



# **Rol van de gemeenteraad van Noardeast-Fryslân bij Kabelnoord**

Rob de Greef  
Ruud van Helden  
Maartje de Rond

10 oktober 2019

## Inleiding

De gemeenteraad van Noardeast-Fryslân heeft PROOF Adviseurs verzocht inzicht te verschaffen in de financiële positie en eventuele (financiële) risico's voor de gemeente als (één van de) aandeelhouder(s) van NV Kabeltelevisie Noord-Oost Friesland (hierna: Kabelnoord) en uit te zoeken in welke mate de raad betrokken wordt bij de bedrijfsuitvoering van deze naamloze vennootschap.

In deze rapportage leest u samengevat de belangrijkste aspecten over de financiën en grip- en sturingsinstrumenten van de gemeenteraad. Bijgevoegd treft u een uitgebreid bijlagenboek aan.

## 1. Financiën

Wat betreft de financiële positie van Kabelnoord, worden in dit hoofdstuk de volgende onderwerpen samengevat:

- I. Aandelenbezit;
- II. Eigen vermogen Kabelnoord per 31-12-2018;
- III. Financieringsstructuur project verglazing; en
- IV. Geen verplichtingen tot bijstorting of garantstellingen door de aandeelhouders.

Voor een uitgebreidere uiteenzetting verwijzen wij u naar het bijlagenboek.

### Ad 1) Aandelenbezit

De aandelenverhoudingen van Kabelnoord worden gehouden door de volgende gemeentes:

Noardeast-Fryslân	<b>54,85%</b>
Dantumadiel	26,50%
Ameland	14,40%
Schiermonnikoog	<u>4,25%</u>
	100,00%

De gemeente Noardeast-Fryslân houdt bijna 55% van de aandelen van Kabelnoord. De zeggenschap is echter statutair beperkt tot 25% van de totale stemmen in de vergadering van aandeelhouders.

### Ad 2) Eigen vermogen per 31 december 2018

Uit de jaarrekening 2018 (voorzien van een goedkeurende verklaring van de extern accountant) volgt dat er vanaf 31 december 2018 een eigen vermogen van ruim €11,6 miljoen is. Hiervan is het aandelenkapitaal (ingelegd door de gezamenlijke aandeelhouders) €500.000. Het restant van ruim €11 miljoen is het totaal van de gecumuleerde en ingehouden winsten (dat wil zeggen niet uitgekeerd als dividend) in het bestaan van Kabelnoord.

Dit betekent dat:

1. de waarde van het door de gemeente ingebrachte aandelenkapitaal €274.250 is. Hierbij wordt afgezien van in het verleden reeds door Kabelnoord gedane dividenduitkeringen die, naar verluidt, beperkt zijn geweest;
2. bij een eigen vermogen van ruim €11,6 miljoen de waarde van de deelneming in Kabelnoord eind 2018 ruim €6,1 miljoen bedraagt. Naar wij hebben begrepen is de deelneming in Kabelnoord in de boeken van de gemeente zelf gewaardeerd op circa €800.000. Feitelijk is hier sprake van een zogenaamde stille reserve. De waarde van deze stille reserve komt pas tot uitdrukking bij (al dan niet gedeeltelijke) verkoop van de aandelen in Kabelnoord dan wel dividenduitkering door Kabelnoord aan haar aandeelhouders.

De hoogte van het eigen vermogen van een onderneming, zoals opgenomen in de jaarrekening, zegt niet zo veel over de waarde van een onderneming op het moment dat er sprake is van verkoop van de onderneming (of een deel daarvan). Desalniettemin kan op basis van de jaarrekening van Kabelnoord worden gesteld dat er t/m 2018 een behoorlijke meerwaarde is gerealiseerd op het door de gemeente Noardeast-Fryslân ingebrachte kapitaal van € 274.250.

### **Ad 3) Financieringsstructuur**

Na het winnen van de tender voor de verglazing heeft Kabelnoord nieuwe financiering aangetrokken bij drie partijen (provincie Fryslân, Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) en ABN AMRO Bank). De financiering wordt per investeringsproject ter beschikking gesteld en kan oplopen tot maximaal € 136,5 miljoen. De leningen kennen een lange looptijd, het grootste deel 20 tot 25 jaar.

