



provincie **HOLLAND**
ZUID

NOTA VAN BEVINDINGEN DOSSIER WARMTELEIDING

19 november 2020

Inhoudsopgave

	Voorwoord	
1.	Samenvatting	1
2.	Belangen en governance	3
2.1	Publiek en Privaat belang: twee voeten in één sok	3
2.2	Governance structuur.....	4
2.2.1	Warmtebedrijf Holding B.V.....	5
2.2.2	Warmteparticipatiefonds.....	7
2.3	Rol en positie gemeente Rotterdam.....	8
3.	Leiding over Oost (LoO).....	10
3.1	Herstelplan 2016.....	10
3.2	Comfortletter en 403-verklaring.....	11
3.3	Bestuursovereenkomst.....	13
4.	Leiding door het Midden (LdM).....	16
4.1	Wateralliantie.....	16
4.2	Rol ministerie van Economische Zaken en Klimaat.....	16
4.3	Financiering	16
4.4	Besluitvorming.....	17
5.	Financiën en organisatie.....	19
5.1	Liquiditeitsondersteuning WbR.....	19
5.2	Interne aansturing.....	20
5.3	Geheimhouding en beslotenheid.....	21

VOORWOORD

Bij besluit van 3 juni 2020 hebben Provinciale Staten van Zuid-Holland mij benoemd tot rapporteur voor het project Leiding over Oost (LoO). De focus is inmiddels verlegd en verbreed waarna PS op 23 september besloten de naam van het project te wijzigen in “Warmteleiding”.

Op de rol en taak van de rapporteur is de Regeling Projecten Zuid-Holland van toepassing. Afsproken is dat GS jaarlijks negen eenvoudige voortgangsrapportages aan de Statencommissie BE-W aanbiedt. Daarnaast zou drie keer per jaar een uitgebreidere voortgangsrapportage worden aangeboden aan de COR.

Tijdens het zomerreces heb ik gesprekken gevoerd met één of meerdere vertegenwoordigers van de verschillende fracties in de Staten. Dit met als doel om naast de kennismaking inzicht te krijgen in:

- a. Welke verwachtingen er bestaan met betrekking tot de rol van de rapporteur.
- b. Hoe de fracties aankijken tegen het project om te komen tot de aanleg van een warmteleiding naar Leiden en wat de rol en positie van de provincie daarbij is.
- c. Welke knelpunten worden ervaren vanuit de kaderstellende en controlerende rol van PS.

Vervolgens heb ik een grote hoeveelheid documenten gelezen en geanalyseerd. Hiertoe behoorde ook het rapport van de Randstedelijke Rekenkamer. De Rekenkamer heeft in september uitvoerig gerapporteerd over hoe in de provincie Zuid-Holland de besluitvorming en de informatievoorziening is verlopen over het dossier Warmtebedrijf Rotterdam (WbR). Het ging hierbij primair om een feitenonderzoek over de periode van medio 2016 tot begin 2018. In het Rekenkamerrapport is niet ingegaan op de rol die de gemeente Rotterdam en de verschillende andere stakeholders zoals het WbR en haar bestuursorganen (Algemene aandeelhoudersvergadering, de Raad van Commissarissen van dit bedrijf, de directie e.d. van dit bedrijf) hebben gespeeld. De positie van het Warmteparticipatiefonds is niet voor iedereen duidelijk en leidt tot misverstanden.

Ik heb gemeend met deze nota van bevindingen een beeld te schetsen van de overwegingen, argumentatie en feitelijk handelen van de verschillende actoren in dit dossier. Niet met de bedoeling het onderzoek van de Rekenkamer “over te doen” maar om dit als input te gebruiken voor de verdere gedachteswisseling en besluitvorming rond de aanleg en exploitatie van een warmteleiding waarbij gebruik kan worden gemaakt van restwarmte uit de Rotterdamse haven.

Deze nota van bevindingen wil ik gebruiken als basis om verdere invulling te geven aan mijn rol als rapporteur. De ervaringen vanuit het verleden kunnen door Provinciale Staten worden gebruikt bij de beoordeling van nieuwe ontwikkelingen zoals een heroverweging van de deelname aan WbR Holding B.V., de aanleg van de LdM, de governance structuur van het Warmteparticipatiefonds, e.d. Waar mogelijk plaats ik in deze nota ook enkele kritische kanttekeningen bij feiten en omstandigheden die een rol hebben gespeeld in dit dossier.

Jan Langelaar
Rapporteur groot project Warmteleiding

1. Samenvatting

De provincie Zuid-Holland neemt sinds 2006 deel in het WbR waarin de gemeente Rotterdam een meerderheidsbelang heeft. Het WbR is een overheids-NV waar zowel publieke als private belangen een rol spelen.

Het publieke belang dat met deze deelname wordt beoogd stond hierbij centraal n.l. de emissie van CO₂ te beperken en de lokale luchtkwaliteit te verbeteren. Dit zou kunnen worden bereikt door de restwarmte uit de industriële processen en de havenindustrie van Rotterdam te benutten voor de verwarming van woningen en bedrijven.

Sinds de oprichting kampt het WbR met veel tegenslagen, zowel in technische als financiële en juridische zin.

Private marktpartijen bleken, in tegenstelling tot bijv. de aanleg en exploitatie in Amsterdam niet bereid risicodragend vermogen te investeren.

Banken wilden alleen met garanties van de overheid de aanleg van de benodigde warmte-infrastructuur financieren. De gemeente Rotterdam heeft als groot-aandeelhouder deze garanties afgegeven.

De provincie Zuid-Holland bleef op de achtergrond en investeerde slechts € 1,8 mln. in het aandelenkapitaal van het WbR.

Eind 2015 bleek dat het WbR in financiële problemen verkeerde. De oorspronkelijke business case bleek een te rooskleurig beeld te geven. Maatregelen waren noodzakelijk om de continuïteit van het bedrijf te waarborgen.

Eén van de maatregelen betrof uitbreiding van het leidingennet buiten het grondgebied van de gemeente Rotterdam. Hiervoor stelde de gemeente een herstelplan vast.

Op dat moment kwam ook de provincie Zuid-Holland in beeld. Dit vanuit de provinciale ambitie om te komen tot de aanleg van een Warmterotonde.

De gemeente Rotterdam en de provincie Zuid-Holland namen het initiatief tot de aanleg van een leiding naar Leiden (LoO). Dit tegen de achtergrond dat Nuon (thans Vattenfall) via een gasgestookte centrale warmte leverde aan een deel van de Leidse huishoudens.

Door deze gasgestookte centrale te vervangen door een centrale gevoed met restwarmte zou een bijdrage geleverd kunnen worden om de ambities van de provincie te realiseren.

Daarmee werd invulling gegeven aan het publieke belang van de provincie bij de deelname aan het WbR.

Vooruitlopend op de aanleg van de LoO had het WbR met N.V. Nuon Warmte (hierna Nuon) een overeenkomst gesloten om uiterlijk op 1 januari 2020 warmte te leveren aan de centrale in Leiden. De aanleg van de LoO bleek echter geen sluitende business case op te leveren om daarmee tevens een bijdrage te leveren aan verbetering van de financiële situatie van het WbR. Ook bleek de planning van het project niet realistisch en leidde tot het stuiten van de aanbestedingsprocedure.

Inmiddels was de Gasunie in samenwerking met andere partners waaronder de provincie Zuid-Holland begonnen met de voorbereidingen om te komen tot de aanleg van een warmtetransportleiding via Rijswijk naar Den Haag, aangeduid als de Leiding door het Midden (LdM).

Uit onderzoek bleek dat het doortrekken van deze leiding naar Leiden niet haalbaar bleek.

De gemeente Rotterdam en de provincie Zuid-Holland pakten de draad weer op, door zelf het initiatief te nemen en afspraken te maken voor de financiering van de LoO.

Daartoe werd een bestuursovereenkomst gesloten waarmee de raad van Rotterdam en de Staten van Zuid-Holland hebben ingestemd. Deze overeenkomst bevatte echter een groot aantal open einden.

Ook dit initiatief leidde om uiteenlopende redenen niet tot resultaat. De financiële positie van het WbR kwam nog verder onder druk te staan. De banken die leningen hadden verstrekt, waarmee de bestaande warmteleiding was gefinancierd, waren niet langer bereid het financieringsarrangement te verlengen en eisten de leningen op. Rotterdam had zich hiervoor garant gesteld.

Ook de liquiditeitspositie en solvabiliteit van het WbR stond onder druk.

Inmiddels nam het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, samen met de Gasunie het initiatief een verkenning uit te voeren naar de mogelijkheden een warmtetransportinfrastructuur aan te leggen vanaf het havengebied via Rijswijk naar Den Haag, de LdM. Dit scenario zou kunnen worden uitgebreid met een aftakking naar de Leidse regio (de LdM+)

Hiervoor zullen de verschillende hierbij betrokken partijen nog overeenstemming moeten bereiken met name over de financiering. Al deze partijen hebben hieraan verschillende voorwaarden gesteld.

De gemeente Rotterdam en de provincie Zuid-Holland zullen daarnaast nog overeenstemming moeten bereiken over de toekomst van het WbR. Dit mede in relatie tot de claim van Vattenfall vanuit de Comfortletter die eind 2017 is getekend.

Door zowel de Rekenkamer van de gemeente Rotterdam als de Randstedelijke Rekenkamer in opdracht van PS van Zuid-Holland, is onderzoek gedaan naar de gang van zaken. Ook de raad van Rotterdam heeft via een enquêtecommissie onderzoek gedaan.

Het accent van deze onderzoeken lag vooral op het besluitvormingstraject binnen de bestuurskolom van zowel de gemeente Rotterdam als die van de provincie Zuid-Holland.

