA. Indien een dergelijke bepaling in de statuten is opgenomen, is men geheel vrij bij het in de statuten regelen van de benoemende instantie. De statuten moeten deze benoemingsmogelijkheid dan wel nader uitwerken. Dit zal vaak een bepaalde categorie aandeelhouders zijn. In de statuten kan bijvoorbeeld staan: een commissaris te benoemen door GS (of PS) van de provincie X. (Dit hoeft dan niet noodzakelijkerwijs een lid te zijn van GS of PS of een provinciaal ambtenaar.)

De statuten kunnen verder zogenaamde kwaliteitseisen stellen, zoals het afkomstig moeten zijn van een commissaris uit de sfeer van de overheid.

Ook kunnen de statuten bepalen dat de AvA een commissaris benoemt op (bindende) voordracht. Het aantal commissarissen dat op voordracht mag worden benoemd is onbeperkt.

Als de statuten geen bepalingen als vorenbedoeld bevatten, is de AvA geheel vrij in de benoeming van personen tot commissaris.

3.3. Ontwikkelingen

Sinds 1992 heeft zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan.

Ten eerste zijn dit ontwikkelingen in de visie op de wijze waarop vennootschappen worden aangestuurd en de verdeling van bevoegdheden tussen de verschillende vennootschappelijke organen. Deze vinden hun weerslag in de aanbevelingen van het rapport van de commissie-Peters (Corporate Governance) van 1997.

De commissie heeft een aantal aanbevelingen geformuleerd ten aanzien van integriteit, onafhankelijkheid, verantwoordelijkheid en toezicht. Deze aanbevelingen hebben tot doel dat wordt gekomen tot meer transparante verhoudingen binnen de vennootschap en een duidelijke afbakening van bestuurlijke en controlerende taken.

Daarnaast zijn veel vennootschappen die zich van oudsher richten op een van de klassieke taakvelden van de nutsvoorzieningen (gas, elektriciteit, vuilverwerking, openbaar vervoer) meer marktgericht gaan werken. Dat wil zeggen dat zij niet meer vanuit een monopoliepositie zich uitsluitend richten op een openbare taak. In deze vennootschappen (EGD, IJsselmij, EPON, DVM, VAM) worden nu anders dan in 1992 geen commissarisfuncties meer vervuld vanuit de provincie.

Verder blijkt in toenemende mate dat de commissaris, die door de overheid is benoemd of voorgedragen, geconfronteerd kan worden met belangentegenstellingen in die gevallen waarin de belangen van de overheidsdeelneming en de provinciale belangen niet gelijk lopen. Dit kan soms leiden tot situaties waarin de functies van commissaris en bestuurders/beleidsmakers moeilijk in één persoon zijn te verenigen. Dit betreft met name de commissarissen die ook een functie vervullen binnen het overheidsapparaat dat belast is met het beleidsterrein waarin ook de provinciale deelneming activiteiten ontplooit. Tegenover derden kan hierdoor de schijn van belangenverstrengeling worden gewekt en kunnen de bij de deelneming betrokken overheidscommissarissen in een lastige positie worden gebracht.

Deze ontwikkelingen pleiten ervoor dat zoveel mogelijk eenduidige en transparante verhoudingen tussen de overheid en zijn deelnemingen moeten worden nagestreefd. Het recht van voordracht of benoeming van een commissaris kan weliswaar een nuttige functie vervullen bij de invulling van het beleid en het toezicht op de implementatie daarvan, er zijn echter andere mogelijkheden om hieraan invulling te geven. Te denken valt dan aan regelgeving en subsidieregelingen en -voorwaarden.

Vanuit het Rijk wordt deze ontwikkeling ook onderkend. Het oordeel dat het kabinet hieraan verbindt is dat op termijn de mogelijkheid voor de overheden om overheidscommissarissen te benoemen uit het BW zou moeten worden geschrapt. Als overgangmaatregel volstaat het kabinet met het afzien van de uitoefening van het recht om statutaire mogelijkheden te creëren voor het benoemen van overheidscommissarissen. Eén uitzondering wil het kabinet maken voor vennootschappen waarin primair vanuit een publiek belang wordt

deelgenomen en die zonder inbreng van de deskundigheid vanuit de overheid niet adequaat zouden kunnen functioneren.

Het kabinet wil verder over dit onderwerp overleg voeren met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO). Dit zal met name gaan over de wijze waarop gemeenten en provincies zullen omgaan met deze ontwikkelingen.

3.4. Vennootschappen waarin de provincie Drenthe deelneemt

De provincie is aandeelhouder van een aantal naamloze vennootschappen te weten Essent Milieu Wijster, (voorheen VAM), Essent NV, de NV Waterleiding Maatschappij Drenthe (WMD), de NV Groningen Airport Eelde (GAE), de Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij (NOM) en de Europark Coevorden/Emlichheim Entwicklungsgesellschaft mbH (een vennootschap naar Duits recht).

a. Provinciale commissarissen

Bij de WMD, de GAE, het Europark en de NOM heeft de provincie het recht van respectievelijk benoeming, bindende voordracht en aanbeveling van een commissaris c.q. lid van de Aufsichtsrat. Bij deze vennootschappen wordt op dit moment het commissariaat/de functie van lid van de Aufsichtsrat vervuld door leden van GS.

De WMD is een structuurvennootschap. Dit betekent dat de commissarissen benoemd worden door de RvC en overeenkomstig het bepaalde in het BW (artikel 158, twaalfde lid, boek 2) kunnen daarnaast nog commissarissen van overheidswege worden benoemd. Op grond van het vorenstaande benoemen GS een lid van de RvC.

Dit lid is op grond van de statuten voorzitter van de RvC. In de statuten is niets naders bepaald over de wijze van invulling van dit benoemingsrecht. De door GS te benoemen commissaris hoeft bijvoorbeeld geen lid van het provinciaal bestuur of een ambtenaar van de provincie te zijn.

Bij de GAE kunnen GS een bindende voordracht doen voor een lid van de RvC. Ook hier is het statutair niet verplicht dat de voorgedragen persoon een directe binding heeft met de provincie. De leden van de RvC worden door de AvA benoemd.

Bij de NOM hebben GS het recht een aanbeveling te doen voor een lid van GS als lid van de RvC. In dit geval kan dus op statutaire gronden uitsluitend een lid van GS worden aanbevolen. Benoeming vindt plaats door de AvA.

Bij het Europark kunnen alle Gesellschafter (aandeelhouders) en het land Niedersachsen een lid in de Aufsichtsrat benoemen. Het is niet statutair verplicht dat de provincie als aandeelhouder een lid van GS in de Aufsichtsrat benoemd.

b. Wijze waarop het vennootschapsbelang moet worden gediend

De achtergrond van de commissaris en de wijze waarop de commissaris is benoemd, is niet van invloed op de wijze waarop hij zijn taak moet vervullen. In alle gevallen moet de commissaris zich bij de vervulling van zijn taak richten naar het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming.

Dit geldt zowel voor de commissaris die door de AvA of, bij structuurvennootschappen, door de RvC zijn benoemd, als voor commissarissen die door anderen, bijvoorbeeld de provinciale overheid, zijn benoemd.

Hieruit moet geconcludeerd worden dat een provinciale commissaris geen provinciale belangenbehartiger in de vennootschap is. Hij handelt zonder last of ruggespraak en dient in de eerste plaats het belang van de vennootschap; dus niet primair een (provinciaal) belang. Hij kan zich enkel laten leiden door het bedrijfsbelang. Zijn positie wordt bepaald door de

wet, de statuten van de vennootschap en eventuele daarop gebaseerde regelingen. Binnen dat kader voert hij zijn toezichthoudende en adviserende taak in de vennootschap zelfstandig en onafhankelijk van de provincie uit.

c. Gevallen waarin een verantwoordingsplicht bestaat tegenover provinciale staten

Voor de verantwoordingsplicht van een commissaris/lid van GS is het onderscheid tussen rechtstreekse benoeming door GS of een recht van aanbeveling of voordracht wel van belang. In het geval dat een lid van GS wordt benoemd en de gedeputeerde de functie als commissaris qualitate qua vervult (bij aftreden als gedeputeerde zal ook ontslag volgen als commissaris) in een vennootschap die een openbare taak heeft, moet het optreden van de gedeputeerde als commissaris worden aangemerkt als bestuur van de provincie in de zin van artikel 167 van de Provinciewet. Als provinciale commissaris is hij tegelijkertijd commissaris van de vennootschap en lid van GS ("samenvaal van rechtsmomenten"). In die laatste hoedanigheid is hij in het algemeen verantwoording schuldig aan PS. Er is dan sprake van een ambtsgebonden bestuursfunctie.

Als een lid van GS als commissaris wordt benoemd en ontslagen door de AvA (op voordracht van GS) zal eerder sprake zijn van het in persoon zitting hebben in de RvC, met name als de voor te dragen commissaris ook een persoon buiten de kring van het openbaar bestuur kan zijn en zijn ontslag als commissaris niet noodzakelijkerwijs samenvalt met het aftreden als gedeputeerde. In dat geval zal geen sprake zijn van het bestuur van de provincie, zodat voor het functioneren daarvoor geen verantwoordingsplicht bestaat aan PS maar alleen aan de AvA.

Als aandeelhouder kan de provincie in de aandeelhoudersvergadering dus verantwoording vragen voor het optreden van de commissaris. Via besluitvorming van de AvA kan, indien de "eigen" commissaris tekort zou schieten in zijn taakuitoefening, de provincie in uiterste instantie op schorsing en/of ontslag kunnen aansturen.

3.5. Nieuwe koers

Het beleid met betrekking tot voordracht en benoeming van commissarissen zou meer in lijn met de hiervoor omschreven ontwikkelingen moeten worden gebracht.

Dit houdt in het algemeen in dat de overheid in zijn positie als aandeelhouder niet in een bevoorrechte positie moet worden geplaatst ten opzichte van private aandeelhouders. Als zowel private als overheidsbelangen een rol spelen, zal dit ertoe leiden dat afgezien wordt van een wettelijk c.q. statutair recht tot benoeming van een commissaris. Zoals hiervoor reeds is vermeld, is het kabinet van plan op termijn de mogelijkheid tot het benoemen van een overheidscommissaris uit het BW te schrappen. De provincie heeft alleen een rechtstreeks benoemingsrecht van een commissaris bij de WMD. Alleen de provincie Drenthe en de Drentse gemeenten kunnen volgens de statuten aandeelhouder zijn.

Bij vennootschappen waar de commissarissen worden benoemd door de AvA, met de mogelijkheid van een recht van voordracht of aanbeveling van de provincie kan van deze mogelijkheid gebruik worden gemaakt. De overheid verkrijgt op deze wijze niet meer rechten dan de private aandeelhouders. De AvA houdt ook bij een bindende voordracht het recht tot benoeming. Als van de voordracht slechts mag worden afgeweken bij een gekwalificeerde meerderheid kan men zich afvragen of de overheid niet in een meer voordelige positie komt te verkeren ten opzichte van eventuele private aandeelhouders.

Een ander belangrijk punt is het probleem van potentiële belangentegenstelling. Altijd moet worden voorkomen dat de belangentegenstellingen onverenigbaar zijn met een functie in het openbaar bestuur. Voorgesteld wordt daarom dat geen provinciale bestuurders (zowel

gedeputeerden als statenleden) of ambtenaren uit hoofde van het aandeelhouderschap als commissaris worden benoemd of voorgedragen in die gevallen waarin het gevaar bestaat dat de functie van beleidsmaker en commissaris met elkaar kunnen conflicteren. In dat geval kan de commissarisfunctie worden vervuld door externe personen die geen functie hebben binnen de provincie. Wel zal sprake zijn van het uitoefenen van invloed op de gang van zaken binnen de vennootschap. Uit dien hoofde zou een voormalig gedeputeerde, oud-statenlid of een gepensioneerd ambtenaar vanuit zijn/haar deskundigheid in aanmerking kunnen komen voor voordracht in een dergelijke positie.

Bij vennootschappen waarin primair vanuit een publiek belang wordt deelgenomen en waarin geen belangen van private aandeelhouders een rol spelen, zijn de voren genoemde problemen niet. De overheidscommissaris kan zonder problemen als commissaris worden benoemd bij deze vennootschappen. De commissaris moet zich weliswaar ook hier richten naar het belang van de vennootschap maar het belang van de vennootschap kan in dat geval worden gelijkgesteld met het belang van het openbaar bestuur. In dat geval zal geen sprake zijn van potentiële belangentegenstellingen tussen de verschillende functies. Deze functie zal ook door de politieke verantwoordelijke gedeputeerde uitgeoefend kunnen worden. Omdat ook de commissarisfunctie in dit geval moet worden gezien als uitoefening van het bestuur is de bestuurder verantwoording schuldig aan PS over het gevoerde beleid in de vennootschap.