De belangrijkste zekerheden die aan de financiers zijn verstrekt zijn:

- achterstelling van de lening verstrekt door de provincie ten opzichte van BNG en ABN AMRO;
- hypotheek op het gehele kabelnetwerk;
- pandrecht op vorderingen en overige zaken (inventaris etc.);
- minimaal aansluitpercentage van 60% van de huishoudens per 1 april 2021;
- geen dividenduitkering of uitgifte van nieuwe aandelen zonder voorafgaande toestemming;
- minimumeisen aan de omvang van het eigen vermogen en de verhoudingen tussen het resultaat van Kabelnoord en de rente- en aflossingsverplichtingen.

Nadrukkelijk melden wij dat er geen sprake is van een garantstelling door de aandeelhouders.

### **Ad 4) Geen verplichting tot bijstorting**

Zowel in de afspraken met de leningverstrekkers als met andere partijen zijn er geen verplichtingen tot bijstorting door de aandeelhouders of andere garantstelling door de aandeelhouders.

Bij een onverhoopt faillissement van Kabelnoord verdampt het eigen vermogen en dus ook de stille reserve. Er is geen bijstortingsplicht, zodat over de gehele looptijd bezien uitsluitend het daadwerkelijk gestorte kapitaal (€ 274.250) verminderd met de ontvangen dividenden dan als verloren moet worden beschouwd. Het risico voor de gemeente kan nog verder worden beperkt door het doen van dividenduitkeringen. Gezien de afspraken met de financiers en de investeringsplannen van Kabelnoord is het echter niet realistisch te verwachten dat er in de komende jaren ruimte is voor dividenduitkeringen.

## 2. Grip en sturing door gemeenteraad

In het bijlagenboek gaan wij uitvoerig in op de grip- en sturingsinstrumenten die de gemeenteraad heeft bij een verbonden partij als Kabelnoord. Onder meer wordt inzichtelijk gemaakt wat de organen van de naamloze vennootschap zijn, welke taken zij uitvoeren, hoe zij in verhouding tot elkaar staan en welke rol de gemeente Noardeast-Fryslân hierin speelt. Voor een overzicht van wat er per orgaan en/of bevoegdheid in de statuten van Kabelnoord is geregeld, verwijzen we u naar het bijlagenboek en de bijgevoegde geconsolideerde versie van de statuten.

### 2.1 Gemeente als aandeelhouder

Kabelnoord is een naamloze vennootschap en kent als organen:

- de algemene vergadering;
- het bestuur; en
- de raad van commissarissen.

De gemeente Noardeast-Fryslân is aandeelhouder en mede-eigenaar van Kabelnoord. Als aandeelhouder heeft de gemeente binnen de algemene vergadering vergaderrecht en stemrecht en daarmee zeggenschap over Kabelnoord. De gemeente kan via het stemrecht invloed uitoefenen. Deze invloed wordt versterkt doordat de belangrijke en strategische beslissingen inzake Kabelnoord door de algemene vergadering moeten worden genomen of in ieder geval moeten worden goedgekeurd. In het geval van Kabelnoord geregeld dat de overdracht van aandelen de goedkeuring behoeft van de algemene vergadering. Daarnaast wordt in de statuten een opsomming gegeven van besluiten die onderhevig zijn aan de goedkeuring van de algemene vergadering.

Een grote aandeelhouder heeft meer invloed binnen de algemene vergadering dan een kleine aandeelhouder. Met bezit van 55% van de aandelen, kan de gemeente Noardeast-Fryslân gezien worden als een grote aandeelhouder, zelfs de meerderheidsaandeelhouder. In die zin heeft de gemeenteraad van Noardeast-Fryslân meer invloed via zijn kaderstellende en controlerende bevoegdheden dan de andere gemeenteraden. Deze invloed wordt echter beperkt doordat in de statuten is bepaald dat een aandeelhouder niet meer dan 25% van het totaal aantal stemmen kan krijgen. Daarmee is het stemrecht van de gemeente Noardeast-Fryslân dus beperkt tot 25% van de totale stemmen.