Er is geen of slechts beperkt onderzoek gedaan naar de governancestructuur van het WbR en het functioneren daarvan.

Aanbevelingen

Op basis van mijn bevindingen zoals in deze nota opgenomen ben ik geen feiten en omstandigheden tegengekomen die een nader onderzoek zoals de gemeenteraad van Rotterdam heeft uitgevoerd, rechtvaardigt.

Wel kom ik tot een aantal aanbevelingen die vooral gericht zijn op de toekomst.

1. Besteed meer aandacht bij samenwerking met derden aan het publieke belang van de provincie.
2. Heroverweeg de juridische positie van het Warmteparticipatiefonds N.V. als zelfstandige entiteit.
3. Neem een besluit wat de status is van de Bestuursovereenkomst die gesloten is tussen de gemeente Rotterdam en de provincie Zuid-Holland.
4. Neem een apart besluit over de afwikkeling van de Comfortletter en waak voor vermenging.
5. Wees kritisch bij de beoordeling van de rol en rapporten van externen.
6. Beperk het opleggen van geheimhouding en waak voor "pseudo" besluitvorming in besloten vergaderingen en informatiebijeenkomsten.
7. Structureer en borg de aansturing van het project warmteleidingen binnen de interne organisatie (check en balances).

2. Belangen en governance

2.1 Publiek en privaat belang: twee voeten in één sok

Het WbR is een overheids-NV. Bij deelname door overheidslichamen staat het behartigen van het publiek belang voorop (de “Wat” vraag). In dit geval het beperken van de CO₂ uitstoot en het verbeteren van de lokale luchtkwaliteit. Dit zou kunnen worden bereikt door de restwarmte uit de industriële processen en de havenindustrie van Rotterdam te benutten voor de verwarming van woningen en bedrijven.

Om dit maatschappelijke doel (publiek belang) te bereiken zijn er verschillende keuzen (de “Hoe” vraag). Hierbij wordt soms gekozen voor een publiek-private-samenwerkingsconstructie (PPS). In het geval van het WbR is gekozen voor een zelfstandige entiteit omdat sprake is van “marktfalen”. Hiervan is sprake wanneer private marktpartijen onvoldoende bereid zijn om risicodragend kapitaal te verstrekken.

Met de oprichting van het WbR is gekozen voor een onderneming waarbij private belangen een belangrijke rol spelen.

De belangrijkste spelregels daarvoor zijn naast wettelijke bepalingen (vennootschapsrecht) opgenomen in de statuten, aandeelhoudersovereenkomsten e.d.

De Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA) is het hoogste bestuursorgaan. De vertegenwoordigers van provincie en gemeente behartigen daarbij twee belangen: het publieke en het private belang.

Dit maakt hun rol, in vergelijking met andere “normale” ondernemingen moeilijk. Er wordt wel gezegd dat aandeelhouders in een overheids-NV met twee voeten in één sok zitten.

De vertegenwoordigers van het overheidsorgaan in de aandeelhoudersvergadering (AvV) hebben twee rollen n.l. het bewaken van de belangen van de gemeente of provincie (eigenaars belang) en de sturing op de doelstelling van de onderneming (publiek belang).

In de praktijk wordt dit veelal vormgegeven waarbij de portefeuillehouder financiën de eigenaarsrol op zich neemt en de beleidsinhoudelijke portefeuillehouder het publieke belang behartigt.

De provincie Zuid-Holland heeft er voor gekozen om de portefeuillehouder Financiën met ook de deelnemingen in haar portefeuille en de portefeuillehouder Energie en Klimaat de provincie in de AVA te vertegenwoordigen.

Binnen GS vindt afstemming plaats met betrekking tot het in de AVA in te nemen standpunt. Op deze wijze kan een evenwichtige belangenafweging plaatsvinden.

Voor de gemeente Rotterdam geldt dit veel minder. Vanuit haar meerderheidsbelang en als kapitaalverschaffer van het WbR staat daar het eigenaarsbelang centraal. Dit gaat zelfs zo ver dat bij het college van B & W van Rotterdam de neiging bestaat om bestuur en commissarissen buitenspel te zetten.

Daarmee handelen ze niet alleen in strijd met het vennootschapsrecht maar ook is sprake van détournement de pouvoir: de juridische term om aan te geven dat het een bestuursorgaan op de steil is gaan zitten van een ander bestuursorgaan.

Bij een geschil is het de taak van de aandeelhouders om in een aandeelhoudersvergadering in gesprek te gaan met directie en commissarissen. Dit is het podium waar de discussie gevoerd moet worden en besluitvorming moet plaatsvinden. Wanneer individuele aandeelhouders buiten dit podium proberen hun invloed aan te wenden, kunnen problemen ontstaan. Aandeelhouders hebben volgens het vennootschapsrecht geen instructiebevoegdheid. Dit zijn de beginselen van goed bestuur voor overheids-NV's.

Wanneer aandeelhouders meer invloed willen hebben staat een andere constructie tot hun beschikking bijvoorbeeld om gebruik te maken van de mogelijkheden die de Wet gemeenschappelijke regelingen biedt.

Nog ingewikkelder wordt het wanneer de aandeelhouders van de verschillende partijen (in dit geval Rotterdam en de provincie) verschillende, soms tegengestelde, belangen hebben. Dit doet zich voor wanneer een aandeelhouder (ten onrechte) zeggenschap ontleent aan zijn dubbele rol als kapitaalverschaffer en het realiseren van een maatschappelijk doel (publiek belang).

De indruk bestaat dat het financieel belang van het WbR de meeste aandacht heeft opgeëist, waarbij het publieke belang op de achtergrond is geraakt en waarbij de provincie zich heeft moeten schikken.

Idealiter wordt bij het beheer van deelnemingen gestreefd naar een evenwichtige, gezonde balans tussen behartiging van het publieke belang en de financieel-juridische risico's.

Voor een optimale behartiging van het publieke belang moet de bedrijfsvoering van de onderneming op orde zijn en de continuïteit van de onderneming geborgd zijn.

Dit is ook het uitgangspunt van het herstelplan dat in 2016 door Rotterdam is vastgesteld.

Dit plan moest de financiële huishouding van het WbR op orde brengen en daarmee leiden tot een optimale borging van het publieke belang.

Bij uitvoering van het herstelplan lag en ligt de nadruk binnen de AVA dan ook op het financieel op orde krijgen van het WbR.

Bevindingen

1. De beide aandeelhouders (Rotterdam en de provincie) hebben soms tegengestelde belangen. Rotterdam als kapitaalverschaffer heeft meer oog voor het op orde brengen van de financiële huishouding van het WbR dan het behartigen van het publieke belang om de emissie van CO₂ te beperken en de lokale luchtkwaliteit te verbeteren.
2. De provincie Zuid-Holland richt zich veel meer op het behartigen van het publieke belang: het realiseren van een Warmterotonde. De aandacht wordt echter in belangrijke mate opgeëist door de financiële perikelen van het WbR en de agenda van Rotterdam daarbij.
3. De publieke en private belangen komen onvoldoende tot uitdrukking bij de verdeling van de zeggenschap in het WbR via de aandelen. Rotterdam 97,5 % en de provincie 2,5 %.
4. Overdracht van de aandelen door de provincie aan Rotterdam of aan derden zou een optie kunnen zijn om het spanningsveld tussen publieke en private belangen ongedaan te maken.
5. Er is alle reden om de deelname van de provincie in het WbR te heroverwegen. De vraag is of het instrument van deelname in een overheids-NV of BV, het geschikte middel is om de maatschappelijke doelen (publieke belang) te realiseren.

2.2 Governance structuur

De governance van een (deels) geprivatiseerde onderneming heeft een bijzondere aard, omdat zowel publieke als private belangen moeten worden behartigd. Enerzijds wil de overheid enige mate van controle houden over de onderneming, in het licht van het publieke belang, anderzijds wil en moet het bestuur van de onderneming de vrijheid hebben te kunnen "ondernemen". Dat alles vormt een reden om meer bewustzijn te creëren ten aanzien van dit governanceprobleem bij bestuurders en commissarissen van overheidsbedrijven.

Het bestuur (de directie) van het bedrijf is feitelijk het belangrijkste orgaan, omdat zij primair verantwoordelijk is voor de technische, financiële, juridische en organisatorische aspecten van het bedrijf waaronder het bewaken van de continuïteit. Bij het WbR is dit vormgegeven door één bestuurder te benoemen.

De Raad van Commissarissen is belast met het houden van toezicht op de bestuurder en die hierover verslag uitbrengt aan de aandeelhouders.

De indruk bestaat dat over het algemeen, vooral in het verleden, weinig aandacht wordt besteed aan de taken, rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de drie bestuursorganen van het WbR.

PS hebben de verantwoordelijke portefeuillehouder(s) onvoldoende “uitgedaagd” inzicht te geven hoe zij als aandeelhouder in de AVA de belangen van de provincie hebben behartigd. Ook is onvoldoende gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de rol van de directie van het WbR en (eventueel) de Raad van Commissarissen te bespreken. Dit tegen de achtergrond dat één van de commissarissen benoemd is op voordracht van de provincie.

Als voorbeeld kan genoemd worden de besluitvorming rond het afsluiten van twee contracten met Nuon voor de levering van warmte aan Leiden, wat van strategische betekenis is geweest bij de verdere negatieve ontwikkelingen van het WbR.