3.6. Beoordeling provinciale commissariaten

Het vorenstaande geeft aanleiding de provinciale commissariaten te beoordelen op de volgende aspecten.

1. Het belang van private aandeelhouders

Dit aspect is alleen van belang bij GAE. De overige twee vennootschappen waarbij de provincie Drenthe commissarissen voordraagt of benoemd kunnen alleen publiekrechtelijke lichamen aandelen verwerven. Volledigheidshalve wordt hier vermeld dat de WMD wel private relaties heeft met dochterondernemingen. Bij de GAE is dit laatste statutair niet bepaald. Gelet op het feit dat bij de GAE sprake is van een bindende voordracht voor een lid van de RvC waarvan de AvA slechts met een gekwalificeerde meerderheid mag afwijken zouden de private belangen ondergeschikt kunnen worden aan de publieke belangen. Op dit moment zijn echter geen private aandeelhouders bij de GAE zodat dit aspect zich bij geen van de vennootschappen waarbij een commissaris is benoemd of voorgedragen zich voordoet. Dit aspect zal daarom niet verder in de beschouwing worden betrokken.

2. Behartiging van het publieke belang

Dit aspect is van belang voor de verantwoordingsplicht. Indien een lid van GS de commissarisfunctie qualitate qua vervult en op grond daarvan het publiek belang (mede) moet behartigen moet de vervulling van de commissarisfunctie worden aangemerkt als het voeren van het bestuur waarvoor het lid van GS tegenover PS verantwoordelijk is.

3. Benoemingsrecht provincie

Dit aspect is van belang om te bezien of het commissariaat in persoon of uit hoofde van het ambt wordt uitgeoefend en of de overheid niet een meer bevoorrechte positie heeft ten opzichte van private aandeelhouders.

4. Potentiële belangenstellingen

Dit aspect is van belang om te bezien of de commissarisfunctie in één persoon verenigd kan worden met de functie van provinciaal bestuurder.

3.7. Beoordeling van de bestaande commissariaten

Hieronder wordt een beoordeling gegeven van de commissariaten. Dit is een beoordeling vanuit de situatie en de statuten zoals die nu gelden. Indien een wijziging zou worden aangebracht in de statuten waardoor het doel van de vennootschap verandert of indien wijzigingen worden aangebracht in de benoeming van de leden van de RvC kan dit inhouden dat de beoordeling moet worden gewijzigd. Ook bestaat de mogelijkheid dat een vennootschap zich gaandeweg ontwikkelt in de richting van een commercieel bedrijf, waarbij het openbaar belang op de achtergrond raakt. Vanuit die invalshoek verdient het aanbeveling om bij het begin van elke nieuwe statenperiode de lidmaatschappen van GS-leden in de RvC opnieuw te bezien. Eventueel kan gekozen worden (voorzover de statuten dit toelaten) voor een commissaris van buiten.

NOM

De vennootschap heeft tot doel een bijdrage te leveren aan de verbetering van de sociaal-economische structuur en de werkgelegenheid in de provincies Groningen, Fryslân en Drenthe. In het kapitaal van de NV NOM kan uitsluitend worden deelgenomen door in Nederland gevestigde publiekrechtelijke lichamen. Hieruit mag de conclusie worden getrokken dat de vennootschap is opgericht om een publiek belang te behartigen.

De commissarissen worden benoemd door de AvA op aanbeveling van onder meer de colleges van GS van de provincies Groningen, Fryslân en Drenthe. Er is dus geen sprake van een benoemingsrecht. De statuten gaan echter uit van een lid van het college van GS zodat het recht van aanbeveling in dit geval inhoudelijk weinig verschilt met een benoemingsrecht. Aangenomen mag worden dat de AvA tot ontslag van een commissaris overgaat als hij niet meer voldoet aan de in de statuten gegeven kwalificaties. Met name uit het feit dat uitsluitend een lid van het college van GS kan worden voorgedragen kan worden geconcludeerd dat het hier gaat om een commissariaat uit hoofde van het ambt.

Het belang van de vennootschap verdraagt zich op dit moment met het provinciaal belang, zodat ook hierin geen belemmering wordt gevonden voor de voordracht van een lid van GS in de RvC. Bij elke GS-wisseling dient afgewogen te worden of het wenselijk is om van dit statutaire recht gebruik te maken.

WMD

Het betreft hier een vennootschap die tot doel heeft de zorg voor en de instandhouding van de (drink)watervoorziening in haar verzorgingsgebied. Alleen de provincie Drenthe en de gemeenten in deze provincie kunnen aandeelhouder zijn. De WMD is een structuurvennootschap waarbij één commissaris wordt benoemd door GS; drie door de gemeenten en de overige door de RvC. Deze commissarissen zijn dus commissarissen van overheidswege. Schorsing en ontslag geschiedt volgens de wet door degene die met de benoeming is belast. De commissaris van overheidswege die door GS is benoemd wordt dus ook door GS geschorst en ontslagen.

Indien GS een lid van het college hebben benoemd, kunnen zij dit lid ontslaan op het moment dat hij af zou treden als gedeputeerde. Gesteld kan worden dat hier sprake is van een functie uit hoofde van het ambt van gedeputeerde.

De WMD is een vennootschap die vooral een publiek belang moet dienen. Evenals met andere nutsbedrijven het geval is geweest, ontwikkelt ook de WMD zich steeds meer in de richting van een bedrijf dat, niet alleen zelf maar ook via dochterondernemingen, marktgericht werkt. Belangentegenstellingen kunnen zich mede daardoor steeds vaker voor gaan doen, onder meer met milieu en landbouw. Tevens kunnen zich conflicterende situaties voordoen, bijvoorbeeld met betrekking tot vergunningverlening en handhaving, het bepalen van de hoogte van de waterbelasting en het doen van grondaankopen door de NV. Er is weliswaar sprake van een transparante besluitvormingsprocedure, maar het gevaar van ongewenste belangenverstremming is aanwezig. Bij de benoeming van een lid van het pro-

vinciaal bestuur als commissaris is op dit moment geen sprake van een situatie waarin sprake is van niet in één persoon verenigbare functies. Het is echter zaak de ontwikkelingen te blijven volgen en bij de volgende collegeperiode nadrukkelijk te bezien of de functie van commissaris kan blijven worden vervuld door een lid van GS. Eventueel kan gekozen worden voor een commissaris van buiten. Te zijner tijd zou hiernaar een nader onderzoek kunnen worden verricht. Bezien kan dan worden welke consequenties daaruit getrokken moeten worden.

GAE

Het doel van de vennootschap is de uitoefening van het luchthavenbedrijf, waaronder met name de aanleg, het onderhoud, de ontwikkeling en de exploitatie van het luchthaventerrein. Op dit moment zijn er geen private aandeelhouders. De statuten sluiten de mogelijkheid daartoe echter niet uit.

Bij de GAE is minder dan bij de vorige twee vennootschappen sprake van een openbaar taak karakter. Het instandhouden van de luchthaven is van grote betekenis voor de infrastructuur. Uit het doel van de vennootschap, zoals in de statuten omschreven, komt dit aspect niet of nauwelijks naar voren.

GS hebben het recht een bindende voordracht te doen voor een lid van de RvC. Benoeming, schorsing en ontslag van de commissaris is een bevoegdheid van de AvA. Aftreden als gedeputeerde behoeft dus niet vanzelfsprekend te leiden tot het ontslag als commissaris. De commissaris die door GS wordt voorgedragen behoeft geen binding te hebben met de provincie. De commissaris die door de provincie is voorgedragen vervult de commissarisfunctie in persoon en is dus niet qualitate qua gedeputeerde.

Met de functie van lid van GS en verenigbare belangentegenstellingen kunnen zich hier ook voordoen. Enerzijds is er het belang van de goede vliegverbinding met het Noorden. Anderzijds zijn er de belangen van onder meer landschap en milieu.

De provincie heeft een aanmerkelijk financieel belang in de GAE. De uitoefening van de rechten als aandeelhouder en verstrekker van financiële middelen kan voldoende mogelijkheden bieden voor beïnvloeding en toezicht. Het commissariaat behoeft dan ook niet noodzakelijkerwijs worden vervuld door een bestuurder maar kan worden vervuld door een derde.

In 1995 is nog een principiële discussie gevoerd over de invulling van de commissarisfunctie bij de GAE. Dit heeft ertoe geleid dat een lid van GS zitting bleef houden in de RvC. De argumenten van destijds om een lid van GS voor te dragen voor de RvC gelden nog steeds. Er zijn echter ontwikkelingen gaande die zouden moeten leiden tot een andere opstelling in deze. Dit zijn de gewijzigde houding van het Rijk ten opzichte van regionale luchthavens en de voorgenomen wijziging van de Luchtvaartwet, waardoor GS van Drenthe het bevoegd gezag worden voor wat betreft vergunningverlening en handhaving voor de GAE.

Bij inwerkingtreding van de wetwijziging zou, als een lid van GS zitting zou houden in de RvC, een ongewenste belangenverstremming ontstaan, waardoor een zuivere besluitvorming als bevoegd gezag niet langer is gewaarborgd. Op het moment van inwerkingtreding van de wetwijziging zal het door GS voorgedragen lid van GS terug moeten treden uit de RvC.

Gelet op het feit dat zowel van de provincie en de gemeente Groningen (nog) bestuurders zitting hebben in de RvC en de commissarisfunctie in het verleden niet tot daadwerkelijke belangentegenstellingen heeft geleid, zou er op dit moment niet op aangedrongen hoeven te worden dat de huidige commissaris/gedeputeerde onmiddellijk zijn lidmaatschap opgeeft. Het zou niet in het belang zijn van de vennootschap om het lid van GS die de commissarisfunctie vervult met onmiddellijke ingang terug te trekken, gelet op de ontwikkelingen (onder meer de terugtrekking van het Rijk) die gaande zijn. Dit sluit ook aan bij het beleid van het Rijk. In het hiervoor aangehaalde brief van het kabinet aan de Tweede Kamer wordt aangegeven dat bij voornemen van het Rijk om commissarissen uit vennootschappen terug

te trekken ook rekening wordt gehouden met de ondernemingsbelangen waardoor terugtrekking van de overheidscommissaris niet met onmiddellijke ingang hoeft in te gaan.

Europark

Het doel van de vennootschap is de ontwikkeling en vermarkting van het grensoverschrijdend industriegebied Europark Coevorden/Emlichheim ten behoeve van de regionale structuurverbetering in het grensgebied. Aandeelhouders zijn Nederlandse en Duitse overheden, de NOM en de Niedersächsische Gesellschaft für Landesentwicklung und Wohnungsbau mbH. Elke aandeelhouder kan een lid van de Aufsichtsrat benoemen en ontslaan.

Voorlopig houdt de vennootschap zich bezig met de ontwikkeltaak. Vanuit die invalshoek heeft de vennootschap een openbaar taakarakter.

Het is de bedoeling dat de vennootschap zich gaat ontwikkelen tot een meer marktgerichte onderneming, een exploitatiemaatschappij die economische risico's loopt. In dat geval zal er sprake kunnen zijn van potentiële belangentegenstellingen. Op dat moment wordt het door de provincie benoemde GS-lid als commissaris teruggetrokken.

3.8. Conclusie

Het verdient aanbeveling bij aanvang van een nieuwe statenperiode te bezien in hoeverre de commissarisfuncties in overeenstemming zijn met de uitgangspunten zoals die zijn geformuleerd in deze nota.

Voor wat betreft de commissariaten van de WMD en de NOM worden (voorlopig) voor de invulling van de commissarisfuncties geen wijzigingen voorgesteld. Na een eventuele statutenwijziging of nader onderzoek naar de ontwikkeling van de vennootschap zal een en ander opnieuw moeten worden bezien. Voorlopig wordt evenmin een wijziging voorgesteld ten opzicht van de vervulling van het lid van de Aufsichtsrat bij het Europark, tot het moment dat de onderneming zich ontwikkelt als exploitatiemaatschappij.

Als gevolg van ontwikkelingen zal de commissarisfunctie bij de NV GAE op termijn op een andere wijze dan nu het geval is moeten worden ingevuld. Met name de te wijzigen Luchtvaartwet geeft daartoe aanleiding. Het is de bedoeling dat GS van Drenthe bevoegd gezag zullen worden met betrekking tot vergunningprocedures voor het vliegveld. Er is dan sprake van een ongewenste belangenverstremming als een lid van GS tevens lid is van de RvC. Evenzeer is van belang dat wordt ingespeeld op een veranderende houding van het Rijk ten opzichte van regionale vliegvelden.