De burgemeester neemt formeel namens de gemeente Noardeast-Fryslân als aandeelhouder deel aan de algemene vergadering. In de praktijk is een wethouder hiertoe gemachtigd door de burgemeester. Voor de gemeenteraad bestaat er geen wettelijke informatierecht jegens Kabelnoord, noch heeft Kabelnoord een verantwoordingsplicht naar de gemeenteraad. Een inlichtingenrecht richting bestuur en raad van commissarissen van Kabelnoord komt alleen toe aan de algemene vergadering. De burgemeester en het college zijn echter wel verantwoording schuldig aan de gemeenteraad over het gebruik van het stemrecht door de gemeente. Heeft een stem van de gemeente in de algemene vergadering van Kabelnoord mogelijk ingrijpende gevolgen voor de gemeente, dan moet het college het besluit over hoe te stemmen eerst voorleggen aan de gemeenteraad voor wensen en bedenkingen. Pas daarna kan het college beslissen hoe er binnen de algemene vergadering gestemd gaat worden. Dit is dus één van de sturingsinstrumenten die aan de gemeenteraad toekomt.

### 2.2 Verhouding algemene vergadering, bestuur en raad van commissarissen

Het bestuur van Kabelnoord heeft eigen wettelijke bevoegdheden. Dit noemen we ook wel bestuursautonomie. De algemene vergadering kan dan ook niet beslissen over de wettelijke bevoegdheden van het bestuur. Daarnaast dient het bestuur van Kabelnoord, net als de raad van commissarissen, altijd het belang van Kabelnoord en de daarmee verbonden onderneming te dienen. Het vennootschapsbelang is leidend voor de bestuurder ten opzichte van het gemeentelijk belang. Bestuurders hebben een raadgevende stem in de algemene vergadering, zodat ook de belangen van Kabelnoord in de besluitvorming worden betrokken.

Statutair kan geregeld worden dat het bestuur van de vennootschap zich moet richten naar de aanwijzingen van een ander orgaan van de vennootschap of dat besluiten van het bestuur onderworpen zijn aan goedkeuring van een ander orgaan, zoals bijvoorbeeld de algemene vergadering. In het geval van aanwijzingen dient het bestuur deze op te volgen, tenzij het daarmee niet aan zijn eigen verantwoordelijkheden kan voldoen. De aanwijzingsbevoegdheid zou beïnvloeding van de algemene vergadering en daarmee indirect ook die van de aandeelhouders en de controlerende gemeenteraden vergroten. Van deze mogelijkheid is vooralsnog geen gebruik gemaakt.

Binnen Kabelnoord houdt een raad van commissarissen, bestaande uit drie leden, toezicht op het beleid van het bestuur en de algemene gang van zaken. De raad van commissarissen staat het bestuur met raad ter zijde. Een veel voorkomende misopvatting is dat een commissaris toezicht houdt namens degene die hem aanwijst. Dit is echter niet het geval. De raad van commissarissen wordt benoemt door de algemene vergadering, maar houdt geen toezicht namens de algemene vergadering. Een commissaris moet onafhankelijk toezicht houden, waarbij hij dus het belang van de vennootschap en de daarmee verbonden onderneming voorop moeten stellen. Een raad van commissarissen komt dan ook de invloed vanuit het gemeentebestuur niet direct ten goede, maar kan van toegevoegde waarde zijn voor de ondersteuning van het bestuur van Kabelnoord. Iedere commissaris heeft een raadgevende stem in de algemene vergadering, zodat ook de belangen van Kabelnoord in de besluitvorming kunnen worden betrokken.

### 2.3 Rolverdeling gemeenteraad, college en burgemeester

Een gemeenteraad is democratisch verantwoordelijk voor het handelen van het gemeentebestuur. Deze verantwoordelijkheid blijft ook bestaan als er gekozen wordt voor een verbonden partij zoals Kabelnoord, waarbij de raad op afstand wordt gezet. Bij privaatrechtelijke rechtspersonen heeft een gemeenteraad namelijk minder sturingsmogelijkheden dan bij publiekrechtelijke vormen, aangezien de gemeenteraad niet beschikt over een eigen inlichtingenrecht. Wil een gemeenteraad in bepaalde mate betrokken worden, dan is het mogelijk om deze mate van betrokkenheid in de statuten te verankeren. Onder meer kan statutair geregeld worden dat het bestuur van de vennootschap verplicht is om informatie over de begroting en/of jaarrekening aan de gemeenteraad toe te sturen. Als er meer transparantie is over de werkwijze binnen Kabelnoord kunnen vele bezwaren omtrent de democratische legitimatie worden weggenomen. De handelingen worden daarmee controleerbaar. In de huidige constructie is deze mate van betrokkenheid beperkt in de statuten verankerd. In het bijlagenboek is een overzicht opgenomen van wat er reeds is geregeld in de statuten van Kabelnoord.