Ook de gang van zaken rond de totstandkoming en ondertekening van de Comfortletter en de 403-verklaring kunnen worden genoemd. Niet duidelijk is wie en wanneer welke rol heeft gespeeld. De RvC intervenueerde pas op het moment dat de 403-verklaring moest worden getekend, terwijl de afgifte van de Comformletter een veel grotere impact had en ook direct gelieerd was aan het WbR.

De governance structuur is vastgelegd in de statuten van het WbR en de aandeelhoudersovereenkomst. In deze overeenkomst zijn aanvullende afspraken gemaakt tussen de aandeelhouders over de activiteiten en de inrichting van het WbR.

Voorbeelden hiervan zijn hoe de zeggenschap is geregeld via stemmingen in de AVA, in welke gevallen sprake moet zijn van unanimititeit, wanneer en welke besluiten van het bestuur de goedkeuring behoeven van de AVA, de wijze van informatievoorziening e.d.

In de aandeelovereenkomsten zijn ook bepalingen opgenomen met betrekking tot het functioneren van de bestuurder en de RvC.

Voorbeelden hiervan zijn dat bepaald is welke commissaris op voordracht van welke aandeelhouder wordt benoemd, voor bepaalde besluiten van de bestuurder voorafgaande toestemming nodig is van de RvC, de opstelling van een strategisch plan e.d.

Bevindingen

1. De rollen, taken en bevoegdheden van de verschillende bestuursorganen van het WbR zoals opgenomen in de aandeelhoudersovereenkomst krijgen niet die aandacht die noodzakelijk is.
2. Van de drie commissarissen wordt er één benoemd op voordracht van de provincie Zuid-Holland. Niet duidelijk is hoe deze voordracht heeft plaatsgevonden en op welke wijze deze commissaris communiceert met GS en (eventueel) PS.
3. PS hebben geen inzicht welke “voorgeschreven” besluiten zijn genomen door de AVA.
4. Tot nu toe is door het WbR geen strategisch plan en de daarbij behorende documenten opgesteld zoals bedoeld in de aandeelhoudersovereenkomst.

2.2.1 Warmtebedrijf Holding B.V.

De governance structuur van het WbR is vastgelegd in de statuten. Deze statuten moeten aan wettelijke eisen voldoen. Daarnaast zijn er aanvullende afspraken gemaakt tussen de aandeelhouders door middel van een aandeelhoudersovereenkomst.

Zowel de statuten als de aandeelhoudersovereenkomst bevatten een groot aantal regels en afspraken.

De rollen, taken en bevoegdheden, van de verschillende gremia van de vennootschap, zoals de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AVA), de bestuurder en de Raad van Commissarissen (RvC) zijn hierbij cruciaal.

De AVA is weliswaar het hoogste bestuursorgaan van de onderneming, maar de feitelijke zeggenschap is beperkt en ligt vooral in handen van de bestuurder (lees: directeur).

In de situatie van het WbR als overheids-NV is het van belang dat de aandeelhouders als vertegenwoordigers van de publieke rechtspersonen, gemeente Rotterdam en de provincie Zuid-Holland, twee belangen moeten behartigen: die van de eigen rechtspersoon en die van de onderneming (twee voeten in één sok).

De gemeente Rotterdam heeft een meerderheidsbelang in de onderneming wat ook tot uitdrukking komt in de stemverhouding. De stem van Rotterdam is hierbij vaak doorslaggevend. Het aantal besluiten dat unanimititeit vereist, is beperkt.

In de aandeelhoudersovereenkomst zijn een groot aantal bepalingen opgenomen welke taken de bestuurder moet uitvoeren en waarvoor hij verantwoordelijk is.

Directie

Duidelijk was, dat het WbR onvoldoende financiële, juridische en technische kennis tot haar beschikking had om het project LoO te managen. De aandeelhouders besloten daarom een interim CEO in de persoon van de hr. W.C.H. Lieshout bij het WbR aan te stellen die de opdracht kreeg op zeer korte termijn een realistische planning op te stellen.

De zittende bestuurder, Co Hamers, besloot terug te treden als bestuurder-directeur van het WbR. Ook de voorzitter van de RvC, de heer Kottman, besloot terug te treden.

De aandeelhouders besloten in juni 2019 de heer Hans van der Vlist te benoemen tot voorzitter van de RvC. De heer Ruud Bos is benoemd tot statutair directeur van het WbR. Zij zijn in de vergadering van de Algemene commissie van 11 september 2019 voorgesteld en hebben daar hun analyse gegeven over de situatie rond het WbR.

Begin 2020 besloten de aandeelhouders de heer G. Vreugdenhil (voormalig lid van de gemeenteraad van Rotterdam) te benoemen tot financieel directeur van het WbR.

Raad van Commissarissen (RvC)

De RvC bestaat uit drie leden waarvan er één wordt benoemd via een bindende voordracht door de gemeente (A), één wordt benoemd via een bindende voordracht door de provincie (B). De derde (C) wordt benoemd op voordracht van de AVA.

Mevr. Scheltema is op dit moment commissaris benoemd ,op voordracht van de provincie Zuid-Holland.

De heer J. van der Vlist is per 1 februari 2019 voorzitter van de RvC.

Aandeelhouderscommissie

In een bijzondere aandeelhoudersvergadering op 27 maart en 19 april 2018 zijn ambtelijke en bestuurlijke aandeelhouderscommissies ingesteld om de AVA beter voor te bereiden.

Ook bestaat er een "ambtelijke aandeelhouderscommissie". Dit is een tweewekelijks overleg met de directie van het WbR en vertegenwoordigers van de aandeelhouders, de gemeente en de provincie.

Bevindingen

1. De indruk bestaat dat de aandacht voor de rol, taken en bevoegdheden van de bestuurlijke gremia van het WbR beperkt is geweest.
2. Provinciale Staten weinig aandacht besteden aan de rol die het lid (of de leden) van GS als vertegenwoordiger(s) van het WbR namens de provincie speelt. Hierbij gaat het zowel om de actieve en als de passieve informatieverstrekking.
3. De financiële belangen van het WbR prevaleren boven de publieke belangen van de aandeelhouders.
4. De provincie heeft via de AVA beperkte invloed op het functioneren van het WbR. Wel is via de bestuursovereenkomst tussen de gemeente en de provincie geïntervenieerd in het bestuur van de onderneming. Dit kan gevolgen hebben wanneer het WbR niet meer aan zijn verplichtingen kan voldoen.
5. De rol van de Raad van Commissarissen verdient aandacht omdat dit orgaan een belangrijke rol speelt bij de wijze waarop het WbR wordt bestuurd.

6. Een herijking van de deelname van de provincie Zuid-Holland in relatie tot de publieke, private en bestuurlijke belangen, lijkt wenselijk.

2.2.2 Warmteparticipatiefonds

Het Warmteparticipatiefonds is opgericht op 6 oktober 2017. Dit met als doel om uitvoering te kunnen geven aan de ambities van de provincie Zuid-Holland met betrekking tot de energietransitie. Dit fonds is aangemerkt als een revolverend fonds dat als co-financier kan fungeren, waardoor private financiers sneller bereid zijn kapitaal ter beschikking te stellen voor projecten die lastig te financieren zijn vanwege de hoge risico's.

Het is een publiek financieringsinstrument dat ingezet kan worden om maatschappelijke doelen te bereiken.

Via dit fonds worden financiële middelen toegekend aan derden. Dit vindt veelal plaats in de vorm van leningen.

Op 29 maart 2017 hebben PS een investeringsstrategie vastgesteld voor dit fonds specifiek gericht op warmte waaronder "het tot stand brengen van een samenhangende hoofdstructuur voor warmtetransport met bijbehorend marktmodel en governance". Hiervoor werd € 65 mln. beschikbaar gesteld.

Het fonds wordt (opnieuw) aangevuld met aflossingen van eerder via het fonds beschikbaar gestelde leningen en daarover verschuldigde rente. Hiermee onderscheidt het fonds zich van subsidies die eenmalig verstrekt worden zonder dat er geld terugvloeit.

Destijds is er voor gekozen om dit fonds op afstand van de provincie te plaatsen waarbij PS en GS geen betrokkenheid bij individuele investeringsbeslissingen mochten hebben. Gekozen is voor een structuur waarbij een privaatrechtelijke houdstermaatschappij (Houdstermaatschappij Zuid-Holland BV) werd opgericht, die op haar beurt één of meerdere andere privaatrechtelijke rechtspersonen (werkfondsen) kan oprichten of daarin kan deelnemen.

De taak van deze houdstermaatschappij is het beheren van de aandelen van de werkfondsen en het daar ingebrachte vermogen.

Een fondsbeheerder treedt op als bestuurder en een Raad van Commissarissen (RvC) oefent toezicht uit op zowel de houdstermaatschappij als de werkfondsen.

In de oprichtingsakte is aangegeven dat de vennootschap een raad van commissarissen moet hebben en bevat verschillende bepalingen over de rol, taak en bevoegdheden van bestuurders en commissarissen. Sinds 1 augustus 2018 is de heer H.J.M. Oorthuizen statutair bestuurder van de Houdstermaatschappij Zuid-Holland BV.

De Raad van Commissarissen bestaat uit vier leden (mevr. J.P. Bahlmann, mevr. E. van Galen en de heren R. van Leen en J.W. Nieuwerhuys).

Het Warmteparticipatiefonds Zuid-Holland BV is één van de werkfondsen. De heer H.Bolscher is statutair bestuurder van dit fonds.

Het andere werkfonds is het energie-innovatiefonds ENERGIIQ. Het fondsbeheer is uitbesteed aan InnovationQuater, de regionale ontwikkelingsmaatschappij van Zuid-Holland.

Voor de beoordeling van de aanvragen is een investeringscommissie ingesteld bestaande uit vijf deskundigen.

