



Provinciale Staten Drenthe

Verbonden vertrouwen

Lessen uit het dossier 'Indonesiëprojecten WMD' voor
kaderstelling en controle door PS bij verbonden partijen

Colofon

Ons kenmerk	530
Datum	4 oktober 2018
Auteur(s)	John Smits
Versie	1.44
Status	definitief www.arenaconsulting.nl

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Protocol verbonden partijen in het kort	5
2.1	Achtergrond	5
2.2	Verbonden partijen	5
2.3	Rol en positie provincie bij verbonden partijen	6
2.4	Kaderstelling en controle door PS	7
2.5	Protocol verbonden partijen: hoe worden PS betrokken?	9
3	Introductie op het dossier 'WMD'	12
4	Dossierverloop in kort bestek	13
4.1	1999-2005: initiatief vanuit maatschappelijk engagement	13
4.2	2006-2012: mooi ondernemen in Indonesië	14
4.3	2013-2015: verhulling en onthulling	14
4.4	2016-2017: interventie en restauratie	15
5	Formele positie provincie en PS	16
5.1	Algemeen besturingsmodel WMD	16
5.2	Positie provincie Drenthe	16
5.3	Positie PS	17
6	Reflectie op rolneming	18
6.1	WMD was geleidelijk proces waar hele systeem in mee is gegaan	18
6.2	PS hebben bescheiden en overwegend meegaande rol (gehad en genomen)	18
6.3	Niet handig, maar wat hadden PS kunnen doen?	19
6.4	Voorwaarde 1: zorg dat primaire besturing verbonden partij op orde is	20
6.5	Voorwaarde 2: actief aandeelhouder zijn	20
6.6	Voorwaarde 3: signalen serieus nemen en zelf regie op informatiepositie ...	20
6.7	Voorwaarde 4: interventie op structuur én bemensing	21
6.8	Voorwaarde 5: één lijn trekken	21
7	Revisie protocol verbonden partijen?	22

BIJLAGEN

Bijlage 1: overzicht verbonden partijen Drenthe

Bijlage 2: geraadpleegde documenten

Bijlage 3: deelnemers reflecties

Bijlage 4: dossierverloop

1 Inleiding

Provincie werkt bij de uitvoering van haar publieke taak in vele vormen samen met andere overheden, bedrijven en instellingen. In een aantal gevallen is die samenwerking zo structureel dat een nieuwe organisatie wordt opgezet waarin de provincie ook medezeggenschap heeft. Zo'n organisatie wordt ook wel aangeduid als 'verbonden partij'. Behalve medezeggenschap ('bestuurlijk belang') is de provincie dan meestal ook mederisicodragers ('financieel belang'). Voorbeelden van verbonden partijen zijn Groningen Airport Eelde (GAE), de Regionale uitvoeringsdienst Drenthe (RUD) en de Waterleidingmaatschappij Drenthe (WMD).

Ondanks de naam 'verbonden partij', is zo'n samenwerkingsorganisatie voor Statenleden, maar ook voor raadsleden, vaak een 'ver van mijn bed show'. Niet vreemd: een verbonden partij heeft een eigen bestuur en raads- en statenleden (maar ook leden van Gedeputeerde Staten) zijn vaak maar zeer indirect betrokken de taken die deze organisaties uitvoeren. Het algemene beeld is dan ook vaak een organisatie waar weinig zicht en grip op is. Zeker financieel.

Om vanuit de kaderstellende en controlerende rol beter zicht en waar nodig meer grip te krijgen op verbonden partijen, is in 2013 een onderzoek uitgevoerd naar de betrokkenheid van de Staten bij verbonden partijen. Dit resulteerde in de Handreiking verbonden partijen 'In Staat van Sturing' (Statenstuk 2014-605 geheel herzien). Vervolgens hebben Provinciale Staten (PS) in 2014 een 'protocol verbonden partijen' (Statenstuk 2014-644 herzien) vastgesteld. Hierin staan afspraken tussen PS en Gedeputeerde Staten (GS) over de wijze waarop PS bij de besluitvorming over verbonden partijen betrokken en geïnformeerd worden.

Het protocol is nu ruim 3 jaar in gebruik en heeft bijgedragen aan meer helderheid over de positie van de provincie (GS en PS) bij verbonden partijen en heeft bijgedragen aan een verbeterde informatiepositie van PS. Toch 'glipt' er – zo lijkt het in elk geval - soms nog een dossier doorheen. Zoals in 2015/2016 het dossier 'Indonesië-projecten WMD'. In onderliggend rapport worden de ervaringen met het dossier WMD, en vooral de wijze van rolneming door PS, tegen het licht van het protocol verbonden partijen gehouden: wat kan uit de casus WMD worden geleerd en in hoeverre vraagt dat om een aanpassing van het protocol?

Het rapport is zowel bedoeld voor nieuwe als zittende Statenleden. Het bevat enerzijds een korte samenvatting van wat de aard van verbonden partijen is, hoe die verbondenheid met de provincie eruit ziet, wat de rol en positie van PS daarin zijn en wat de essenties zijn van

het protocol verbonden partijen. Anderzijds bevat het een uiteenzetting van de het dossier 'Indonesië-projecten WMD' en de lessen die daar voor de rolneming door PS bij verbonden partijen uit kunnen worden getrokken. Het rapport eindigt met een aantal aanbevelingen voor aanpassing van het protocol en de organisatorische condities voor een adequate rolneming door PS als het gaat om verbonden partijen.