Gelet op het feit dat zowel van de provincie en de gemeente Groningen (nog) bestuurders zitting hebben in de RvC - en de commissarisfunctie in het verleden niet tot belangentegenstellingen heeft geleid - zou er op dit moment niet op aangedrongen hoeven te worden dat de huidige commissaris/gedeputeerde onmiddellijk zijn lidmaatschap opgeeft. Ook de uitgangspunten zoals die zijn geformuleerd door het Rijk geven geen aanleiding tot onmiddellijke terugtrekking van de commissaris uit de NV GAE over te gaan. Er moet ervoor worden gewaakt dat de ondernemersbelangen niet aangetast worden door het zonder meer eenzijdig terugtrekken van het huidige lid van de RvC. De huidige invulling van het commissariaat kan daardoor nog enige tijd voortduren, echter, in geen geval langer dan tot de inwerkingtreding van de wijziging van de Luchtvaartwet, die in voorbereiding is.

4. STICHTINGEN EN ANDERE PRIVAATRECHTELIJKE RECHTSPERSONEN

4.1. Inleiding

De in het voorgaande hoofdstuk vermelde aspecten gelden in grote lijnen ook voor de bestuursfuncties bij andere rechtspersonen, zoals stichtingen en verenigingen. Ook hier geldt dat de bestuurder primair het belang van de rechtspersoon moet dienen. Deelname in het bestuur zal, afhankelijk van de wijze van benoeming en ontslag en het doel van de rechtspersoon, geschieden op persoonlijke titel dan wel uit hoofde van het ambt.

De uitgangspunten, zoals die zijn geformuleerd voor commissarissen, vertonen gelijkenis met de normen voor het besturen van andere rechtspersonen. In de praktijk gaat het vooral om bestuursfuncties bij stichtingen.

4.2. Stichtingen

Kader

Een stichting is een door een rechtshandeling in het leven geroepen rechtspersoon. De stichting kent geen leden en beoogt met behulp van een daartoe bestemd vermogen een in de statuten vermeld doel te verwezenlijken. Een stichting kan worden opgericht door natuurlijke of rechtspersonen (door private en publiekrechtelijke rechtspersonen).

In dit kader wordt van een overheidsstichting gesproken, als de stichting door de overheid (mede) wordt opgericht. Er moet dan sprake zijn van de behartiging van een openbaar belang. Op grond van de Provinciewet besluiten PS slechts tot het oprichten van en deelnemen in onder meer stichtingen indien dat bijzonder aangewezen geacht moet worden voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang.

Als de stichting is opgericht door een particuliere initiatiefnemer kan het voorkomen dat bestuursleden door het provinciaal bestuur kunnen worden benoemd. Deze aan het provinciaal bestuur gegeven invloed zal in de regel samenhangen met de financiële (subsidie)-relatie met de provincie. Dit hoeft echter nog niet te betekenen dat het gewenst is dat een bestuurder of ambtenaar door het provinciaal bestuur wordt voorgedragen om zitting te nemen in het bestuur van deze niet-overheidsstichtingen. Vooral hier kan belangenverstrengeling in het geding zijn.

Overheidsstichtingen

Zoals vermeld gaat het hier om stichtingen waarbij de provincie (mede-)initiatiefnemer is bij het oprichten van de stichting. Het zal dan moeten gaan om de behartiging van een openbaar belang.

Het besturen van een dergelijke stichting ligt in het verlengde van het bestuur van de provincie.

In dat kader is het van belang dat de provincie invloed kan uitoefenen in het bestuur van de stichting. Dit in verband met beleidsmatige of financiële consequenties. Dat hoeft echter niet te betekenen dat het in al die gevallen gewenst is dat een provinciaal bestuurder of ambtenaar in het bestuur wordt benoemd. Ook hier geldt dat voorkomen moet worden dat een ongewenste belangenverstrengeling optreedt. Of daarvan sprake is zal mede afhangen van het doel van de stichting. Bij een stichting die een ideëel doel nastreeft zal van een belangenverstrengeling en vooral van een belangentegenstelling niet gauw sprake zijn. Het

doel van de stichting verdraagt zich in het algemeen met het overheidsbelang. Net als bij de commissaris bij een vennootschap geldt ook hier dat de bestuurder primair het belang van de stichting moet dienen.

Wel zullen, afhankelijk van de wijze van benoeming en ontslag, GS voor de provinciale vertegenwoordiger verantwoording schuldig zijn aan PS. Als GS in de stichting een bestuurder - die op grond van zijn functie van gedeputeerde daarin zitting heeft - benoemen en ontslaan, zal er een verantwoordingsplicht zijn.

Beoordeling overheidsstichtingen

GS hebben in een aantal stichtingen een bestuurder benoemd in het stichtingsbestuur. Dit geeft aanleiding deze bestuursfuncties te beoordelen op de volgende aspecten.

Behartiging van het publiek belang

Dit aspect is van belang voor de verantwoordingsplicht. Indien een lid van GS de functie uit hoofde van zijn ambt vervult - en op grond daarvan in het stichtingsbestuur het publieke belang moet behartigen - moet de vervulling van de bestuurdersfunctie worden aangemerkt als het voeren van bestuur van de provincie. Bij een overheidsstichting zal het gaan om de behartiging van een overheidsbelang, zoals de Provinciewet aangeeft.

Benoemingsrecht provincie

Dit aspect is van belang om te bezien of de functie uit hoofde van het ambt wordt uitgeoefend. Bij alle overheidsstichtingen waarin bestuurders van de provincie zitting hebben, is sprake van een rechtstreeks benoemingsrecht van GS.

Belangenverstrengeling

Dit aspect is van belang om te bezien of een bestuursfunctie in één persoon verenigd kan worden met de functie van provinciaal bestuurder. De in het geding zijnde stichtingen hebben ideële doelstellingen. Van ongewenste belangenverstrengeling zal daardoor niet snel sprake zijn.

In de volgende stichtingsbesturen is door het provinciaal bestuur een bestuurder benoemd.

1. Stichting Leerstoel Regionale/Noordelijke Economie

De stichting is opgericht ter uitvoering van een besluit van PS. De stichting heeft vooral tot doel het (doen) verrichten van onderzoek en het geven van onderwijs op het terrein van de regionale economie in het algemeen en de economie van Noord-Nederland. Er is sprake van de behartiging van een publiek belang.

In de statuten is aangegeven dat het bestuur van de stichting bestaat uit ten minste vier leden. De benoeming van de bestuursleden geschiedt als volgt. Drie bestuursleden worden benoemd door de colleges van GS van de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen, te weten door iedere provincie één bestuurslid. Eén bestuurslid wordt benoemd door het Bestuur van de Faculteit der Economische Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen. Hoewel dit volgens de statuten niet verplicht is, hebben GS in het stichtingsbestuur een lid van GS benoemd. Het bestuurslidmaatschap eindigt onder meer door ontslag door de benoemende instantie. Het ligt voor de hand dat GS het bestuurslid bij beëindiging van het lidmaatschap van GS zo nodig zullen ontslaan. Gelet op de wijze van benoeming en ontslag wordt de functie van bestuurslid uitgeoefend uit hoofde van het ambt. Omdat met het besturen van de stichting een openbare belang wordt behartigd, is het lid van GS dat is benoemd als bestuurslid van de stichting voor het gevoerde bestuur in de stichting verantwoording schuldig aan PS.

De provincie heeft een subsidierelatie met de stichting. Verder is er geen belangenverstrengeling. De subsidierelatie geeft in dit geval geen aanleiding te vrezen voor potentiële belan-

gentegenstellingen. Er hoeft daarom geen bezwaar te bestaan tegen het zitting nemen van een provinciaal bestuurder in het stichtingsbestuur.

2. Stichting Drentse Bedrijvenlocaties

De stichting heeft tot doel het stimuleren van de economische activiteiten, werkgelegenheid en bedrijvigheid in de provincie Drenthe. De stichting is opgericht ter uitvoering van een besluit van PS. De stichting is dus opgericht ter behartiging van een openbaar belang. Op grond van de statuten heeft de provincie het recht een bestuurslid te benoemen. Het bestuurslidmaatschap eindigt onder meer door verlies van de kwaliteit of de hoedanigheid waarop hij werd benoemd.

GS hebben een lid van het college benoemd als bestuurslid. Het ontslag als gedeputeerde betekent op grond van de statuten dat ook het bestuurslidmaatschap van de stichting eindigt. Het lid van het college is uit hoofde van zijn ambt bestuurslid van de stichting. Aangezien hij als bestuurslid een openbaar belang behartigt, bestaat er een verantwoordingsplicht aan PS voor het door hem gevoerde bestuur binnen de stichting.

Behalve het feit dat de provincie bijdraagt in de kosten van de stichting is er verder geen belangenverstrengeling. Deze belangenverstrengeling leidt niet tot belangentegenstellingen. Er hoeft daarom geen bezwaar tegen te bestaan dat een bestuurder zitting heeft in het stichtingsbestuur.

3. De Stichting Landelijk Meldpunt Afvalstoffen (LMA)

Het doel van de Stichting LMA is om alle meldingen te registreren van binnenlandse transporten van gevaarlijk afval, bedrijfsafval en scheepsafval. De Stichting LMA stelt deze gegevens beschikbaar aan de overheid ten behoeve van de handhaving, beleid en vergunningverlening. Deze taken worden ten behoeve van de provincies uitgevoerd. Een deel van deze taken geschiedt op grond van het bepaalde in de Wet milieubeheer.

Het bestuur van de Stichting LMA wordt benoemd en ontslagen door de Raad van Toezicht (RvT). Bestuurders kunnen slechts natuurlijke personen zijn. Verder worden in de statuten geen eisen gesteld aan het bestuurslidmaatschap. In het bestuur is onder meer een gedeputeerde van de provincie Drenthe benoemd.

Gelet op de doelstelling en taken van de stichting mag worden aangenomen dat de RvT de bestuursleden die gedeputeerde zijn, zullen ontslaan op het moment van het eindigen van die hoedanigheid. In dat geval kan deze functie worden gezien als een functie uit hoofde van het ambt van gedeputeerde.

De leden van de RvT worden benoemd door de colleges van GS. Lid van de RvT kunnen slechts natuurlijke personen zijn die als gedeputeerde lid zijn van het college van GS. Het lidmaatschap van de RvT eindigt onder meer door het eindigen van de hoedanigheid van gedeputeerde. Op grond van het vorenstaande mag duidelijk zijn dat het lidmaatschap van de RvT een functie is uit hoofde van het ambt.

Het doel en de taken van de stichting betreffen een stuk verlengd provinciaal bestuur. Van ongewenste belangenverstrengeling is geen sprake. Ook belangentegenstellingen zullen zich niet voordoen.

Tegen het zitting hebben van provinciale bestuurders in het bestuur en de RvT behoeft dan ook geen bezwaar te bestaan.

4. Stichting Erfgoedhuis van Drenthe

De Stichting Erfgoedhuis is opgericht om de activiteiten te bundelen op het gebied van behoud van culturele waarden, met name op het gebied van landschaps-, dorps- en stads-schoon, monumenten, archeologie, musea, regionale geschiedenis, cultuurtoerisme en (moderne) architectuur. De provincie Drenthe is naast de Vereniging van Drentse Gemeenten, de Stichting Het Drentse Welstandstoezicht medeoprichter van de stichting.

De organen van de stichting zijn de Raad van Bestuur (de directie), de RvT en de Raad van Ondersteuning (RvO).

De directie (statutair bestaande uit een of meerdere personen; de RvT oordeelt over het aantal personen) bestuurt de stichting.

De RvT wordt gevormd door ten minste drie en maximaal zeven natuurlijke personen, waarvan twee zetels worden bezet door personen die gevolmachtigden zijn van de provincie Drenthe. De overige zetels worden bezet door personen die affectie hebben met onder meer de organisaties van de medeoprichters van de stichting.

De RvT heeft als taak het toezicht op het beleid van de directie en op de algemene gang van zaken. Alle leden van de RvT worden benoemd en ontslagen door GS, gehoord het advies van de RvO.

Het is niet de bedoeling in de RvT een lid van GS te benoemen. De statuten gaan echter uit van een gevolmachtigde van de provincie, hetgeen wil zeggen dat het door GS benoemde lid daar zitting heeft namens de provinciaal bestuur. Ervan uitgaande dat afvaardiging in de RvT als dagelijks bestuur (DB) tot de competentie van GS behoort is dit college dus (politiek) verantwoordelijk voor de handelingen van de afgevaardigde.