Voor de gemeenteraad is het van belang dat hij zich betrokken voelt bij de Kabelnoord. In feite zou de raad graag bij iedere mijlpaal betrokken willen zijn en niet verrast worden. Er zijn dan ook verschillende instrumenten waarover de gemeenteraad beschikt. Zo kan raad ervoor kiezen om de rekenkamer(commissie) of een onderzoekscommissie in te schakelen om onderzoek te doen naar het door het college of de burgemeester gevoerde bestuur. In het bijlagenboek wordt hier uitvoering op in gegaan. Het kan echter ook helpen om op voorhand afspraken te maken over de positie van de raad. Een optie kan zijn om vanuit de raad en in overleg met het college een stuurgroep in stellen die het proces begeleidt. In het bijlagenboek worden enkele aandachtspunten gegeven die gelden voor zowel het college als de raad.

**Kortom;** de rol van de gemeenteraad richt zich met name tot het college en de burgemeester. De raad dient gezamenlijk met het college de gewenste informatievoorzieningen af te stemmen. Er kan bijvoorbeeld worden afgesproken dat voorafgaand aan een algemene vergadering het college met de gemeenteraad voor bespreekt, zodat de raadsleden hun wensen en bedenkingen kunnen meegeven. Dit is een vorm van kaderstelling, waarbij de kaderstelling zich met name moet richten op de publieke belangen die de gemeente nastreeft met Kabelnoord. Als de gemeenteraad meer invloed wil krijgen, dan dient ook de rol van de gemeente als aandeelhouder vergroot te worden. Echter, als aandeelhouder zijn de mogelijkheden ook weer beperkt. Voor een meerderheid in de algemene vergadering van Kabelnoord zijn immers ook altijd andere aandeelhouders (de andere drie gemeenten) nodig. De invloed van een gemeenteraad kan dan ook via twee lijnen vergroot worden:

- I. In taken en bevoegdheden van de algemene vergadering; en
- II. In een aandeelhoudersovereenkomst met andere aandeelhouders afspraken maken over hoe de aandeelhouders tot hun stem komen en hoe zij met elkaar (voor)overleggen etc.

### Instrumenten raad t.o.v. college/burgemeester

Hieronder wordt geen uitputtende lijst van instrumenten gegeven, maar worden slechts de belangrijkste sturingsinstrumenten benoemd.

<b>Politieke instrumenten</b>	<p>De gemeenteraad kan van het college en/of de burgemeester toezeggingen ontlokken over hoe namens de gemeente gehandeld gaat worden in de algemene vergadering</p> <p>De gemeenteraad kan moties aannemen en daarbij een standpunt innemen ten aanzien van hoe er namens de gemeente gehandeld zou moeten worden in de algemene vergadering.</p>
<b>Wensen en bedenkingen (art. 169 lid 4 Gemeentewet)</b>	De gemeenteraad kan beleid voeren wanneer dat hij vindt dat sprake is van 'ingrijpende gevolgen voor de gemeente' bij een stemming in de algemene vergadering. Wanneer daarvan sprake is, dan <i>moet</i> het college voorafgaand aan de besluitvorming hoe het wenst te stemmen eerst de gemeenteraad in de gelegenheid stellen zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken. Daarbij kan gedacht worden aan in ieder geval statutenwijzigingen, grote investeringen of wijzigingen van dienstverleningsovereenkomsten of aandeelhoudersovereenkomsten.
<b>Statutaire wensen en bedenkingen (art. 160 lid 2 Gemeentewet)</b>	Het college moet voor het <i>oprichten</i> van een vennootschap of het <i>deelnemen</i> in zo'n vennootschap wensen en bedenkingen vragen aan de gemeenteraad. Afsproken kan worden dat dit ook geldt bij eventuele statutenwijzigingen. Dat valt strikt genomen niet onder dit artikel.
<b>Vragen- en inlichtingenrecht (art. 169 lid 3 en art. 180 lid 3 Gemeentewet)</b>	Ieder raadslid heeft het recht het college en de burgemeester om inlichtingen te vragen (aanvullend op de actieve informatieplicht van deze organen) De gevraagde inlichtingen moeten aan de gehele gemeenteraad verstrekt worden. Er geldt géén vragen- of inlichtingenrecht t.a.v. de algemene vergadering, het bestuur of de raad van commissarissen van Kabelnoord.
<b>Rekenkameronderzoek (art. 182 lid 2 Gemeentewet)</b>	De gemeenteraad kan de rekenkamer(commissie) verzoeken een onderzoek in te stellen naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en de rechtmatigheid bij de uitvoering van gemeentelijke taken door Kabelnoord.
<b>Onderzoekscommissie (art. 155a Gemeentewet)</b>	De gemeenteraad kan een onderzoekscommissie instellen die onderzoek doet naar de besluitvorming rondom de oprichting (of wijziging) van Kabelnoord, óf naar het handelen van het college of de burgemeester binnen de algemene vergadering van Kabelnoord. Er bestaat geen onderzoeksrecht t.a.v. actoren van Kabelnoord. Zij kunnen natuurlijk wel vrijwillig meewerken aan een onderzoek.