Voor de afdekking van (mogelijke) investeringsverliezen door het Warmteparticipatiefonds en ENERGIIQ is door de provincie een risicoreserve opgebouwd. Daarbij is uitgegaan van 25 % van de omvang van de twee werkfondsen (€ 90 mln. WPF en € 35 mln. ENERGIIQ).

Bevindingen

1. De gekozen governancestructuur is complex en onvoldoende transparant. Dit vooral tegen de achtergrond dat het de bedoeling was om met de beschikbaar gestelde middelen van € 65 mln. maar één project voor te financieren.

2. Het Warmteparticipatiefonds heeft een belangrijke rol gespeeld bij de besluitvorming rond de aanleg van de LoO. Bij de verschillende stakeholders is de indruk ontstaan dat het provinciaal bestuur op verschillende momenten € 65 mln. beschikbaar wilde stellen voor de aanleg van de LoO.
3. Niet duidelijk is welke rol de aandeelhouder(s), de bestuurder en de Raad van Commissarissen van het Warmteparticipatiefonds BV hebben gespeeld bij de besluitvorming over de beoordeling van de aanvraag van het WbR.
4. De provincie heeft een eigenaars- en opdrachtgevende positie in de keten: provincie-Warmteparticipatiefonds-WbR. De governancestructuur van het Warmteparticipatiefonds leidt tot een spanning vanwege de verschillende rollen en verantwoordelijkheden.
5. De gekozen constructie waarbij PS bij de oprichting van het Warmteparticipatiefonds hadden besloten om dit fonds vorm te geven door een aparte B.V., met de provincie als enige aandeelhouder op te richten, die onafhankelijk van het politiek bestuur, beslissingen kon nemen op financieringsaanvragen, is weinig gelukkig.

2.3 Rol en positie gemeente Rotterdam

De gemeente heeft een meerderheidsbelang in het WbR wat tot uitdrukking komt in de stemverhouding in de AVA. In een enkel geval is unanimititeit bij de besluitvorming vereist. Gebleken is dat de gemeente Rotterdam zich lange tijd afzijdig heeft gehouden bij de uitvoering en effectiviteit van het WbR, zoals dat in de business case was vastgesteld.

Pas toen het WbR eind 2015 in de financiële problemen kwam intensiverde de gemeente Rotterdam haar betrokkenheid. Zo stelde het WbR op verzoek van Rotterdam een Herstelplan op en liet dit door de gemeenteraad vaststellen nadat een extern bureau een second-opinion had uitgevoerd.

De betrokkenheid van de provincie Zuid-Holland was in deze fase van de problemen slechts minimaal. De provincie is bestuurlijk niet betrokken geweest bij het opstellen van het herstelplan en heeft dit niet, zoals de gemeenteraad van Rotterdam, vastgesteld.

In het kader van de besluitvorming rond de aanleg van een warmtetransportleiding is duidelijk geworden dat de gemeente Rotterdam een dominante rol speelt. Dit is verdedigbaar vanuit het gegeven dat de gemeente Rotterdam een grote financiële bijdrage heeft geleverd om het WbR “overeind” te houden.

Tegen die achtergrond is het dan ook begrijpelijk dat de gemeente Rotterdam het hypotheekrecht heeft gevestigd op de warmteleiding vanuit het havengebied en gelegen binnen het grondgebied van de gemeente Rotterdam.

Hiermee heeft Rotterdam een belangrijke “troef” in handen (ook bij een eventueel faillissement van het WbR) bij de aanleg van de LdM+ .

Op meerdere momenten heeft de gemeente Rotterdam de indruk gewekt te handelen als zou het WbR een gemeentelijke dienst zijn.

Bij de opstelling van de Comfortletter heeft Rotterdam extern juridisch advies ingewonnen, maar dit is niet gedeeld met de provincie.

Dit is van belang omdat weliswaar juridisch de gemeente en de provincie ieder voor 100 % door Vattenfall aansprakelijk kunnen worden gesteld voor de (financiële) gevolgen van de niet-nakoming van de met het WbR gesloten contracten, maar dit betekent nog niet dat de gemeente en de provincie evenveel valt te verwijten.

Niet duidelijk is geworden hoe de gemeente Rotterdam bij de uiteindelijke besluitvorming daarover heeft geacteerd.

Bij de besluitvorming over de Bestuursvereenkomst die Rotterdam met de provincie heeft gesloten heeft Rotterdam een second opinion gevraagd van een extern bureau. Ook dit is niet met de provincie gedeeld.

Kortom, op meerdere momenten lijkt Rotterdam als aandeelhouder van het WbR een eigen koers te varen zonder daarover voldoende transparant te zijn geweest.

Op cruciale momenten vervult de gemeente als aandeelhouder een voortrekkersrol. In diverse trajecten staat het WbR aan de zijlijn. Op verschillende momenten heeft de gemeente Rotterdam de regie overgenomen.

Tijdens het gehele proces rond het herstelplan en de uitvoering ervan was de gemeente Rotterdam in de lead. Dit gold ook voor de verkenning naar de Leiding door het Midden in 2018 waarbij de gemeente Rotterdam samen met de provincie Zuid-Holland de regie naar zich heeft toegetrokken.

Bevindingen

1. Het beeld is dat de provincie zowel ambtelijk als bestuurlijk meer “volgend” dan “sturend” is geweest met betrekking tot de rol en positie van Rotterdam.
2. Interessant is de vraag of de besluitvorming in Rotterdam heeft plaatsgevonden met betrekking tot de Comfortletter en welke overwegingen daarbij een rol hebben gespeeld. Dit is van belang omdat weliswaar juridisch de gemeente en de provincie ieder voor 50% door Vattenfall aansprakelijk kunnen worden gesteld voor de (financiële) gevolgen van de niet-nakoming van de met het WbR gesloten contracten, maar dit betekent nog niet dat de gemeente en de provincie evenveel valt te verwijten.
3. De indruk bestaat dat de gemeente Rotterdam en de provincie Zuid-Holland niet op basis van gelijkwaardigheid hebben geopereerd. Begrijpelijk, gelet op het verschil in belangen en de daaruit voortvloeiende rollen en bevoegdheden. De belangen kunnen soms zelfs tegenstrijdig zijn.

3. Leiding over Oost (LoO)

3.1 Herstelplan 2016

Eind 2015 werd duidelijk dat de business case van het WbR, zoals deze bij de oprichting van het bedrijf was opgesteld, niet zou leiden tot een verantwoorde exploitatie.

Door het WbR is een herstelplan opgesteld en op 29 februari 2016 aangeboden aan de aandeelhouders.

Onderdeel van dit plan was om het bestaande warmtetransportsysteem uit te breiden o.a. naar de Leidse regio.

Op verzoek van de gemeente Rotterdam is een second-opinion uitgevoerd. Hoewel uit deze second-opinion bleek dat het herstelplan veel risico's en onzekerheden bevatten, zag de gemeente Rotterdam in het herstelplan voldoende mogelijkheden om te komen tot een nieuw perspectief voor het WbR. Met dit herstelplan werd ook een nieuwe business case opgesteld.

De gemeenteraad van Rotterdam besloot op 2 juni 2016 in te stemmen met het herstelplan en stelde € 26,5 miljoen beschikbaar om daarmee de voorbereidingskosten (voor) te financieren en in de benodigde liquiditeit van het WbR te voorzien.

Besloten werd om in afstemming met de RvC van het WbR het proces en de voortgang nauwgezet te monitoren en waar mogelijk hulp aan te bieden.

In samenspraak met de directie en de RvC van het WbR besloot de gemeente Rotterdam de directie van het WbR uit te breiden met een directeur projecten, die samen met de zittende algemeen directeur, het bestuur van het WbR zou vormen.

Niet de aandeelhouders (gemeente en provincie) hebben dit besloten, maar dit was een zelfstandig besluit van Rotterdam, die daarmee intervenieerde in een zelfstandig bedrijf.

De aanleg van een leiding naar Leiden (LoO) speelde bij het in 2016 door Rotterdam vastgestelde herstelplan een belangrijke rol.

De provincie Zuid-Holland raakte daardoor meer betrokken bij het WbR door een bijdrage te willen leveren aan de financiering van de leiding.

Het Warmteparticipatiefonds speelde daarbij een belangrijke rol om de leiding mee te financieren.

Aanvankelijk was het de bedoeling dat ook Nuon zou participeren in de aan te leggen leiding, maar dit leidde niet tot overeenstemming. Wel was Nuon bereid de restwarmte af te nemen omdat met ingang van 1 januari 2020 de gasgestookte centrale in Leiden zou sluiten.

De keuze van Nuon lag voor de hand, omdat de gemeente Rotterdam voor een periode van 30 jaar een concessie had verleend voor de bouw van de infrastructuur voor de distributie naar de eindgebruikers en voor het sluiten van leveringscontracten in het zuidelijke deel van de stad.

Ook verzorgde Nuon de warmtelevering in de gemeente Leiden.

Inmiddels was op 23 maart 2017 een samenwerkingsverband onder de naam Warmtealliantie opgericht met als doel het realiseren van een hoofdinfrastructuur die warmte moest gaan transporteren naar particuliere huishoudens, bedrijven en tuinders in de provincie Zuid-Holland. Hier maakten naast de gemeente Rotterdam en de provincie Zuid-Holland ook Eneco, Gasunie, Havenbedrijf en het WbR Holding B.V. deel van uit. De toenmalige gedeputeerde Han Weber was voorzitter van het bestuurlijk overleg.

Deze partijen hebben onderzocht of het mogelijk was om via een alternatief tracé de aanleg van een warmtetransportleiding van Rotterdam naar Leiden(LdM+)mogelijk te maken.