Zoals hiervoor is vermeld, zal bij een overheidsstichting in de regel mede het publieke belang worden behartigd, maar dat moet worden voorkomen dat belangenverstrengeling optreedt.

Van belangenverstrengeling zal vanwege de financiële (subsidie)banden met de stichting snel sprake zijn. Vanuit die invalshoek kunnen zich belangentegenstellingen voordoen. Het is niet de bedoeling dat GS een lid van het provinciaal bestuur benoemen in de RvT, maar gelet op het feit dat het lid de gevolmachtigde is van het college, maakt het weinig verschil of het te benoemen lid al dan niet lid is van GS. Het lid vertegenwoordigt het provinciaal bestuur immers. Vanwege de mogelijke belangentegenstellingen is vertegenwoordiging van het college in de RvT echter niet gewenst.

Een constructie als deze kan worden gekozen in verband met de start van de stichting, waarbij invloed van het provinciaal bestuur gewenst wordt geacht. In dat geval ligt het voor de hand dat een lid van GS of een ambtelijke vertegenwoordiger zitting neemt in de RvT.

Nu het niet de bedoeling is een lid van GS of een ambtelijk vertegenwoordiger te benoemen in de RvT ligt het voor de hand de statuten te herzien. GS hebben reeds stappen in die richting ondernomen. Het benoemingsrecht van GS van de leden van de RvT kan worden gehandhaafd, maar het zitting nemen daarin als gevolmachtigde van GS moet, vooral vanwege de (politieke) verantwoordelijkheid voor het handelen van het te benoemen lid, worden beëindigd.

Beoordeling niet-overheidsstichtingen

Niet-overheidsstichtingen zijn stichtingen die zijn opgericht op particulier initiatief. Aan de provincie kan een recht van benoeming van een of meer bestuursleden zijn gegeven. Dit benoemingsrecht is doorgaans gebaseerd op een financiële (subsidie)relatie met de provincie. Het aanvaarden van een bestuursfunctie in een dergelijk stichting ligt minder voor de hand dan bij een overheidsstichting. De aanvaarding van een bestuursfunctie hoeft echter niet op voorhand te worden uitgesloten, als de stichting tot doel heeft de behartiging van een openbare taak en dit de reden is dat de provincie een subsidie verleend aan de stichting.

Er is echter wat meer terughoudendheid geboden. Uit het feit dat de provincie de stichting niet (mede) heeft opgericht blijkt al dat het ideële doel van de stichting in de regel verderaf staat van de behartiging van de openbare taak. Daarbij komt verder nog dat zich belangentegenstellingen kunnen voordoen bijvoorbeeld als het gaat om gesubsidieerde instellingen. De belangen van de provincie zullen namelijk niet altijd in het verlengde liggen van de belangen van de stichting. Dit zal zich voordoen als er, bijvoorbeeld als gevolg van bezuinigingen, maatregelen nodig zijn die niet direct in het belang van de stichting zijn.

Het wordt in het algemeen niet als passend beschouwd dat de provincie als subsidieverlener via een bestuursfunctie een oogje in het zeil probeert te houden. Toezicht op de beste-

ding van subsidies hoort te geschieden via subsidievoorschriften en -voorwaarden. Via een afgevaardigde in het bestuur toezien op de besteding van de subsidies is niet de juiste weg. Vooral omdat een stichtingsbestuur, binnen de geselde subsidievoorschriften en -voorwaarden, een grote mate van zelfstandigheid heeft. Deze bestuursfuncties worden dus in de regel niet aanvaard.

Afhankelijk van de wijze van benoeming en ontslag en het doel van de stichting kan een bestuurslidmaatschap worden gezien als een functie uit hoofde van het ambt of op persoonlijke titel. Indien de stichting een openbare taak tot doel heeft, zal een lid van het college, dat als bestuurslid van de stichting door GS is benoemd, in zijn kwaliteit van provinciaal bestuurder in het bestuur zitting hebben. Dit heeft tot gevolg dat er een verantwoordingsplicht bestaat ten opzicht van PS voor het door hem gevoerde bestuur binnen het stichtingsbestuur.

Een bestuursfunctie bij een niet-overheidsstichting die geen openbaar taakarakter heeft (waarbij geen subsidierelatie aanwezig is), kan alleen op persoonlijke titel worden vervuld. Ook is het niet gewenst dat de provincie in die stichtingen van een eventueel aanwezig recht van benoeming gebruikmaakt. De provincie zou in dat geval ten onrechte invloed uitoefenen op terreinen die niet tot het taakveld behoren. Ook als sprake is van een bestuurslidmaatschap op persoonlijke titel is het goed mogelijk dat een belangenverstremgeling ontstaat. Via openbaarmaking van de lijst van nevenfuncties voor GS- en statenleden kan worden voorkomen dat deze belangenverstremgeling leidt tot herkenbare vermenging van functies. De afweging of sprake is van niet in één persoon verenigbare functies ligt primair bij de betrokkene. Er mag van de betrokkenen worden verwacht dat hij, in het geval hij meent dat de functies niet in één persoon verenigbaar zijn, een keuze zal maken voor een van beide functies.

Ook ambtenaren kunnen bestuursfuncties op persoonlijke titel vervullen die de belangen van de provinciale dienst raken. In dat geval moeten volgens het Uitvoeringsprogramma integriteit deze nevenfuncties worden gemeld bij de directeur-griffier. Deze meldingen worden geregistreerd.

Op grond van het Ambtenarenreglement is het niet toegestaan om een nevenfunctie te verrichten waardoor een goede vervulling van de ambtelijke functie of het functioneren van de provincie in het geding kan komen. Uit dien hoofde verdient het aanbeveling ook nevenfuncties die de dienst niet raken te melden aan de directeur-griffier. Deze kan vervolgens beoordelen of er aanleiding is de nevenwerkzaamheden te verbieden of hierover nadere afspraken te maken.

De bestuursfuncties bij niet-overheidsstichtingen die hier verder aan de orde komen betreffen stichtingen met een openbaar taakarakter.

Bij de beoordeling van de bestuursfuncties zijn dezelfde aspecten van belang als hiervoor genoemd bij de overheidsstichtingen, te weten:

- het openbare taakarakter
- benoemingsrecht provincie
- de potentiële belangenverstremgeling

Als een bestuurder op persoonlijke titel zitting neemt in een stichtingsbestuur, spelen deze aspecten niet. Hij is voor de desbetreffende participatie geen verantwoording verschuldigd aan GS (als het een ambtenaar betreft) of PS. Het dossier van de stichting bewaart hij in zijn privé-archief.

Vorengenoemde aspecten dienen als beoordelingskader voor de volgende stichting.

Stichting SNS-bank Cultuurprijzen Drenthe

Stichting SNS-bank Cultuurprijzen Drenthe

Het doel van de stichting is het jaarlijks uitreiken van cultuurprijzen voor geleverde culturele prestaties. Het bestuur bestaat uit ten minste drie leden waarvan één bestuurslid wordt gekozen door en uit het college van GS. De reden dat een lid van het college van GS zitting heeft in het bestuur is onder meer de afstemming met de provinciale cultuurprijs. Tevens hebben de leden van de externe adviescommissie, die GS adviseert over de provinciale culturele prijzen, zo mogelijk zitting in de jury van de SNS-cultuurprijzen.

Gelet op de samenhang met het provinciale cultuurbeleid kan gesteld worden dat de stichting een openbare taak karakter in zich heeft. Het lid van het college van GS is daarom uit hoofde van het ambt benoemd in het bestuur. Het in het bestuur benoemde GS-lid is daarom verantwoording schuldig aan PS voor het als stichtingsbestuurder gevoerde bestuur. De afstemming zoals die plaatsvindt met de provinciale cultuurprijs is een vorm van belangenverstrengeling. Dit heeft echter tot doel belangentegenstellingen tegen te gaan. Er hoeft daarom geen bezwaar te bestaan tegen een functie binnen het stichtingsbestuur door een lid van het college.

4.3. Andere privaatrechtelijke rechtspersonen

Vanuit het provinciaal bestuur worden uit hoofde van het ambt geen bestuursfuncties vervuld bij andere privaatrechtelijke rechtspersonen. Bestuursfuncties in bijvoorbeeld verenigingen zijn doorgaans een privé-aangelegenheid en worden vervuld op persoonlijke titel. Ook in het geval dat er sprake is van een bestuurslidmaatschap op persoonlijke titel - en het goed mogelijk is dat een belangenverstrengeling ontstaat - kan door middel van openbaarmaking van de lijst van nevenfuncties voor GS- en statenleden worden voorkomen dat deze belangenverstrengeling naar buiten toe leidt tot niet-herkenbare vermenging van functies. De afweging of al dan niet sprake is van niet in één persoon verenigbare functies ligt primair bij de betrokkene.

4.4. Conclusie

Op dit moment geven de ambtsgebonden bestuursfuncties binnen overheids- en niet-overheidsstichtingen geen aanleiding daarin wijzigingen aan te brengen, ervan uitgaande dat de statuten van de Stichting Erfgoedhuis binnen afzienbare tijd aangepast worden. Bij bestuursfuncties op persoonlijke titel, waarbij het provinciaal bestuur geen bemoeienis heeft met de benoeming, moeten de betrokkenen primair zelf bezien of sprake is van (potentiële) belangentegenstellingen die moeten leiden tot de conclusie dat de functies van lid van GS/PS niet verenigbaar zijn met het bestuurslidmaatschap van een rechtspersoon. Via het openbaar maken van de lijst van nevenfuncties vindt daarop een openbare controle plaats.

Ambtenaren moeten hun nevenfuncties die de belangen van de provinciale dienst raken melden aan de directeur-griffier. Het verdient aanbeveling ook andere nevenfuncties te melden bij de directeur-griffier. Deze kan dan beoordelen of de functie in overeenstemming met het Ambtenarenreglement kan worden vervuld of dat daarover nadere afspraken moeten worden gemaakt.

5. GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN

5.1. Inleiding

Bestuursfuncties kunnen ook bekleed worden in gemeenschappelijke regelingen, en wel als voorzitter, lid van algemeen bestuur (AB) en lid van het DB van het samenwerkingsverband.

Gemeenschappelijke regelingen worden getroffen om een bepaald belang beter te (kunnen) behartigen. Vaak zal hierbij sprake zijn van bestuursfuncties uit hoofde van het ambt. Bij bestuursfuncties uit hoofde van het ambt is sprake van "door het college gevoerde beleid" en dus is verantwoording verschuldigd aan GS en PS.

Kader

Specifieke bepalingen over gemeenschappelijke regelingen staan opgenomen in de Wet gemeenschappelijke regelingen. Deze wet bevat een aantal bijzondere bepalingen over verantwoordings- en informatieverplichtingen voor bestuurders.

Toch wordt regelmatig kritiek geuit op het geringe democratische gehalte van gemeenschappelijke regelingen aangezien gewerkt wordt met een afvaardiging van deelnemers. Er wordt zelfs gesproken van een vierde ongewenste bestuurslaag. De besluitvorming kan plaatsvinden buiten de waarneming van de burgers.

Uit ervaringen van de praktijk blijken de afgevaardigden zich eerder te gedragen als vertegenwoordigers van (in dit geval) hun provincies en verdedigers van de belangen daarvan. Toch moeten zij gezien worden als afgevaardigden met een eigen verantwoordelijkheid.

5.2. Overzicht van bestuursfuncties van gemeenschappelijke regelingen

In Drenthe zijn een aantal bestuursfuncties met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen. Aan de volgende regelingen nemen bestuurders en ambtenaren deel:

1. Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN)
2. IPO met als onderdeel het Interprovinciaal Werkgeversverband (IWW)
3. Interprovinciale Ziektekostenregeling (IZR)
4. Bestuursacademie Noord-Nederland (BANN)

Samenwerkingsverband Noord-Nederland

Dit samenwerkingsverband behartigt onder andere het belang van de verbreding en intensivering van de samenwerking en het overleg tussen de deelnemende provinciale besturen. PS van de deelnemende provincies (Groningen, Fryslân en Drenthe) wijzen hun commissaris en drie gedeputeerden aan als lid en de overige gedeputeerden als plaatsvervangend lid van het AB. De griffiers van de staten van de deelnemende provincies zijn als adviseur aan het AB toegevoegd. Het AB wijst de commissarissen en twee leden van GS per deelnemende provincie aan als de leden van het DB. Ook bij het DB fungeren de griffiers van de provincies als adviseurs.

Tot 1 juli 2001 is Drenthe voorzitter geweest van het SNN en om deze reden is de CvdK voorzitter van het algemeen en DB geweest. De directeur-griffier is uit hoofde van het ambt secretaris en adviseur van het algemeen en DB van het SNN.