## Instrumenten aandeelhouder

<b>Politieke instrumenten</b>	Het staat aandeelhouders natuurlijk vrij om informeel met bestuurders en commissarissen te overleggen en via die weg 'politieke' druk uit te oefenen. Een bestuur of raad van commissarissen kan echter niet gedwongen worden bepaalde besluiten te nemen, zeker niet wanneer die in strijd zijn met het belang van de vennootschap of de redelijkheid en billijkheid.
<b>Vergader- en stemrechten</b>	De aandeelhouder heeft het recht deel te nemen aan de vergaderingen van de algemene vergadering. Hij kan daarbinnen het woord voeren én stemmen. De stem mag de aandeelhouder in beginsel inzetten in het eigen belang van de gemeente, tenzij sprake is van misbruik van recht of strijd met de redelijkheid en billijkheid.
<b>Bijeenroepen vergadering en agendering onderwerpen</b>	De gemeente Noardeast-Fryslân kan als aandeelhouder die meer dan 30% van de aandelen bezit het bestuur verzoeken een algemene vergadering uit te schrijven en onderwerpen te agenderen. Dit recht wordt begrensd door het feit dat geen zaken geagendeerd hoeven te worden door het bestuur die onder de uitsluitende verantwoordelijkheid van het bestuur vallen.

## Instrumenten van de algemene vergadering

Deze instrumenten komen toe aan de algemene vergadering en niet aan de individuele aandeelhouder. Dat betekent dat er dus steeds een meerderheid van aandeelhouders over de inzet moet beslissen, soms zelfs een gekwalificeerde meerderheid. Daartoe kunnen eventueel ook afspraken worden gemaakt met andere aandeelhouders middels een zgn. aandeelhoudersovereenkomst. Hieronder wordt geen uitputtende lijst gegeven, maar worden slechts de belangrijkste sturingsinstrumenten benoemd

<b>Benoeming, ontslag bestuurders en commissarissen</b>	De algemene vergadering is bevoegd tot benoeming en ontslag van bestuurders én commissarissen. Zij mogen in beginsel te allen tijden worden ontslagen (behoudens eventuele contractuele voorwaarden).
<b>Aanwijzingsbevoegdheid t.a.v. bestuur</b>	In de statuten <i>kan</i> geregeld worden (dat is vooralsnog niet gebeurd) dat de algemene vergadering aanwijzingen aan het bestuur kan geven. Deze aanwijzingen moeten zich richten op de algemene lijnen van het te voeren beleid op in de statuten bepaalde onderwerpen. Voorts kan het bestuur de aanwijzing naast zich neerleggen indien deze in strijd is met het belang van de vennootschap of de redelijkheid en billijkheid.
<b>Goedkeuring bestuursbesluiten</b>	Besluiten van het bestuur kunnen aan de goedkeuring van o.a. de algemene vergadering onderworpen worden. Dat is in de statuten ook meerdere keren gebeurd.
<b>Statutenwijziging</b>	Het is de algemene vergadering die beslist omtrent statutenwijziging. Dat gebeurt volgens de statuten bij gekwalificeerde meerderheid.
<b>Jaarrekening en winstbestemming</b>	Het is de algemene vergadering die de jaarrekening vaststelt en beslist omtrent het eventueel uitkeren van dividend wanneer dat mogelijk is.