Door de betrokken partijen werd geconcludeerd dat de aanleg van de LdM+ financieel niet haalbaar was.

De gemeente Rotterdam en de provincie Zuid-Holland zagen zich genoodzaakt verder te gaan met de realisering van de Leiding over Oost. De totale kosten van het project werden geschat op € 220 miljoen. Het Warmteparticipatiefonds zou bereid zijn hiervan € 60 miljoen te financieren. € 100 miljoen zou via de private kapitaalmarkt moeten worden aangetrokken.

De resterende € 60 miljoen zou moeten komen uit aanvullende “overbruggingsfinanciering” tegen de achtergrond van een mogelijke uitbreiding van het aantal aansluitingen.

Ruim een jaar later (27 oktober 2017) werd door het WbR met Nuon een tweetal overeenkomsten (WTO en WLO) afgesloten. Hiermee verplichtte het WbR zich om warmte te leveren aan Nuon die op haar beurt de bestaande gasgestookte warmtecentrale in Leiden (via Uniper) niet langer in bedrijf zou houden.

Deze overeenkomsten konden worden gesloten nadat de provincie Zuid-Holland zich bereid had verklaard via het Warmteparticipatiefonds € 60 mln. beschikbaar te willen stellen voor de financiering van de leiding naar Leiden.

Om de aanleg van de leiding naar Leiden mogelijk te maken zou het WbR worden omgevormd tot een regionaal WbR met een holdingstructuur. Het Warmteparticipatiefonds zou als aandeelhouder toetreden tot het regionaal WbR.

Door het WbR werd een beroep gedaan op het Warmteparticipatiefonds voor de financiering tot een bedrag van € 60 mln. De business case voor de aanleg van de LoO is door het Warmteparticipatiefonds beoordeeld. De fondsbeheerders kwamen tot de conclusie dat er geen sprake was van een sluitende business case. De aanvraag van het WbR werd afgewezen. De provincie kreeg het verwijt geen invloed te hebben op de besluitvorming van het fonds terwijl zij wel de enige aandeelhouder was.

Bevindingen

1. Bij het opstellen van het herstelplan is de provincie niet of maar zeer beperkt betrokken geweest. Het plan is feitelijk een Rotterdamse aangelegenheid.
2. In oktober 2017 werden een tweetal overeenkomsten gesloten met Nuon zonder dat zicht was op de aanleg, planning en financiering van de LoO.
3. Niet duidelijk is wat de redenen waren dat zowel het initiatief van de Warmtealliantie als de beoordeling door het Warmteparticipatiefonds van de business case negatief uitvielen voor de aanleg van een leiding naar Leiden.

3.2 Comfortletter en 403-verklaring

Nuon (inmiddels Vattenfall) die met het WbR Infra en WbR Explo was overeengekomen om met ingang van 2020 warmte te gaan leveren, wilde zekerheid hebben dat LoO tijdig gereed zou zijn om daarmee de warmte te kunnen leveren.

Vattenfall stelde verregaande voorwaarden door van de aandeelhouders te eisen de benodigde financieringsmiddelen beschikbaar te stellen (kapitalisatie). De activiteiten in WbR Infra en WbR Explo moesten worden ondergebracht in een nieuw op te richten moedermaatschappij WbR Holding B.V. De aandelen die de provincie had in WbR Infra (8 %) werden omgezet in 2,5 % aandelen in WbR Holding.

Deze holding zou hierdoor in staat zijn de resterende financiering via de kapitaalmarkt te regelen.

De gemeente en de provincie tekenden daartoe een zogenoemde Comfortletter. PS werden hiervan op 9 mei 2018 op de hoogte gesteld en de daaraan gekoppelde 403-verklaring. Vervolgens werd besloten tot oprichting van de Holding. Deze is formeel op 21 december 2017 opgericht.

Over het besluitvormingsproces rond de Comfortletter, de oprichting van de Holding en de 403-verklaring binnen de provincie heeft de Randstedelijke Rekenkamer eerder uitvoerig gerapporteerd.

Op grond van artikel 403 van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek kan een moedermaatschappij (in dit geval Warmtebedrijf Holding B.V.) zich garantstellen voor de schulden van een dochterbedrijf

(in dit geval WbR Infra N.V. en WbR Explo N.V.). De moedermaatschappij moet hiervoor een aansprakelijkheidsverklaring deponeren bij de Kamer van Koophandel. Nuon had in de met de twee dochterondernemingen (WbR Infra en WbR Explo) gesloten contracten de voorwaarde laten opnemen dat de nog op te richten Holding zich gerant zou stellen via een 403-verklaring. Als hieraan niet zou worden voldaan zou Nuon de beide contracten kunnen ontbinden. Gebleken is dat de aandeelhouders dit wilde voorkomen vanwege de consequenties die dit zou hebben voor de toekomst van het WbR. Ook zou het ontbinden van de contracten voor Nuon aanleiding kunnen zijn schadeclaims in te dienen. Deze artikel 403-verklaring is overigens nog steeds niet gedeponereerd maar dit heeft geen rechtsgevolgen richting Nuon.

De Raad van Commissarissen heeft enkele dagen voor de ondertekening van de 403-verklaring de aandeelhouders er op gewezen dat hiermee door het WbR een grote langdurige verplichting wordt aangegaan, waarvan het WbR niet weet of die kan worden nagekomen. Opmerkelijk is dat de RvC pas op dat moment in actie kwam en kennelijk niet eerder bij het opstellen van de Comfortletter was betrokken. Het WbR meldt vervolgens dat zij, op basis van een aandeelhoudersbesluit van het WbR een proces tegen de provincie voorbereidt. Aangenomen wordt dat het hierbij ging om de rechtmatigheid van het besluit in relatie tot de statuten. Niet duidelijk is waarom dit zich alleen richtte op de provincie. Door een interventie van de burgemeester van Rotterdam en de commissaris van de Koning werd de 403-verklaring toch door de provincie getekend. De indruk bestaat dat destijds sprake is geweest van een ernstig conflict tussen verschillende partijen waaronder het WbR en haar aandeelhouders, de Raad van Commissarissen en de bestuurder.

Bevindingen

1. Kennelijk had Nuon/Vattenfall onvoldoende vertrouwen dat het WbR aan haar contractuele verplichtingen zou kunnen voldoen en daarom een Comfortletter eiste en de aandeelhouders van het WbR dwong om als kapitaalverschaffer op te treden.
2. Niet duidelijk is waarom de aandeelhouders het signaal van de RvC om de 403-verklaring niet te tekenen, naast zich hebben neergelegd. Ook zijn PS niet op de hoogte gesteld van deze interventie van de RvC.
3. Bij de ondertekening van de Comfortletter wordt uitdrukkelijk gemeld dat de provincie, via het Warmteparticipatiefonds, zou bijdragen in de financiering.
4. Provinciale Staten van Zuid-Holland hebben veel aandacht besteed aan de gang van zaken rond de Comfortletter. Daarbij spitste de discussie zich vooral toe op de rol van GS, de politiek verantwoordelijke gedeputeerde en die van de ambtelijke organisatie.
5. De Rekenkamer Rotterdam en de Randstedelijke Rekenkamer hebben veel aandacht besteed aan de besluitvormingstrajecten binnen de bestuurskolom van zowel de gemeente Rotterdam als van de provincie Zuid-Holland. Hierbij ging het vooral om de feiten en veel minder om het krachtenveld waarbinnen dit zich afspeelde.
6. Niet duidelijk is welke rol de AVA en de vertegenwoordigers van de aandeelhouders bij de Comfortletter en de 403-verklaring hebben gespeeld. Dit geldt ook voor de rol en de daaruit voortvloeiende verantwoordelijkheid van het bestuur van het WbR, de Raad van Commissarissen bij de beslissing om te komen tot de aanleg van de LoO. Pas nadat de 403-verklaring moest worden afgegeven kwam de RvC in actie door de aandeelhouders te ontraden deze af te geven.
7. Kennelijk was er in de private markt niemand bereid in de aanleg van de LoO risicodragend te investeren.
8. Provinciale Staten is vooral "volgend" geweest tot het moment waarop duidelijk werd dat WbR Holding B.V. in financiële problemen kwam. Vanaf het voorjaar 2018 vond de discussie en besluitvorming vooral in beslotenheid plaats en was er sprake van geheimhouding voor wat betreft de informatie en documentatie.

3.3 Bestuursvereenkomst Rotterdam en provincie Zuid-Holland

Nadat de financiering via het Warmteparticipatiefonds niet mogelijk was, bereikte eind 2018 het college van B & W van Rotterdam overeenstemming met de provincie Zuid-Holland over een set van bestuurlijke afspraken om de aanleg van de LoO te realiseren. De gemeente Rotterdam en het Warmteparticipatiefonds zouden zorgdragen voor het benodigde aandelenkapitaal voor dit “nieuwe” WbR om daarmee de aanleg van de LoO te kunnen financieren. Rotterdam zou een kapitaalstorting doen van maximaal € 118,1 mln en de provincie via het Warmteparticipatie-fonds € 60 mln.