Na 1 juli 2001 is het voorzitterschap overgenomen door de provincie Fryslân. Het voorzitterschap rouleert eens in de twee jaar.

Al deze bestuursfuncties worden uitgeoefend uit hoofde van het ambt. De provinciale bestuurders zijn voor het gevoerde beleid verantwoording verschuldigd aan GS en PS.

Interprovinciaal Overleg

Het IPO behartigt onder andere het belang van het uitwisselen van kennis en ervaring en het bundelen van deskundigheid van de deelnemende provincies. PS van de deelnemende provincies wijzen uit hun midden, de voorzitter daaronder begrepen, elk één lid van het AB aan. Het DB bestaat uit zeven leden, te weten de voorzitter van het samenwerkingsverband en zes andere leden. De provinciale bestuurders zijn lid uit hoofde van hun ambt en daardoor zijn zij verantwoording verschuldigd aan GS en PS. Drentse ambtenaren houden zich bezig met de voorbereiding van de vergaderingen van het DB en het AB van het IPO.

Naast het DB en het AB zijn er ook nog enkele commissies, te weten commissies van advies en bestuurscommissies. De adviescommissies zullen beknopt aan de orde komen in hoofdstuk 6 van de nota.

Het IWV is een bestuurscommissie van het IPO. De taken die zij behartigt liggen op het terrein van arbeidsvoorwaarden. De commissie bestaat uit dertien leden; een voorzitter en één lid per provincie. Het AB wijst uit en in overleg met de colleges van GS per provincie een lid aan, daaronder inbegrepen een plaatsvervangend lid. Ook hier is dus sprake van een functie uit hoofde van het ambt.

Interprovinciale Ziektekostenregeling (IZR)

Het belang dat deze gemeenschappelijke regeling behartigt, is het belang van de provincies bij het geven van onderling gelijke aanspraken op vergoedingen van kosten van geneeskundige verzorging ten laste van de bij de provincies betrokken personen en het gezamenlijk dragen van de kosten die het voldoen aan die aanspraken met zich meebrengt.

PS van elke provincie wijzen uit de colleges van GS een mogelijk lid van het AB aan. Direct na hun aanwijzing bepalen de aangewezenen in onderlinge overeenstemming welke zes van hen het AB zullen zijn. De vier overigen zijn dan plaatsvervangend lid van het AB. Ook de aanvaarding van de functie van plaatsvervangend lid behoeft de goedkeuring van GS van de betrokken provincie. Deze functie is uit hoofde van het ambt en dus is verantwoording verschuldigd aan GS en PS.

Het DB bestaat uit de voorzitter, de plaatsvervangend voorzitter en twee andere leden. Het AB wijst van de andere leden een lid aan uit de provinciale leden en een lid uit de ambtenarenleden. Uit de provincie Drenthe zijn geen leden aangewezen.

Bestuursacademie Noord-Nederland (BANN)

De gemeenschappelijke regeling heeft tot taak de behartiging van het bestuursdienstonderwijs in Noord-Nederland. De staten van elke deelnemende provincie, de raden van de deelnemende gemeenten en de bevoegde organen van de deelnemende waterschappen benoemen uit hun midden één lid van het AB. De staten van de deelnemende provincies kunnen ook de griffier van hun provincie benoemen tot lid van het AB.

Het AB benoemt uit zijn midden de leden voor het DB. In het DB wordt een lid benoemd vanuit een van de drie deelnemende provincies.

De directeur-griffier is benoemd tot lid van het AB. Deze bestuursfunctie wordt vervuld uit hoofde van het ambt. Voor het gevoerde bestuur inzake de BANN zijn GS verantwoording schuldig aan PS. De provincie Drenthe is op dit moment niet vertegenwoordigd in het DB. Op 3 oktober 2001 hebben PS besloten uit de gemeenschappelijke regeling BANN te treden. Op termijn heeft dit gevolgen voor het lidmaatschap van het AB.

5.3. Conclusie

Provinciale bestuurders hebben zitting in genoemde gemeenschappelijke regelingen uit hoofde van het ambt. Aangezien zij uit hoofde van het ambt zitting hebben in de regelingen zijn ze allen verantwoording verschuldigd aan GS en PS. Dit zal nu en in de toekomst weinig problemen opleveren.

6. STUURGROEPEN, ADVIESCOMMISSIES, OVERLEGORGANEN EN ANDERE ORGANISATIES/ORGANEN ZONDER RECHTSPERSONLIJKHEID

6.1. Inleiding

Als laatste onderdeel van deze nota komen beknopt de diverse stuurgroepen, adviescommissies, overlegorganen en andere organisaties zonder rechtspersoonlijkheid aan de orde. De diverse overlegvormen worden in meer algemene zin behandeld vanwege de grote hoeveelheid en verscheidenheid. Bij overlegvormen spelen de criteria zoals die in de hoofdstukken hiervoor aan de orde zijn geweest (behartiging van een publiek belang, benoemingsrecht van de provincie en potentiële belangenverstrengeling) in mindere mate een rol. Het functioneren in een vorm van overleg zal doorgaans het karakter hebben van het behartigen van een publiek belang. Zitting hebben in het overleg zal in de regel in de kwaliteit zijn van provinciaal bestuurder of ambtenaar. Ongewenste belangenverstrengelingen zullen zich niet gauw voordoen.

Een compleet beeld is opgenomen in bijlage 2. Dit overzicht is uiteraard aan verandering onderhevig. In dit hoofdstuk wordt volstaan met enkele voorbeelden.

Indien sprake is van een lidmaatschap van een organisatie als vorenbedoeld op persoonlijke titel geldt voor leden van GS en PS en ambtenaren hetgeen hiervoor bij de rechtspersonen is vermeld.

Het zitting nemen in een comité van aanbeveling door een lid van het provinciaal bestuur geschiedt doorgaans ook op persoonlijke titel. Het lid moet zich er daarbij van bewust zijn dat leden voor een comité van aanbeveling worden gevraagd vanwege hun naamsbekendheid die mede zal voortvloeien uit het vervullen van hun openbare functie. Uit dien hoofde is dan ook voorzichtigheid geboden met het aanvaarden van dergelijke lidmaatschappen. Ook het imago van de provincie is in het geding als een lid van het provinciaal bestuur zitting zou hebben in een comité van aanbeveling met twijfelachtige doelstellingen. Het verdient daarom aanbeveling dergelijke lidmaatschappen te melden aan GS alvorens deze worden aanvaard.

Bij de diverse vormen van overleg kunnen verschillende onderscheidingen gemaakt worden. Zo zijn er bijvoorbeeld formele en niet-formele, interne en externe, adviserende en niet-adviserende overlegvormen.

6.2. Vormen van overleg en advisering

De eenvoudigste situaties vormen de interne overlegvormen zoals stuurgroepen, werkgroepen, etc. Als provinciale bestuurders en ambtenaren hieraan deelnemen, gebeurt dit altijd uit hoofde van hun functie en dus niet op persoonlijke titel. Hierbij bestaat is een normale verantwoordingsplicht van de ambtenaar in de richting van GS en van GS in de richting van PS. In deze interne overlegvormen kan sprake zijn van louter afstemming, maar ook bijvoorbeeld advisering. Bij interne afstemmingsoverleggen zal het vaak gaan om niet-formele overlegvormen.

Provinciale bestuurders kunnen ook zitting hebben in externe overlegvormen. Ook hier is weer een onderscheid te maken tussen afstemmingsoverleg en advisering. Bij afstem-

mingsoverleg en advisering zullen ongewenste belangentegenstellingen in het algemeen niet snel aan de orde zijn. Een voorbeeld hiervan is het coördinatieoverleg tussen het college van GS en de Vereniging van Drentse Gemeenten en de adviescommissies van het IPO en het SNN. Diverse gedeputeerden nemen hieraan deel uit hoofde van het ambt.

Verder is in de Provinciewet aangegeven dat in zaken die aan een uitspraak van GS zijn onderworpen een gedeputeerde niet als gemachtigde of adviseur werkzaam mag zijn. Dit is ter waarborging van de objectiviteit en onafhankelijkheid van het college van GS. Bij de leden van GS doen zich de hiervoor omschreven gevallen niet voor.

6.3. Conclusie

Bij de diverse overlevormen is toetsing aan de criteria van minder belang. De publieke taak wordt behartigd, deelname vindt plaats op grond van de functie van provinciaal bestuurder of ambtenaar en een ongewenste belangenverstremgeling zal zich hier niet voordoen. Lidmaatschappen van comités van aanbeveling en dergelijke worden aan GS gemeld. Voor een compleet overzicht van de diverse vormen van overleg wordt verwezen naar bijlage 2.

7. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

7.1. Inleiding

In deze nota is vooral ingegaan op de verenigbaarheid van bestuursfuncties met het ambt van provinciaal bestuurder/ambtenaar.

Als provinciale bestuurders of ambtenaren bestuursfuncties vervullen buiten de provinciale dienst kunnen de belangen die moeten worden behartigd in bestuursfuncties conflicteren met de openbare belangen waarvoor de provincie zich inzet. De functie van provinciaal bestuurder of ambtenaar kan daardoor soms niet worden gecombineerd met andere functies. Het betreft vooral functies waar het gevaar bestaat dat tegengestelde belangen moeten worden gediend. Hierdoor kan een beeld ontstaan van onduidelijkheid over de positie van waaruit de bestuursfuncties moeten worden vervuld. Het moet altijd duidelijk zijn in welke hoedanigheid provinciale bestuurders en ambtenaren aan het bestuur deelnemen en welke belangen zij daar behartigen.

Als er sprake is van een ongewenste belangenverstrengeling of van niet gewenste en met het openbaar bestuur onverenigbare potentiële belangentegenstellingen kunnen bestuursfuncties uit hoofde van het ambt niet worden aanvaard.

Ook voor bestuursfuncties die worden vervuld op persoonlijke titel gelden beperkingen. Dit geldt zowel voor provinciale bestuurders als voor ambtenaren.

De afweging of de bestuursfunctie al dan niet moet worden aanvaard, kan worden gemaakt aan de hand van de criteria zoals zij in deze nota zijn geformuleerd.

De bestaande bestuursfuncties zijn beoordeeld op grond van de uitgangspunten in deze nota. In dit hoofdstuk worden de conclusies per hoofdstuk nog eens herhaald waarna een tweetal aanbevelingen volgen.

7.2. Conclusies over commissariaten

Het verdient aanbeveling bij aanvang van een nieuwe statenperiode te bezien in hoeverre de commissarisfuncties in overeenstemming zijn met de uitgangspunten zoals die zijn geformuleerd in deze nota.

Voor wat betreft de commissariaten van de WMD en de NOM worden voor de invulling van de commissarisfuncties (voorlopig) geen wijzigingen voorgesteld. Na een eventuele statutenwijziging of nader onderzoek naar de ontwikkeling van de vennootschap zal een en ander opnieuw moeten worden bezien. Voorlopig wordt evenmin een wijziging voorgesteld ten opzicht van de vervulling van het lid van de Aufsichtsrat bij het Europark, tot het moment dat de onderneming zich ontwikkelt als exploitatiemaatschappij.

Als gevolg van ontwikkelingen zal de commissarisfunctie bij de NV GAE op termijn op een andere wijze dan nu het geval is moeten worden ingevuld. Met name de te wijzigen Luchtvaartwet geeft daartoe aanleiding. Het is de bedoeling dat GS van Drenthe bevoegd gezag zullen worden met betrekking tot vergunningprocedures voor het vliegveld. Er is dan sprake van een ongewenste belangenverstrengeling als een lid van GS tevens lid is van de RvC. Evenzeer is van belang dat wordt ingespeeld op een veranderende houding van het Rijk ten opzichte van regionale vliegvelden.

Gelet op het feit dat zowel van de provincie en de gemeente Groningen (nog) bestuurders zitting hebben in de RvC en de commissarisfunctie in het verleden niet tot belangentegenstellingen heeft geleid, zou er op dit moment niet op aangedrongen hoeven te worden dat

de huidige commissaris/gedeputeerde onmiddellijk zijn lidmaatschap opgeeft. Ook de uitgangspunten zoals die zijn geformuleerd door het Rijk geven geen aanleiding tot onmiddellijke terugtrekking van de commissaris uit de NV GAE over te gaan. Er moet voor worden gewaakt dat de ondernemersbelangen niet aangetast worden door het zonder meer eenzijdig terugtrekken van het huidige lid van de RvC. De huidige invulling van het commissariaat kan daardoor nog enige tijd voortduren. Dit kan echter in geen geval langer voortduren dan de inwerkingtreding van de wijziging van de Luchtvaartwet die in voorbereiding is.