PS stemden op 30 januari 2019 in met de bestuursvereenkomst. Voor de provincie waren de volgende uitgangspunten belangrijk:

- a. De gemeente Rotterdam draagt zorg voor de uitvoering van het eerder vastgestelde Herstelplan voor het WbR waaronder het aflossen van de bestaande schulden van het WbR.
- b. De warmtelevering aan de Leidse regio waarmee invulling wordt gegeven aan de provinciale beleidsdoelstelling.
- c. De daartoe aan te leggen warmtetransportleiding moet voldoen aan de investeringsstrategie van het Warmteparticipatiefonds o.a. inhoudende een sluitende business case.
- d. De provinciale bijdragen lopen voor zover mogelijk via het Warmteparticipatiefonds.
- e. Er zal een due diligence onderzoek plaatsvinden dat inzicht moet verschaffen in de financiële positie van het bestaande WbR en het nieuw op te richten bedrijf.
- f. De gemeenteraad van Rotterdam stemde op 7 februari 2019 in met de bestuursvereenkomst.
- g. Een succesvolle aanbesteding en een definitieve business case zouden bepalend zijn voor de definitieve beslissing die rond de zomer van 2019 werd verwacht.

De overeenkomst had financiële consequenties voor de provincie tot een bedrag van € 137,5 mln. Dit bedrag bestond naast de eerder toegezegde bijdrage van het Warmteparticipatiefonds van € 90 mln. uit:

Verhoging bijdrage Warmteparticipatiefonds (van € 60 naar € 90 mln.)	€ 30,00 mln.
Verhoging risicoreserve WPF	€ 12,05 mln.
Rentelasten incidenteel	€ 5,40 mln.

De inhoud van het betreffende Statenvoorstel (nr. 7163) wijkt af van wat in de bestuursvereenkomst onder 13 is opgenomen.

Tekst Bestuursvereenkomst:

“Daarnaast (verwezen wordt naar de storting van € 60 mln. voor deelname van het WPF in de WbR Holding B.V.) wordt beoogd dat het WPF een additionele kapitaalstorting zal doen van maximaal 47,5 miljoen euro in de vorm van (i) een storting van 12,5 miljoen euro in agioreserve I op nieuw uit te geven aandelen C1 in het kapitaal van WbR en (ii) een storting van € 35 miljoen euro in agioreserve II op nieuw uit te geven aandeel C2 in het kapitaal van WbR, zoals bedoeld in 16.”

In de bestuursvereenkomst is verder opgenomen dat de gemeente, de provincie, het WbR en het Warmteparticipatiefonds, nadat de kapitaalstortingen hebben plaatsgevonden, een aandeelhouders-overeenkomst zullen afsluiten.

Ook worden bepalingen opgenomen om in goed overleg met de RvC de governance van het WbR te versterken door een financial (project)controller en een commercieel vaardige statutair bestuurder (CEO) aan te trekken.

Met het WbR zou een projectovereenkomst worden opgesteld waarin de afspraken en randvoorwaarden met de aandeelhouders worden vastgelegd. De opgestelde business case zou uitzicht

bieden op een rendabele business case omdat het aantal klanten dat wordt aangesloten op de leiding sterk zou toenemen.

De gemeente heeft een onafhankelijke toets naar deze business case laten uitvoeren. Deze toets is voor de gemeente uitgevoerd door De Boer & Croon Corporate Finance. Dit bureau heeft ook het hele proces in aanloop naar de totstandkoming van de afspraken met de provincie Zuid-Holland financieel begeleid.

Ook is door dit bureau gekeken naar de situatie wanneer de leiding naar Leiden niet wordt aangelegd en het aantal nieuwe aansluitingen beperkt blijft tot Rotterdam-Zuid. Ook dan nog zou het WbR in staat zijn aan haar betalingsverplichtingen bij de bank te voldoen en in haar eigen liquiditeit te voorzien. Er hoeft vanuit de aandeelhouders in die situatie niets bijgestort te worden.

Opvallend is dat de provincie afspraken maakte die betrekking hadden op zowel het WbR als het Warmteparticipatiefonds als op private partijen. Deze gingen zelfs zover dat afspraken werden gemaakt om in te grijpen in de governance van het WbR. Ook de samenstelling van de RvC zou opnieuw moeten worden herijkt.

Het advocatenkantoor PelsRijcken heeft advies uitgebracht over de juridische aspecten van de bestuursovereenkomst..

De naam van het bedrijf zou gewijzigd worden. In dit nieuwe bedrijf zou de gemeente 50 % van het stemrecht hebben. De provincie en het Warmteparticipatiefonds zouden samen de andere 50 % hebben.

De gemeenteraad van Rotterdam heeft op 20 december 2018 tot een en ander besloten.

In het voorstel dat B & W aan de raad van Rotterdam hebben gedaan is een passage opgenomen waaruit blijkt dat zowel de gemeente als de provincie een second opinion hebben laten uitvoeren naar de business case voor de LoO.

Een dergelijke passage ontbreekt in het voorstel van GS aan de Staten van januari 2019 nr. 7163. Hierin wordt ook niet verwezen naar de in opdracht van de provincie uitgevoerde second opinion. Opvallend is verder dat in het door de gemeente Rotterdam en de provincie Zuid-Holland uitgebracht persbericht wordt gesproken over een storting van € 137,5 mln. in het Warmteparticipatiefonds. Ook dit bedrag is niet af te leiden uit het Statenvoorstel.

Bevindingen:

1. PS besloten op 30 januari 2019 de bestuursovereenkomst af te sluiten terwijl het WbR contracten had afgesloten met Nuon/Vattenfall dat op 1 januari 2020 de levering van warmte moest plaatsvinden. Duidelijk was dat de daarvoor benodigde leiding er niet zou liggen.
2. Niet gebleken is dat het WbR en haar bestuursorganen (bestuurder, RvC) bij de opstelling van de bestuursovereenkomst betrokken zijn geweest.
3. De overeenkomst bevat elementen waaruit blijkt dat de aandeelhouders voornemens waren in verregaande mate te interveniëren in de bedrijfsvoering van het WbR en de daaruit voortvloeiende juridische, financiële en organisatorische gevolgen.
4. Duidelijk was dat de liquiditeitspositie van het WbR dermate acuut was dat zowel de gemeente Rotterdam als de provincie Zuid-Holland zich bereid verklaarden "bij te springen" zonder dat duidelijk was dat op korte termijn de liquiditeit structureel zou verbeteren.
5. De overeenkomst een groot aantal open einden kende.
6. Niet duidelijk is wat de status van deze overeenkomst is nu met betrekking tot de aanleg van de LoO een andere weg is ingeslagen.
7. De gemeente Rotterdam een second opinion heeft laten uitvoeren naar de bestuursovereenkomst waarvan niet is gebleken dat de uitkomsten daarvan zijn gedeeld met PS.

8. Opmerkelijk is dat een extern bureau in opdracht van de gemeente Rotterdam concludeerde dat ook wanneer de LoO niet zou worden aangelegd het WbR aan haar financiële verplichtingen zou kunnen blijven voldoen.

De leiding naar Leiden is uiteindelijk niet gerealiseerd. Hieraan lagen een groot aantal redenen ten grondslag.

Daarnaast konden er vanaf het begin vraagtekens worden geplaatst of het WbR gelet op de beperkte personeelssterkte wel in staat moest worden geacht dit project tot een goed einde te brengen.

De planning bleek niet realistisch, de aanbesteding werd gestuit en de financiering was niet geregeld.

Ook in deze fase hield de gemeente Rotterdam zich afzijdig en liet alles over aan het WbR. Wel stelde de gemeente een aantal medewerkers ter beschikking voor het project LoO.

4. Leiding door het Midden (LdM)

4.1 Wateralliantie

Terwijl de voorbereidingen voor de aanleg van de LoO door het WbR gewoon doorgingen, ondertekende de provincie op 23 maart 2017 een intentieverklaring met de Gasunie, het Havenbedrijf Rotterdam, Eneco en het WbR; aangeduid als de Warmtealliantie. Dit met het doel een hoofdinfrastructuur te realiseren die warmte moest gaan transporteren naar woningen, bedrijven en de tuinders in het Westland.

Hiermee werden de eerste stappen gezet naar het project Leiding door het Midden (LdM). Ook werd onderzoek gedaan naar het maken van een aftakking richting Leiden, maar dit bleek niet haalbaar.

Het was volgens de provincie de bedoeling om het opgerichte WbR om te vormen tot een provinciaal warmtetransportbedrijf.

De Gasunie en het Havenbedrijf Rotterdam zouden onderzoeken op welke voorwaarden zij bereid zijn de aandelen van de gemeente Rotterdam in de WbR Holding N.V. te kopen.

Geconstateerd was dat de kans op levering van restwarmte aan Nuon ten behoeve van Leiden via een doortrekking van de Leiding door het Midden mogelijk betere perspectieven bood. Afsproken werd deze optie verder uit te werken en mogelijk in de plaats te laten komen van de Leiding over Oost.

4.2 Rol ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Ondertussen waren de verschillende partijen in gesprek met het ministerie van Economische Zaken en Klimaat om te komen tot de eerste fase van een samenhangende hoofdinfrastructuur voor duurzame warmte in Zuid-Holland.

Op 9 september 2019 stuurt de Minister van Economische Zaken en Klimaat een brief aan de Tweede Kamer waarin hij aangeeft dat er in de provincie Zuid-Holland een unieke kans ligt *“om met de aanleg van een grootschalig warmtetransportnet concrete stappen te zetten in de verduurzaming van de regio en minder gebruik van Groningergas”*.

Uit de brief blijkt dat hij € 90 mln. reserveert voor de nadere uitwerking van een regionaal warmtetransportnet in Zuid-Holland ende daarvoor benodigde investeringen.

Het al eerder via de Wateralliantie gestarte initiatief om te komen tot de aanleg van de LdM wordt hierbij als uitgangspunt genomen. De Gasunie kreeg de opdracht om de benodigde warmtetransportinfrastructuur aan te leggen. De provincie Zuid-Holland zou de regie krijgen om alle betrokken private en publieke partijen waaronder de bestaande netbeheerders en de verschillende gemeentebesturen hierbij te betrekken.