7.3. Conclusies over stichtingen en andere privaatrechtelijke rechtspersonen

Op dit moment geven de ambtsgebonden bestuursfuncties binnen overheids- en niet-overheidsstichtingen geen aanleiding daarin wijzigingen aan te brengen. Ervan uitgaande dat de statuten van de Stichting Erfgoedhuis binnen afzienbare tijd aangepast worden. Bij bestuursfuncties op persoonlijke titel waarbij het provinciaal bestuur geen bemoeienis heeft met de benoeming, moeten de betrokkenen primair zelf bezien of sprake is van (potentiële) belangentegenstellingen, die moeten leiden tot de conclusie dat de functies van lid van GS/PS niet verenigbaar zijn met het bestuurslidmaatschap van een rechtspersoon. Via het openbaar maken van de lijst van nevenfuncties vindt daarop een openbare controle plaats. Ambtenaren moeten hun nevenfuncties die de belangen van de provinciale dienst raken melden aan de directeur-griffier. Het verdient aanbeveling ook andere nevenfuncties te melden bij de directeur-griffier. Hij kan dan beoordelen of de functie in overeenstemming met het Ambtenarenreglement kan worden vervuld of dat daarover nader afspraken moeten worden gemaakt.

7.4. Conclusies over gemeenschappelijke regelingen

Provinciale bestuurders hebben zitting in genoemde gemeenschappelijke regelingen uit hoofde van het ambt. Aangezien zij uit hoofde van het ambt zitting hebben in de regelingen zijn ze allen verantwoordelijkheid verschuldigd aan GS en PS. Dit zal nu en in de toekomst weinig problemen opleveren.

7.5. Conclusies over diverse overlegvormen

Bij de diverse overlegvormen is toetsing aan de criteria van minder belang. De publieke taak wordt behartigd, deelname vindt plaats op grond van de functie van provinciaal bestuurder of ambtenaar en een ongewenste belangenverstremming zal zich hier niet voordoen. Lidmaatschappen van comités van aanbeveling en dergelijke worden aan GS gemeld. Voor een compleet overzicht van de diverse vormen van overleg wordt verwezen naar bijlage 2.

7.6. Aanbevelingen

1. Omdat ook nutsbedrijven en vennootschappen die zijn opgericht als verlengstuk van het openbaar bestuur zich steeds meer (kunnen) ontwikkelen in de richting van commerciële bedrijven is het zaak de ontwikkelingen te blijven volgen en bij elke volgende statenperiode te bezien of de functie van commissaris op dezelfde manier kan worden vervuld. Bij twijfel hierover zal nader onderzoek kunnen worden verricht.

2. De aanbeveling is dat nieuwe bestuursfuncties uit hoofde van het ambt in de toekomst getoetst worden aan de criteria en uitgangspunten genoemd in deze nota. Deze zullen in ieder geval bij aanvang van elke nieuwe collegeperiode als leidraad dienen voor de verdere afwegingen om te bezien of bepaalde bestuursfuncties kunnen worden uitgeoefend.

3. Voor functies die op persoonlijke titel worden uitgeoefend, kan de volgende gedragscode worden gehanteerd.

De CvdK, de leden van PS en GS en ook provinciale ambtenaren vervullen geen bestuursfuncties waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op de goede vervulling van hun ambt/functie of met het oog op de handhaving van hun integriteit en onafhankelijkheid of het vertrouwen daarin.

BIJLAGEN

1. BESTUURSFUNCTIES WAARAAN WORDT DEELGENOMEN

Commissariaten

NOM	de heer Weggemans	Artikel 13 van de statuten: GS hebben recht van aanbeveling voor lid van GS als lid van de RvC. De AvA benoemt de leden van de RvC.
WMD	de heer Swierstra	Artikel 15 van de statuten: GS hebben recht van benoeming van een lid van de RvC (niet noodzakelijk GS-lid).
GAE	de heer Swierstra	Artikel 12 van de statuten: GS kunnen een bindende voordracht doen voor een lid van de RvC (niet noodzakelijk GS-lid). De AvA benoemt de leden van de RvC.
Europark Coevorden/Emlichheim GmbH	de heer Weggemans	Artikel 8 van de statuten: de provincie kan als aandeelhouders een lid in de Aufsichtsrat benoemen (niet noodzakelijk GS-lid).

Stichtingen

Stichting Leerstoel Regionale/ Noordelijke Economie	de heer Weggemans	Artikel 4 van de statuten: bestuursleden worden benoemd door onder andere GS Drenthe.
Stichting Drentse Bedrijfslocaties (DBL)	de heer Weggemans	Artikel 5: provincie benoemt 1 bestuurslid; tevens voorzitter van de stichting.
Stichting SNS-bank Drenthe cultuurprijzen	mevrouw Brink	Artikel 4 van de statuten: 1 bestuurslid door en uit het college van GS benoemd.
Stichting Landelijk Meldpunt Afvalstoffen	de heer Dijks mevrouw Edelenbosch	Artikel 4: bestuursleden worden benoemd en ontslagen door Raad van Toezicht. Artikel 8: leden van de RvT moeten gedeputeerden zijn.
Stichting Erfgoedhuis van Drenthe	mevrouw De Boer de heer M.J.G. Duijvendak (nu nog namens GS)	Artikel 9a: 2 personen zijn gevolmacht door provinciaal bestuur van Drenthe.

Gemeenschappelijke regelingen

Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN)	de heer Ter Beek, de heer Swierstra, de heer Weggemans mevrouw De Vries	Artikel 8 en 16 van de regeling: PS wijzen hun voorzitter (CvdK) en 3 respectievelijk 2 gedeputeerden aan als lid van AB resp. DB. DG is adviseur AB en DB.
IPO Onderdeel van het IPO: IWV	de heer Swierstra de heer Weggemans	Artikel 6 van de regeling: PS wijzen uit hun midden elk 1 lid van het AB aan. Artikel 15 van de regeling: Het DB bestaat uit 7 leden; de voorzitter van het IPO en 6 andere leden (door en uit het AB aangewezen). Artikel 23 van de regeling: AB wijst uit en in overleg met GS 1 lid per provincie aan.
IZR	de heer Weggemans	Artikel 5 van de regeling: PS wijzen uit hun midden een lid, tevens lid van GS, aan als lid van het AB. Artikel 13 van de regeling: het DB bestaat uit voorzitter, plaatsvervangend voorzitter en 2 andere leden (1 uit PS, 1 ambtenarenlid).
BANN	Vacant	Artikel 4.4 en 4.12 van de regeling: PS benoemen uit hun midden een lid van AB. Dit kan ook de griffier zijn. Het AB benoemt acht leden van DB, waaronder 1 lid die door de staten is benoemd voor het AB.

Stuurgroepen, adviescommissies, overlegorganen en andere organisaties/organen zonder rechtspersoonlijkheid: diverse vormen van overleg- en adviesgroepen door verschillende gedeputeerden.

 2. OVERZICHT (BESTUURS)FUNCTIONIES PER PROVINCIAAL BESTUURDER

Tabel 1: Commissaris van de Koningin

Bestuursfuncties	Uit hoofde van het ambt	Niet uit hoofde van het ambt
Prins Bernard Cultuurfonds Drenthe	voorzitter	
SNN	voorzitter tot 1 juli 2001: lid DB, lid AB	
Fonds nazorgheffing	lid AB	
Raad van Toezicht Militair-historisch Museum		voorzitter
Projectgroep Politie en Krijgsmacht van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie		voorzitter
Atlantische Commissie		lid AB
Stichting Nationaal Indië Monument 1945-1962		lid van de Raad van Advies
Johan Cruyff Welfare Foundation		penningmeester
Commissie Vrede en Veiligheid van de Adviesraad Internationale Vraagstukken		voorzitter
Vereniging Professioneel Schaatsen (VPS)		voorzitter

Tabel 2: gedeputeerde de heer S.B. Swierstra

Bestuursfuncties	Uit hoofde van het ambt	Niet uit hoofde van het ambt
Fonds nazorgheffing	lid AB	
Nieuwe Hanze Interregio (NHI)	lid stuurgroep	
Commissie Afstroming Meppelerdiep	lid	
Subcommissie Infrastructuur Oost-Groningen/Gronings-Drentse Veenkoloniën	lid	
Stuurgroep Zuiderzeespoorlijn	lid stuurgroep en DB	
Overlegplatform Vaarweg Almelo-Coevorden	lid	
Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid Drenthe (ROVD)	voorzitter	
Provinciaal overleg verkeer en vervoer Drenthe (POVVD)	voorzitter	
NV Waterleidingsmaatschappij Drenthe (WMD)	president-commissaris	
North Water BV	president-commissaris	
Noordwater BV	president-commissaris	
Stuurgroep INTERREG	voorzitter	
IPO	lid DB, AB	
Adviescie-IPO Milieu, Water, Landbouw en Natuur	plaatsvervangend voorzitter	
IPO vaste delegatie Water	voorzitter	
IPO vaste delegatie Milieu	voorzitter	
IPO commissie Alders	lid	
IPO adviescie ROVEM	lid	
SNN	lid DB, AB	
SNN Bestuurscie Economische Zaken	lid	
SNN Portefeuillehoudersoverleg Verkeer en Vervoer	voorzitter	
SNN Adviescie Europese Aangelegenheden	lid	
SEAN	plaatsvervangend lid	
Coördinatieoverleg VDG	voorzitter	
Geschillenkamer	voorzitter	
Provinciale Commissie voor het Omgevingsbeleid	plaatsvervangend voorzitter	
North Sea Commission	plaatsvervangend lid Executive	
Comité van de Regio's	plaatsvervangend lid	
CLRAE	plaatsvervangend lid	
Drents Nederlandse Stuurgroep A31	lid	
Interbestuurlijk Platform (IBP) NVVP	lid	
CPMR	lid Executive	
Stuurgroep BAG	lid	
Stuurgroep STOV	lid	
Stuurgroep MURA	voorzitter	
NV Groningen Airport Eelde		commissaris
Noordelijke Accountants Unie		lid bestuur
Kamercentrale VVD Drenthe		lid AB

Tabel 3: gedeputeerde de heer H. Weggemans

Bestuursfuncties	Uit hoofde van het ambt	Niet uit hoofde van het ambt
Fonds nazorgheffing	lid AB en DB	
NOM	commissaris	
Europark Coevorden/Emlichheim GmbH	voorzitter van de Aufsichtsrat	
Stichting Leerstoel Regionale/ Noordelijke Economie	lid	
Stichting Drentse Bedrijfslocaties (DBL)	voorzitter	
SNN	lid DB, AB	
SNN Bestuurscie Economische Zaken	voorzitter	
IPO AB	plaatsvervangend lid	
IPO Adviescommissie ROVEM	lid	
IWV	lid	
IZR	lid AB	
Comité van Toezicht EPD (EFRO/EOGFL)-2 en (-5b: eindigt binnenkort)	lid	
Commissie voor Georganiseerd Overleg	voorzitter	
NHI-werkgroep Economie, Landbouw, Toerisme en Infrastructuur	voorzitter	
Stuurgroep Provinciaal Werkgelegenheidsplan	voorzitter	
SEAN en agendacommissie SEAN	lid	
Bestuurlijk overleg Regiovisie Zuid-Drenthe/Noord-Overijssel	voorzitter tot 7 juli 2001, daarna vice-voorzitter	
Raad van Advies van het project Duurzaam Drenthe	voorzitter	
Stuurgroep project Duurzaam Bargermeer, onderdeel van het kaderproject Duurzaam Drenthe	lid	
Raad van Advies Bedrijvenloket Drenthe	voorzitter	
Bestuurlijk Platform Arbeidsmarkt	tijdelijk voorzitter	
Coördinatieoverleg VDG	lid	
Stuurgroep Emmtec Industry & Business Park	voorzitter	
Stichting Transfer te Emmen		voorzitter
Enkele lokale verenigingen		secretaris

Tabel 4: gedeputeerde mevrouw A. Edelenbosch

Bestuursfuncties	Uit hoofde van het ambt	Niet uit hoofde van het ambt
Fonds nazorgheffing	lid AB	
IPO MWLN (Milieu, Water, Landbouw en Natuur)	lid	
SNN Bestuurscie Landelijk Gebied	lid	
Noordelijk Landbouwberaad	lid	
Overlegorgaan Dwingelderveld	lid	
Overlegorgaan Drents-Friese Wold	lid	
Stuurgroepen Gebiedenbeleid	voorzitter	
Stuurgroep Oude Diep	voorzitter	
Provinciale Commissie Natuurgebieden	voorzitter	
Commissie Herinrichting Oost-Groningen en Gronings-Drentse Veenkoloniën	lid	
Provinciale Commissie Landelijk Gebied	voorzitter	
Vorbereidingscommissie Nat. Landschap Drentsche Aa	lid	
Commissie Landelijk Gebied	voorzitter	
Stuurgroep ROM-WCL (waardevol cultuurlandschap)	voorzitter	
externe Klankbordgroep ROM	voorzitter	
Stuurgroep Hunzeproject	voorzitter, tevens LEADER	
Stuurgroep Zuidwest-Drenthe	voorzitter, tevens LEADER	
Bestuurlijk Overleg Landbouw en Milieu	voorzitter	
Stichting bosclustering	voorzitter	
Stichting Landelijk Meldpunt Afvalstoffen	lid	
Begeleidingscommissie onderzoek leven en werken in het landelijk gebied (Jonker Verweij Instituut)		voorzitter
Raad van Advies van Alterra, kennisseenheid Groene Ruimte		vice-voorzitter
Extern Emancipatie Platform LNV		voorzitter
Zoutkoepeloverleg		lid
Landelijk Overleg Groene Ruimte	namens IPO	
Drents Bosoverleg	voorzitter	
Stichting Landelijk Meldpunt Afvalstoffen	RvT	

Tabel 5: gedeputeerde mevrouw G. de Vries-Leggedoor

Bestuursfuncties	Uit hoofde van het ambt	Niet uit hoofde van het ambt
Fonds nazorgheffing	lid AB	
SNN	lid AB	
SNN Bestuurscie Stedelijke Ontwikkeling	lid	
SNN Bestuurscie Landelijk Gebied	lid	
IPO Adviescommissie ZCW	lid	
IPO Adviescommissie ROVEM	lid	
Provinciale Commissie Stedelijke Vernieuwing en Wonen (voorheen Commissie Stads- en Dorpsvernieuwing)	voorzitter	
Raad van Toezicht RAV Drenthe	adviseur	
Raad van Advies van Zorgkantoor Drenthe	lid	
Provinciale Commissie voor het Omgevingsbeleid (PCO)	eerste voorzitter	
Commissie voor Gemeentelijke Bestemmingsregelingen (subcommissie van PCO)	voorzitter	
Subcommissie Noord van de Nederlands-Duitse Commissie voor Ruimtelijke Ordening	lid	
Provinciaal Omgevingsplan (POP)	coördinerend gedeputeerde	
Regiovisie Groningen-Assen	vice-voorzitter	
CDA Bestuurdersvereniging Den Haag		lid DB

Tabel 6: gedeputeerde mevrouw M.W. Brink-Massier

Bestuursfuncties	Uit hoofde van het ambt	Niet uit hoofde van het ambt
Fonds nazorgheffing	lid AB	
Stichting SNS-bank Drenthe Cultuurprijzen	voorzitter	
TVM Sportprijs Drenthe		voorzitter
IPO Adviescommissie Zorg, Cultuur en Sociale vraagstukken	lid	
IPO Sociaal Cultureel Planbureau; begeleidingscommissie	lid (benoemt vanuit IPO)	
SNN Bestuurscommissie Stedelijke ontwikkeling	tweede lid	
Noordelijk Overleg Cultuur	voorzitter	
Stuurgroep Openbaar bibliotheekwerk Emmen/Provinciale bibliotheekcentrale Drenthe	lid	
Noordelijk Overleg Hoger Onderwijs	lid	
Gestructureerd welzijnsoverleg met Drentse gemeenten	lid	
Curriculum Advies Raad RuG		lid

Tabel 7: gedeputeerde de heer Joh. Dijks

Bestuursfuncties	Uit hoofde van het ambt	Niet uit hoofde van het ambt
Fonds nazorgheffing	lid AB en DB	
IPO Stuurgroep Gevaarlijk Afval	lid	
IPO DUIV-overleg	eerste vervanger	
Stichting Landelijk Meldpunt Afvalstoffen	DB lid	
IPO Overleggroep Sanering Gasfabrieksterreinen	lid	
IPO Beleidsvernieuwing Bodemsanering BEVER	lid	
IPO Milieu	lid	
Toeristisch Platform Drenthe	lid	
Noordelijk Milieu Overleg (NOMO)	lid	
Provinciaal Milieu Overleg Handhaving	voorzitter	
NHI-werkgroep Milieu	lid	
PCO	tweede voorzitter	
Bestuurlijk Overleg Landbouw en Milieu	lid	
Bestuurlijk Provinciaal Handhavings-overleg	voorzitter	
Doelgroepenoverleg Milieu	voorzitter	
Raad van Advies Duurzaam Drenthe	lid	
Stuurgroep Duurzaam Ondernemen Coevorden	lid	
Stuurgroep Duurzaam Ondernemen Meppel	lid	
Stuurgroep Veenkoloniën Kamer van Koophandel Provincie/Gemeenten	lid	
Stuurgroep BSB (Bodensanering in gebruik zijnde bedrijfsterreinen)	lid	
Stuurgroep duurzaam winkels/kantoren	voorzitter	
Bestuurlijk Overleg Landbouw en Milieu	vice-voorzitter	
Ontslagcommissie RBA-Drenthe		lid
Monitoring committee Academie voor Management		lid
Vliegveld Hoogeveen		bestuurslid
VVD Kamercentrale Drenthe		lid AB
VVD Bestuursvereniging Drenthe		lid DB
Vereniging Klimaatverbond Nederland		bestuurslid
Platform Vernieuwend Ondernemen		bestuurslid

Tabel 8: directeur-griffier

Bestuursfuncties	Uit hoofde van het ambt	Niet uit hoofde van het ambt
SNN	Adviseur DB & AB SNN	
BANN	lid AB	
Griffierskring	lid	
Adviesgroep Gemnet	lid	

3. BRIEF VAN DE MINISTERS VAN FINANCIËN EN VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Vergaderjaar 2000–2001

22 064

Commissarissen van overheidswege

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN FINANCIËN EN VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 februari 2001

Inleiding

Onder invloed van ontwikkelingen op het gebied van corporate governance, de wens tot meer transparante verhoudingen en heldere afbakening van de publieke en private taken van de overheid, meent het kabinet dat het huidige beleid ten aanzien van commissarissen van overheidswege dient te worden bijgesteld. Het huidige beleid kan leiden tot complexe en intransparante verhoudingen tussen de Staat en zijn deelnemingen en tot situaties waarin personen in hun functie-uitoefening geconfronteerd kunnen worden met belangentegenstellingen tussen overheidsbeleid en ondernemingsbelang.

Het kabinet heeft daarin een aanleiding gezien om het beleid ten aanzien van commissarissen van overheidswege in overeenstemming te brengen met de huidige visie op de corporate governance van vennootschappen. De huidige benoemingspraktijk is deels al in lijn met het nieuwe voorgestelde beleid.

Historie

De overwegingen die in 1991 geleid hebben tot het vigerende beleid inzake overheidscommissarissen zijn verwoord in de Nota inzake commissarissen van overheidswege d.d. 28 maart 1991.

Conform de in de voormelde Nota 1991 gehanteerde definitie, werden onder commissarissen van overheidswege begrepen de commissarissen die door de Rijksoverheid werden benoemd uit hoofde van i) het aandeelhouderschap hetzij ii) werden benoemd op grond van de daartoe specifiek in de wet opgenomen mogelijkheid om in de statuten van de betreffende vennootschap aan de Staat de bevoegdheid toe te kennen om commissarissen van overheidswege te benoemen (artikelen 158, twaalfde lid en 268, twaalfde lid Boek 2 Burgerlijk Wetboek) hetzij iii) werden benoemd op grond van de wettelijke mogelijkheid om in de statuten van de vennootschap op te nemen dat de bevoegdheid tot het benoemen van

maximaal 1/3 van de commissarissen wordt overgedragen aan anderen dan de algemene vergadering van aandeelhouders (artikelen 143 en 253 Boek 2 Burgerlijk Wetboek).

Als «commissarissen van overheidswege» konden dus niet alleen personen worden benoemd die een aanstelling hadden als ambtenaar en een functie vervulden binnen het overheidsapparaat, maar ook personen buiten de overheid. In deze brief wordt niet ingegaan op de positie van de commissarissen die worden benoemd door provincies en gemeenten. Het kabinet acht het wenselijk dat de provincies en gemeenten een zelfde beleidslijn volgen als op rijksoverheidsniveau.¹

De Staat kon verschillende motieven hebben om in deelnemingen te participeren. Als voorbeeld konden worden genoemd het tekort schieten van particulier initiatief bij taken die voor de economie noodzakelijk werden geacht, verzelfstandiging van taken die werden uitgevoerd door een rijksdienst of als instrument om overheidsbeleid uit te voeren. De Nota 1991 ging er van uit dat, indien er reden voor de Staat was om in bedrijven te participeren, er ook reden was om een overheidscommissaris te benoemen. Dit vanwege de (soms grote) financiële belangen die gemoeid waren met participatie in vennootschappen, alsmede ter realisering van beleidsdoelstellingen of doelstellingen van algemeen belang bij participatie in vennootschappen met een beleidsdoelstelling (hierna: de beleidsdeelnemingen).

De bevoegdheid tot het benoemen van overheidscommissarissen werd gezien als enerzijds een geschikt instrument om een adequate invulling van het overheidsbeleid te waarborgen (de liaison-functie) en anderzijds als een middel om de relatie tussen de Staat en zijn deelnemingen te bestendigen. De commissaris bevorderde de communicatie tussen de Staat en de vennootschap en kon in geval van conflicten optreden als intermediair (communicatie- en signaleringsfunctie).

Het beleid zoals weergegeven in de Nota 1991 hield in dat een overheidscommissaris werd benoemd die afkomstig was van het vakdepartement dat verantwoordelijk was voor het overheidsbeleid terzake. De gedachte hierachter was dat zowel de vennootschap als de Staat hiermee hun voordeel konden doen. Indien de overheidscommissaris dit nuttig oordeelde, kon hij de beleidsopvattingen van het vakdepartement in de raad van commissarissen inbrengen, zodat deze opvattingen in de besluitvorming konden worden meegewogen. De vennootschap bleef zo op de hoogte van de bij de overheid geldende beleidsopvattingen en kon de vruchten plukken van de relevante vakkennis, deskundigheid en ervaring van de overheidscommissaris.

Daarnaast gaf de Nota 1991 aan dat tevens een overheidscommissaris werd benoemd die afkomstig was van het Ministerie van Financiën. Dat had tot doel dat de Financiën commissaris kennis kon inbrengen op het gebied van financieel-economisch overheidsbeleid, algemeen beleid ten aanzien van staatsdeelnemingen en de Comptabiliteitswet. In beginsel werd slechts een minderheid, één maar meestal twee, van de commissarisplaatsen vervuld door personen vanuit de Rijksoverheid.

In dit beleid bestond en bestaat wel aandacht voor de verschillende functies die de Staat vervult bij de staatsdeelnemingen: aandeelhouder, commissaris, beleidsmaker/wetgever en toezichthouder. Ter voorkoming van potentiële belangenverstremming bij de Staat tussen aandeelhoudersbelangen en vennootschappelijke belangen was het in de praktijk gebruikelijk dat de behandeling van het aandeelhouders- en commissarisdossier gescheiden werd gehouden. Dit impliceert o.a. dat de ambtenaren die de Staat vertegenwoordigen in aandeelhoudersvergaderingen niet tevens de rol van commissaris bij de betrokken

¹ Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal tezamen met het ministerie van Financiën in overleg treden met de betrokken partijen over de wijze waarop gemeenten en provincies het voorgestelde beleid kunnen implementeren.

vennootschap vervullen en in geval van conflicterende belangen ook niet over de specifieke informatie van de commissaris beschikken. In geval van potentiële belangenverstremming bij een van overheidswege benoemde commissaris en het door het departement gevoerde beleid, was het gebruik om in plaats van een beleidsambtenaar een ambtenaar tot commissaris te benoemen die meer op afstand van het beleid staat en hierop geen invloed kan uitoefenen. In de praktijk heeft dit redelijk goed gewerkt.

Ontwikkelingen

Sinds de formulering van het beleid inzake commissarissen van overheidswege in 1991, heeft zich een aantal maatschappelijke ontwikkelingen voorgedaan.