Hiermee treedt een nieuwe fase in waarbij de provincie Zuid-Holland met steun van het Rijk de kans krijgt invulling te geven aan de ambitie om te komen tot een Warmterotonde. Hiervoor is een bestuurlijk platform “Warmte Oostland” opgericht.

4.3 Financiering LdM+

Uit een in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat uitgevoerd vergelijkend onderzoek door CE Delft en Tebodin, bleek dat de LdM doorgetrokken naar Leiden (LdM+) beter scoort dan de LoO waarvoor de gemeente Rotterdam en de provincie Zuid-Holland zich eerder sterk maakten.

Het ministerie, de provincie en de gemeenten Rotterdam en Leiden concludeerden op 30 maart 2020 gezamenlijk dat op deze weg moest worden voortgegaan en dat de business case voor de LdM+ verder zou moeten worden geoptimaliseerd. Partijen werden uitgenodigd aan te geven welke financiële mogelijkheden zij zagen om te komen tot een sluitende business case.

De provincie Zuid-Holland gaf aan onder voorwaarden te willen bijdragen aan de aanleg van de LdM/LdM+ door een lening van € 90 mln. te verstrekken via het Warmteparticipatiefonds. Daarnaast gaf de provincie aan bereid te zijn een subsidie van maximaal € 50,5 mln. te willen bijdragen en een garantiestelling voor warmteafname van € 1,5 mln. per jaar.

Ook de gemeente Rotterdam heeft een onderzoek uitgevoerd naar vier scenario's

- a. Het WbR richt zich uitsluitend op de levering van warmte binnen het grondgebied van Rotterdam.
- b. De aanleg van de Leiding over Oost (LoO) waarbij het WbR zelf investeert in een leiding van de Rotterdamse haven naar Leiden vanaf het Maasstad ziekenhuis via Zoeterwoude naar Leiden.
- c. De Gasunie legt de warmteleiding aan van Rotterdam naar Leiden. Het WbR zal een contract afsluiten met de Gasunie voor het gebruik van het warmtenetwerk. Voor het traject van Rotterdam naar Rijswijk wordt gebruik gemaakt van de leiding die de Gasunie reeds tussen Rotterdam en Den Haag gaat aanleggen (LdM-deel). Vanaf Rijswijk naar Leiden realiseert de Gasunie een aftakking op de LdM (LdM+).
- d. Als terugval (fall back) scenario zijn de gevolgen uitgewerkt van een faillissement of verkoop van het WbR.

Ook hieruit kwam naar voren dat de LdM+ als voorkeursscenario de meeste kans van slagen heeft.

4.4 Besluitvorming

De uitwerking van dit scenario (LdM+) bevindt zich op dit moment in een afrondende fase. De gemeenteraad van Rotterdam heeft inmiddels ingestemd ondervoorwaarden. Voor wat betreft de financiële randvoorwaarden is tussen de gemeente Rotterdam en de provincie overeenstemming bereikt over de verdeling van de door beide te verlenen bijdragen.

Deze verdeling is gepresenteerd in de vergadering van de commissie BE-W, maar de indruk is dat niet voor iedereen duidelijk was hoe de daar gegeven presentatie moet worden beoordeeld.

Een andere belangrijke voorwaarde is dat er tussen de aandeelhouders van het WbR (lees: gemeente en provincie) en Vattenfall overeenstemming moet zijn bereikt over de vervanging c.q. invulling van de bestaande contractuele verplichtingen tussen het WbR en Vattenfall inzake de LoO.

De aanleg van de LdM+ betekent dat ook een oplossing gezocht moet worden voor de financiering van het WbR.

Het WbR had een lening lopen bij de BNG van ruim € 100 mln. die uiterlijk op 1 oktober 2020 moest worden afgelost. De gemeente Rotterdam had zich hiervoor borg gesteld tot een bedrag van € 104 mln. De BNG bleek niet bereid de aflossing van de lening te verlengen waardoor de gemeente op basis van de borgstelling verplicht werd deze lening af te lossen.

Dit is inmiddels gebeurd waarbij de gemeente het hypotheekrecht heeft gevestigd op het leidingennet van het WbR. Dit laatste overigens onder protest van de provincie.

Het lijkt mogelijk te komen tot een sluitende business case maar daarbij zal nog overeenstemming moeten worden bereikt met de verschillende partners.

Daarbij is de verwachting dat gelet op de lange projectduur niet alle risico's in kaart zijn gebracht. Eén van de risico's is of sprake is van staatssteun. Nadat de besluitvorming over de scenariokeuze is afgerond zal hiervan een melding gedaan moeten worden bij de Europese Commissie, waarna de Commissie een besluit zal nemen.

Bevindingen

1. In een eerder stadium werd aangegeven dat de aanleg van de LdM+ niet haalbaar bleek te zijn. Niet duidelijk is wat de redenen zijn dat de aanleg van deze leiding nu wel mogelijk is.
2. In het verleden zijn veel onderzoeken gedaan om te komen tot een sluitende business case voor de LoO. Hieruit bleek meermalen dat bij een verdere uitwerking van de plannen deze onderzoeken niet altijd realistisch waren uitgevoerd.

3. De financieringsbijdrage van de provincie loopt via het Warmteparticipatiefonds. De fondsbeheerder maakt een zelfstandige afweging. Overwogen zou kunnen worden deze constructie te herzien.
4. Niet duidelijk is hoe hoog de claim van Vattenfall zal zijn die voortvloeit uit de Comfortletter en hoe de verdeling hiervan is tussen de gemeente Rotterdam en de provincie Zuid-Holland.
5. De Gasunie heeft een onderzoek uitgevoerd naar de haalbaarheid van de LdM+. De gemeente Rotterdam heeft onderzoek gedaan naar verschillende scenario's. Niet duidelijk is of beide onderzoeken op elkaar aansluiten.
6. Niet duidelijk is hoe de maximale door de provincie toegezegde bijdrage van € 50,5 mln. tot stand is gekomen.

5. Financiën en organisatie

5.1 Liquiditeitsondersteuning WbR

Begin 2018 bleek dat het WbR in acute financiële problemen was geraakt.

De gemeente en de provincie kwamen overeen dat de provincie € 700.000 als subsidie in de vorm van een lening beschikbaar zou stellen onder voorwaarde dat de gemeente Rotterdam € 4,5 mln. ter beschikking zou stellen. PS stemden in de vergadering van 28 maart in met dit GS besluit.

PS stemden op 30 januari 2019 in met het aangaan van een bestuursovereenkomst met de gemeente Rotterdam. Met betrekking tot de liquiditeitsondersteuning van het WbR werd besloten een incidentele overbruggingssubsidie in de vorm van een lening te verlenen tot een maximum bedrag van € 4 mln. De gemeente Rotterdam zou eenzelfde bedrag beschikbaar stellen. De lening zou worden terugbetaald op het moment dat een definitief investeringsbesluit zou zijn genomen voor de aanleg van de LoO.

Eind 2019 heeft het WbR opnieuw een verzoek tot de aandeelhouders gericht om extra liquiditeitsondersteuning. PS besloten op 18 december 2019 “vanwege de bestuurlijke verhoudingen” een incidentele overbruggingssubsidie te verlenen tot 1 juli 2020 in de vorm van een lening tot maximaal € 2 mln. Dit bedrag zou uiterlijk op 31 december 2020 moeten worden terugbetaald.

Tevens werd besloten € 7,5 mln. voor de voorbereidingskosten van de LoO en de kosten voor het vergelijkingsonderzoek van de LdM+ en de LoO ter beschikking te stellen.

Door het WbR is eind 2019 een voorstel gedaan over de te verwachte financiële gevolgen van de vervangende warmtelevering aan Nuon. In de besloten commissievergadering BE-W van 7 oktober j.l. is aangegeven dat GS hebben besloten hiervoor € 2 mln. ter beschikking te stellen.

De gemeente Rotterdam heeft eind vorig jaar aangegeven dat het WbR op termijn € 30 mln. nodig zou zijn.

Dit bedrag bestond uit de volgende componenten:

Tekort reguliere bedrijfsvoering	€ 6,2 mln.
Vorbereidingskosten LoO	€ 7,3 mln.
Tijdelijke warmtelevering Leiden	€ 4,3 mln.
Cash Swap Vattenfall	€ 7,5 mln.
Onvoorzien	€ 4,7 mln.

De gemeente gaat uit van een 50-50 verdeling met de provincie bij het voorzien in de liquiditeitsbehoefte. De hoogte, verdeling over de componenten en de voorwaarde van 50-50 verdeling tussen de aandeelhouders zijn gecommuniceerd en goedgekeurd bij de vaststelling van de bestuursovereenkomst.

Bevindingen

1. Bij de bestuursovereenkomst (30 januari 2019) werd uitgegaan van een liquiditeitsondersteuning van € 8 mln. Niet is duidelijk hoe dit zich verhoudt tot het tekort dat eind 2019 werd verwacht van € 30 mln.
2. Uit de bestuursovereenkomst blijkt niet dat is afgesproken dat 50% voor rekening van de provincie komt.
3. De vraag is of de lening van € 2 mln. inderdaad op 31 december 2020 zal worden terugbetaald, gelet op de verdere verslechtering van de liquiditeitsprognose.
4. Onduidelijk is hoeveel de kosten bedragen die het gevolg zijn van de verplichtingen die voortvloeien uit de Comfortletter.

5.2 Interne aansturing

Van belang is bij deelnemingen in een overheids-NV onderscheid te maken tussen de eigenaars- en aandeelhoudersrol en de beleidsinhoudelijke rol.

De gedeputeerde Potjer is vanuit de portefeuille Energie betrokken bij het WbR en verantwoordelijk voor het beleidsinhoudelijke publieke belang. Hier ligt ook de relatie met de Statencommissie BE-W.

De gedeputeerde Baljeu is verantwoordelijk voor financiën (waaronder deelnemingen verbonden partijen) en vanuit die rol verantwoordelijk voor zowel de eigenaars- als de aandeelhoudersrol. Mevrouw Baljeu is bestuurlijk opdrachtgever.

Aanvankelijk was een klein team betrokken en belast met het dossier WbR c.a. De leden van dit team maakten hiërarchisch deel uit van verschillende afdelingen. Ook werd gebruik gemaakt van ingehuurde expertise. Nadeel hiervan is dat externen de neiging hebben solistisch te functioneren en onvoldoende rekening te houden met controle- en verantwoordingsprincipes. Ook na vertrek van externen gaat vaak kennis en informatie verloren.

Het is van belang om er voor te waken dat, ondanks het feit dat taken niet (langer) binnen de eigen organisatie worden uitgevoerd, een kritische massa aan expertise binnen de eigen gelederen behouden blijft. De expertise is namelijk nodig om adequaat te kunnen sturen.

Gebleken is dat zowel door Rotterdam als de provincie gebruik is gemaakt van extern bureaus om business cases of scenario's "door te rekenen". De uitkomsten hiervan worden vervolgens gebruikt ter onderbouwing van besluiten. Het is voorgekomen dat de door externen gehanteerde parameters en data niet overeenkwamen met de werkelijkheid. De interne organisatie is hier voldoende kritisch op geweest.

Het hoofd van de Afdeling Ruimte Wonen en Bodem aangewezen als ambtelijk opdrachtgever en stuurt dit team ook zelf aan.

De Randstedelijke Rekenkamer heeft naar aanleiding van het onderzoek naar de besluitvorming en informatievoorziening inzake het WbR Rotterdam onderstaande aanbeveling gedaan.

Aanbeveling 1

Vraag GS om ervoor te zorgen dat bij de besluitvorming over unieke, grootschalige projecten met (toekomstige) substantiële financiële en/of juridische consequenties de risico-inschatting en bewaking van beheersmaatregelen bij een onafhankelijke projectcontroller/afdeling is belegd en deze functie ook als zodanig wordt uitgevoerd.

Naar aanleiding hiervan heeft GS besloten de onafhankelijke rol te beleggen bij het hoofd van de afdeling Financieel Juridische Zaken. Die kan gevraagd en ongevraagd adviseren wanneer sprake is van substantiële financiële en/of bedrijfsjuridische consequenties en de daarbij behorende risico-inschatting.

Daarnaast is besloten de bestaande projectorganisatie te versterken met een projectcontroller die zich o.a. zal richten op de bewaking van beheersmaatregelen.

De vraag is of hiermee op een adequate wijze invulling gegeven aan de noodzakelijke checks en balances.

Om goed te kunnen sturen is het belangrijk dat er een duidelijke rolverdeling tussen PS, GS en de ambtelijke organisatie bestaat en dat deze is vastgelegd. Ook is van belang dat een tijdige, juiste en volledige terugkoppeling plaatsvindt van wat in de AVA is besproken en besloten met inachtneming van de statuten en de aandeelhoudersovereenkomsten.

De complexiteit komt ook aan de orde bij de "overlappende" deelnemingen in de Houdstermaatschappij Zuid-Holland BV, waarvan de provincie 100% aandeelhouder is. De houdstermaatschappij is ook eigenaar van het Warmteparticipatiefonds BV.

Bevindingen

1. Er is op een adequate wijze invulling gegeven aan de noodzakelijke check en balances. Niet duidelijk is wat de rol van de projectcontroller is en zijn hiërarchische positie binnen de organisatie c.q. het team.
2. Niet gebleken is dat de rolverdeling tussen de verschillende bestuursorganen en de ambtelijke organisatie is vastgelegd.
3. Niet duidelijk is hoe de structuur zich verhoudt tot de Regeling grote projecten. Hierbij gaat het om de vraag wie de voortgangsrapportages opstelt en hoe de relatie met de Staten c.q. commissie voor wat betreft deze voortgangsrapportages vorm wordt gegeven.
4. Niet duidelijk is hoe de interne coördinatie van het standpunt van de provincie in de AVA van het WbR plaatsvindt.

5.3 Geheimhouding en beslotenheid

De besluitvorming kenmerkt zich door een proces waarbij veel informatie en overwegingen op basis waarvan besluiten zijn genomen is gebaseerd op geheime informatiedragers. Door de provincie is daarbij veelal verwezen naar afspraken die met derden daarover zouden zijn gemaakt waardoor openbare behandeling niet mogelijk was. Dit maakt het moeilijk om de bestuurlijke legitimiteit en democratische controle en beïnvloeding mogelijk te maken.

In de aandeelhoudersovereenkomst die de gemeente Rotterdam en de provincie Zuid-Holland op 21 december 2017 hebben gesloten is in artikel 15 lid 1 bepaald dat de aandeelhouders gehouden zijn alle gegevens en informatie betreffende het WbR niet te zullen gebruiken, te vermenigvuldigen of aan een derde te openbaren, behoudens na toestemming van alle andere aandeelhouders. Het tweede lid van dit artikel maakt een uitzondering mogelijk in met name genoemde situaties. Opvallend is dat artikel 15 de titel draagt van "Geheimhouding" maar dat in de tekst van dit artikel vervolgens wordt gesproken over "Vertrouwelijke informatie". Het is genoegzaam bekend dat de begrippen vertrouwelijk en geheim op grond van de Provinciewet niet eenzelfde betekenis hebben.

GS hebben via een Statenvoorstel dd. 26 februari 2018 de Staten voorgesteld geheimhouding op te leggen voor de bij brief van 21 februari 2018 verstrekte informatie m.b.t. de doorontwikkeling van het WbR Holding B.V. De Staten hebben daartoe op 28 maart 2018 besloten.

Op 13 november 2019 hebben PS een besluit genomen over de status van deze documenten en besluiten dat onder de geheimhouding vielen. Daarbij is een onderverdeling gemaakt tussen "op te heffen", "gedeeltelijk op te heffen" en "geheimhouding handhaven".

De geheimhoudingsregeling uit de Provinciewet is zo vormgegeven dat PS als hoogste bestuursorgaan van de provincie het laatste woord heeft. PS moeten beslissen over de geheimhouding van stukken, die door GS, de cdK of een commissie aan PS of aan de leden van PS worden aangeboden.

Geheimhouding kan alleen worden opgelegd op grond van een belang genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). De Wob gaat uit van de hoofdregel dat gegevens openbaar zijn tenzij zich een uitzonderingsgrond voordoet. Deze uitzonderingsgronden zijn te onderscheiden in absolute en relatieve uitzonderingen.

Van een absolute weigeringsgrond is sprake wanneer het bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die aan de provincie zijn meegedeeld.

Bij de relatieve uitzonderingsgronden vindt een belangenafweging plaats. Het belang van openbaarheid waaronder openbare democratische controle en transparantie moet worden afgewogen ten opzichte van andere belangen (uitzonderingsgronden) die zich tegen openbaarmaking kunnen verzetten.

Hierbij gaat het om economische of financiële belangen van de provincie (art. 2 onder b. van de Wob) of het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van de betrokkenen dan wel van derden.

In voorkomende gevallen heeft GS c.q. PS besloten geheimhouding op te leggen op basis van de genoemde uitzonderingsgronden.

De Provinciewet gaat er bij het in beslotenheid vergaderen vanuit dat dit uitzondering is. Gebleken is dat in dit dossier het veelvuldig is voorgekomen dat vergaderingen van commissies en Staten in beslotenheid hebben plaatsgevonden.

Ook zijn er informatiebijeenkomsten gehouden waarbij wellicht onbedoeld uitspraken zijn gedaan die uitgelegd zijn als “besluiten”.

Het risico van zowel informatiebijeenkomsten als besloten vergaderingen is dat veel informatie wordt verstrekt en gedeeld op basis waarvan besluitvorming plaatsvindt. Het komt voor dat informatie door (sommige) leden van PS voor kennisgeving wordt aangenomen terwijl GS leden er vanuit gaan dat een besluit is genomen. Dit leidt soms tot pseudo-besluitvorming.

Bevindingen

1. De motivatie op basis waarvan PS enkele malen hebben besloten al dan niet op voorstel van GS en/of een commissie geheimhouding op te leggen op documenten en andere schriftelijke informatiedragers is beperkt. Een verwijzing naar wetsartikelen is hierbij wel erg mager.
2. Geheimhouding wordt opgelegd omdat economische of financiële belangen in het geding zouden zijn. Deze belangen worden niet nader gespecificeerd alsmede van welke partij deze belangen zouden worden geschaad.
3. Een verwijzing naar de aandeelhoudersovereenkomst roept vragen op omdat niet de provincie als zelfstandig bestuursorgaan geheimhouding kan opleggen, maar dit moet plaatsvinden door de AVA.
4. Het verdient wellicht aanbeveling om een geheimhoudingsprotocol op te stellen om aan de hiervoor genoemde bezwaren tegemoet te komen.
5. De grote hoeveelheid geheimhoudingsbesluiten staan op gespannen voet met het behartigen van de publieke belangen. Bovendien hebben de wettelijke bepalingen (Provinciewet en de Wob) tot doel de belangen van “derden” te beschermen en niet van de provincie.
6. Informatieverstreking leidt soms tot pseudo-besluitvorming en veroorzaakt dat niet iedereen eenzelfde beeld heeft van wat en wanneer iets is besloten.