Allereerst zijn van invloed de ontwikkelingen in de visie op de wijze waarop vennootschappen worden aangestuurd en de verdeling van bevoegdheden tussen de verschillende vennootschappelijke organen (raad van commissarissen, aandeelhouder en bestuur). Deze vinden hun weerslag in de aanbevelingen van het rapport van de Commissie Corporate Governance (hierna: Commissie Peters) van 1997. Hierin wordt onder meer gepleit voor een stelsel van omgangsvormen voor de bij de vennootschap betrokken organen dat leidt tot regels voor bestuur, toezicht en zodanige verdeling van taken en verantwoordelijkheden die een evenwichtige invloed bewerkstelligen van alle bij de vennootschap betrokkenen. De Commissie Peters heeft hiertoe een aantal aanbevelingen geformuleerd ten aanzien van integriteit, onafhankelijkheid, verantwoordingsplicht en toezicht, hetgeen dient te resulteren in transparante verhoudingen binnen de vennootschap en een duidelijke afbakening van bestuurlijke en controlerende taken.

Naast bovenstaande ontwikkelingen is gebleken dat het overheidscommissariaat in gevallen waarin de belangen van de staatsdeelneming en van de overheid niet gelijk lopen, soms kan leiden tot situaties waarin de functies van commissaris en beleidsmaker moeilijk in één persoon verenigd kunnen worden. Dit betreft met name overheidscommissarissen die tevens een aanstelling als ambtenaar hebben en een functie vervullen binnen het overheidsapparaat, dat belast is met een beleidsterrein, waarin ook de staatsdeelneming activiteiten ontplooit. In de praktijk gaat het hier om een beperkt en afnemend aantal commissariaten. Jegens derden kan hierdoor de schijn van belangenverstremming worden gewekt en kunnen de bij de deelneming betrokken overheidscommissarissen in een lastige situatie worden gebracht. Dit geldt ook voor de overheid, omdat de overheid in zijn hoedanigheid van aandeelhouder, beleidsmaker en/of toezichthouder voor het functioneren van de deelneming en in het bijzonder van de raad van commissarissen soms een verantwoordelijkheid wordt toegedicht die gelet op de onafhankelijke positie van de overheidscommissaris niet reëel is.

Bovenstaande gezichtspunten pleiten er voor zoveel mogelijk een eenduidige en transparante verhouding tussen de Staat en zijn deelnemingen na te streven. Invulling van het beleid en toezicht op de implementatie daarvan dienen primair te geschieden door wet- en regelgeving, subsidie-regelingen en voorwaarden en separate (externe) toezichthoudende organen. Ook een overheidscommissariaat kan hierin een nuttige functie vervullen. Bij de invulling daarvan is het echter belangrijk dat belangenverstremming en de schijn van belangenverstremming wordt vermeden.

Het rapport Corporate Governance pleit daarnaast voor een meer gepro-
nonceerde rol voor de aandeelhouder, omdat die immers een belangrijke

kapitaalverschaffer is van de vennootschap. Behalve bij structuurvennootschappen vormt het benoemingsrecht met betrekking tot één of meer commissarissen een belangrijke bevoegdheid van aandeelhouders, waarvan een marktconform opererende aandeelhouder gebruik maakt. Dit is aanleiding de bevoegdheden van de Staat in zijn positie als aandeelhouder te evalueren en de mogelijkheden voor een sterkere invulling te onderzoeken. In de reeds aangekondigde notitie inzake Beleid Staatsdeelnemingen zal aan dit aspect uitwerking worden gegeven.

Nieuw beleid

Het kabinet is tot het oordeel gekomen dat het overheidscommissarissenbeleid meer in lijn met bovenstaande ontwikkelingen gebracht dient te worden. Daarbij realiseert het zich ook dat rekening dient te worden gehouden met historisch gegroeide verhoudingen tussen de Staat en zijn deelnemingen en publieke belangen die door middel van participatie in deelnemingen worden gewaarborgd.

Bovenstaande heeft geleid tot het standpunt dat de Staat in zijn positie als aandeelhouder niet in een bevoorrechte positie ten opzichte van private aandeelhouders dient te worden geplaatst maar ook niet in een slechtere positie. Met andere woorden, de Staat dient in het algemeen dezelfde (wettelijke) bevoegdheden te hebben als private aandeelhouders. De uitwerking van dit principe verschilt afhankelijk van de juridische vormgeving en doelstelling van de deelneming. In situaties waarin het structuurregime van toepassing is, wenst de Staat zichzelf niet langer meer een bijzondere positie toe te kennen. Het kabinet is om die reden van mening dat de wettelijke bepalingen, die de mogelijkheid voor de Rijksoverheid (en de mede-overheden) creëren om overheidscommissarissen te benoemen, op termijn uit het Burgerlijk Wetboek dienen te worden geschrapt. Vanwege de consequenties bij mede-overheden, volstaat het kabinet thans met de overgangsmaatregel dat de Staat afziet van uitoefening van het recht om de statutaire mogelijkheid te creëren voor het benoemen van overheidscommissarissen in de situaties als aangegeven in de betreffende wetsbepalingen.¹

Bij vennootschappen waar het structuurregime niet geldt, hebben de aandeelhouders het recht de leden van de raad van commissarissen te benoemen. Conform het standpunt, dat de Staat in dezelfde positie dient te verkeren als de private aandeelhouders, geldt dit gelijkelijk voor de Staat en dient de Staat actief van dit recht gebruik te maken. Waar de Staat commissarissen blijft benoemen, zal echter de problematiek van (de schijn van) potentiële belangenverstrengeling moeten worden opgelost. Daarom stelt het kabinet voor om als algemene beleidslijn aan te houden dat bij staatsdeelnemingen geen personen, die een aanstelling als ambtenaar hebben en een functie binnen het overheidsapparaat vervullen, door de Staat uit hoofde van zijn aandeelhoudersbevoegdheid als overheidscommissaris zullen worden benoemd. De functie van overheidscommissaris zal worden vervuld door externe personen die geen functie binnen het overheidsapparaat uitoefenen. Dit kunnen betreffen personen uit het bedrijfsleven, voormalig binnen de (rijks)overheid werkzame danwel gepensioneerde ambtenaren.

Het kabinet wil ten aanzien van één categorie vennootschappen een uitzondering op de bovenstaande beleidslijn maken. Dit betreft beleidsdeelnemingen in vennootschappen waarop het structuurregime niet van toepassing is, waarin primair vanuit een publiek belang wordt deelgenomen en die zonder inbreng van deskundigheid van een ambtenaar als overheidscommissaris niet adequaat zouden kunnen functioneren. Ook in

¹ Op korte termijn zal over dit onderwerp overleg worden gevoerd met de VNG en het IPO.

dit geval richt de ambtenaar als overheidscommissaris zich overigens naar het belang van de vennootschap. Teneinde tegemoet te komen aan problematiek van potentiële belangenverstremming tussen verschillende functies, zou de commissaris in ieder geval niet afkomstig dienen te zijn van het departement dat de deelneming houdt, maar dient het commissariaat vervuld te worden door een ambtenaar van een ander departement. Om aansluiting te hebben met de beleidsmissie, zal de commissaris wel vanuit het vakdepartement dat de beleidsdeelneming houdt, worden geadviseerd. Van belang hierbij is dat de betreffende commissaris geheel onafhankelijk van de beleidsafdeling van het vakdepartement kan functioneren. Op deze wijze kan belangenverstremming worden voorkomen. Zoals eerder is aangegeven, wil het kabinet de bestaande wettelijke mogelijkheid tot benoeming van de commissaris van overheidswege bij structuurvennootschappen, niet meer benutten. Dit geldt gelijkmatig indien het een beleidsdeelneming betreft.

Op de categorie niet-beleidsdeelnemingen (veelal deelnemingen die kunnen worden vervreemd op een daartoe geëigend moment) kan de nieuwe beleidslijn gewoon worden toegepast. De Staat heeft geen beleidsmatig belang meer dat dient te worden bewaakt, doch slechts een financieel belang. De gebruikelijke aandeelhoudersrechten dienen te volstaan om dat belang te waarborgen.

Daar waar het structuurregime van toepassing is wil het kabinet zoals gezegd de bestaande wettelijke mogelijkheid tot benoeming van de commissaris van overheidswege niet meer benutten. Bij vennootschappen met het gewone regime, waarin de Staat uit hoofde van zijn aandeelhouderspositie commissarissen kan benoemen, evenals iedere «gewone» aandeelhouder, is het kabinet daarentegen van mening dat de Staat zijn recht om overheidscommissarissen te (doen) benoemen dient te behouden. Het kabinet wil ook hier dat voor de invulling van deze overheidscommissariaten personen worden gerekruteerd van buiten de overheid. Op deze wijze verwacht het kabinet dat de kans dat zich een situatie van potentiële belangenverstremming zal voordoen, nagenoeg wordt uitgesloten.¹

Implementatie

Het beleid gaat er in beginsel vanuit dat bij bestaande deelnemingen, waar het structuurregime geldt, de commissaris van overheidswege zal worden teruggetrokken en dat bij bestaande deelnemingen, waar het gewone regime geldt, de personele invulling van het overheidscommissariaat in overeenstemming gebracht zal worden met hiervoor genoemde beleidslijnen. Het kabinet onderkent dat het nieuwe beleid kan impliceren dat in veel gevallen de afstand van de overheid tot de vennootschap wordt vergroot, in die zin dat de liaison-functie van de commissaris van overheidswege, evenals de communicatie- en signaleringsfunctie, indirecter wordt ingevuld en soms komt te vervallen. De overheid zal uiteraard vanuit zijn publieke belangen wel buiten de vennootschapsrechtelijke kaders met de betreffende ondernemingen en de vennootschapsleiding kunnen overleggen. Voor het kabinet weegt het belang van eenduidige en transparante verhoudingen tussen de Staat en zijn deelnemingen en daarmee het uitgangspunt om het risico van (de schijn van) belangenvermenging zo veel mogelijk te vermijden zwaarder dan het handhaven van de signalerings en/of liaison functie via de commissaris van overheidswege.

Bij de meeste deelnemingen zullen er geen beleidsmatige redenen zijn die spoedige uitvoering van dit voornemen in de weg staan. Om praktische redenen kan de implementatie echter wat langer duren, bijvoorbeeld indien wetswijziging nodig is dan wel de commissaris zojuist is benoemd.

¹ De mogelijkheid blijft bestaan dat ambtenaren op initiatief van de vennootschap tot commissaris worden benoemd. Dit betreft dan geen overheidscommissaris, maar kwalificeert als een nevenfunctie. Voor zover hier tegen bij het ministerie, waar de ambtenaar werkzaam is, geen bezwaren bestaan, kan de ambtenaar een dergelijke benoeming aanvaarden. Ook in dergelijke situaties is het voorkomen van potentiële belangenverstremming een punt van aandacht. De betreffende minister is in die situatie slechts verantwoordelijk voor het geven van toestemming aan de desbetreffende ambtenaar om desgevraagd commissaris te worden bij een deelneming («verklaring van geen bezwaar»). Bovenstaande zal ook aan de orde worden gesteld in het licht van het beleid ten aanzien van nevenfuncties van ambtenaren.

In een aantal gevallen zal de commissaris van overheidswege eerst op termijn kunnen worden teruggetrokken, omdat niet direct passende opvolging kan worden gevonden. Bepalend hiervoor is de concrete bestaande situatie van de deelneming. De aanwezigheid van een commissaris van overheidswege is immers van invloed op het samenspel tussen alle betrokkenen. De commissaris van overheidswege vormt onderdeel van de bestaande checks and balances in die deelneming, ook al vertegenwoordigt hij daarin niet het overheidsbelang. Een eenzijdig terugtrekken zonder meer van die commissaris van overheidswege *kan* dus de belangen van de onderneming en/of de Staat aantasten. Getoetst zal daarom moeten worden in hoeverre deze belangen adequaat kunnen worden gewaarborgd via andere weg, zoals het aandeelhouderschap, wet- en regelgeving of vergunning- en subsidievoorwaarden.

Ook de belangen van de vennootschap zouden zich kunnen verzetten tegen een onmiddellijke implementatie. Bijvoorbeeld omdat de vennootschap zich in een ingrijpend veranderingsproces bevindt en de betrokken commissaris in die fase niet gemist kan worden.

Een case by case benadering van bestaande deelnemingen moet dus antwoord geven op de vraag of de beleidsvoornemens spoedig kunnen worden geïmplementeerd, en zo ja, onder welke condities (bijv. aangepaste statuten, aangepaste regelgeving etc etc). Daarbij zal onder meer ook gekeken worden naar de fase waarin de deelneming verkeert (net opgericht/infant industry) en het karakter van de betreffende deelneming (beleidsdeelneming of juist nominatie voor verkoop) en het belang van de vennootschap.

Er wordt niettemin gestreefd naar een niet geforceerde maar wel vlotte overgang naar de nieuwe situatie. Beoogd wordt de overgang binnen één à twee jaar afgerond te hebben.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

De Minister van Economische Zaken,
A. Jorritsma-Lebbink