2 Protocol verbonden partijen in het kort

2.1 Achtergrond

In december 2014 hebben Provinciale Staten (PS) van Drenthe het 'protocol verbonden partijen' vastgesteld (Statenstuk 2014-644 herzien). Hierin hebben PS vastgelegd hoe zij hun kaderstellende en controlerende rol bij verbonden partijen willen invullen en zijn afspraken gemaakt tussen PS en GS over de informatievoorziening. De basis hiervoor is gelegd in de handreiking 'In staat van sturing' uit december 2013 (Statenstuk 2014-605 geheel herzien). In dit hoofdstuk worden de hoofdpunten uit de handreiking en het protocol kort samengevat.

2.2 Verbonden partijen

De provincie voert een breed palet aan wettelijke taken en eigen beleidstaken uit. Variërend van bijvoorbeeld het realiseren van grote natuur- en landschapsprojecten, het waarborgen van basisvoorzieningen zoals drinkwaterwinning en openbaar vervoer tot toezicht en handhaving als het gaat om risicovolle bedrijven. Deels voert de provincie die taken zelf uit. Deels besteedt de provincie de uitvoering uit aan marktpartijen of maatschappelijke organisaties. En deels voert de provincie taken in samenwerking uit.

Samenwerking gebeurt vaak in projecten. Maar soms wordt voor die samenwerking een nieuwe organisatie (rechtspersoon) opgericht, of sluit de provincie bij een bestaande organisatie aan. Het provinciebestuur heeft dan geen volledige zeggenschap over die organisatie – zoals over de eigen provinciale organisatie – maar mede-zeggenschap. We spreken dan van een 'verbonden partij' waarin de provincie een bestuurlijk- en financieel belang heeft. Een bestuurlijk belang wil meestal zeggen dat de provincie één of meer zetels in het bestuur van de verbonden partij heeft. Een financieel belang wil zeggen dat de provincie mee deelt in winst- en verlies van de organisatie en ook financieel risicodragend is.

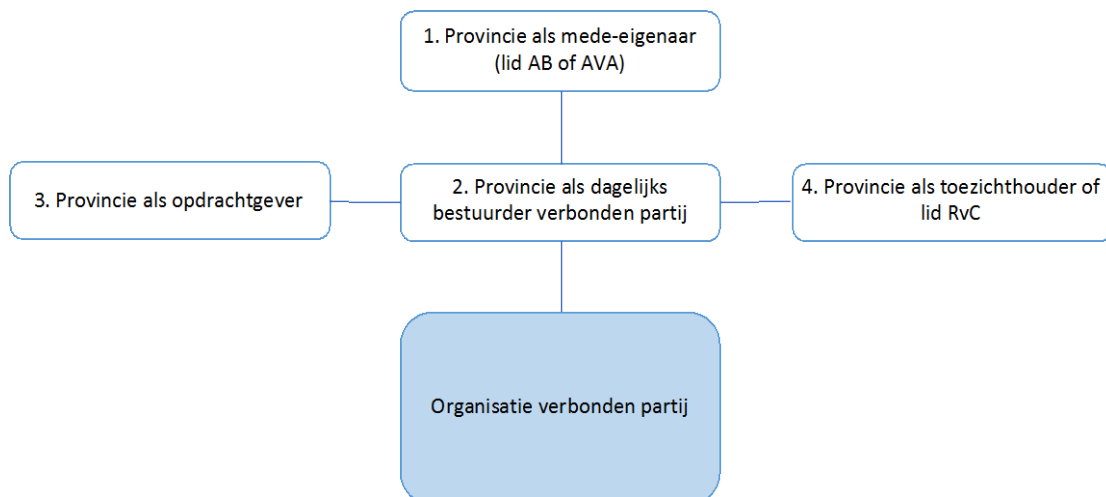
De provincie Drenthe neemt deel in vierentwintig verbonden partijen in verschillende juridische vormen (zie bijlage 1). Enkele voorbeelden zijn:

- Gemeenschappelijke regelingen, zoals de Regionale uitvoeringsdienst (RUD) en de Noordelijke Rekenkamer.
- Stichtingen, zoals de Drentse Energie Organisatie (DEO).
- Overheids-vennootschappen, zoals de Waterleidingmaatschappij Drenthe (WMD) en Groningen Airport Eelde (GAE).
- Coöperaties of verenigingen (zoals IPO).

De gekozen bestuurlijk-juridische vorm hangt van verschillende factoren af. De aard van de opgave: voert de organisatie wettelijke provinciale taken uit of niet? Is juist enige distantie nodig vanwege onafhankelijkheid? Of is juist veel zeggenschap nodig vanwege de het beleidsmatige karakter van de taken? Wie zijn de partners in de verbonden partij? Welke (financiële) risico's zijn er? Soms gelden er ook wettelijke eisen, zoals verplichte deelname in een gemeenschappelijke regeling voor de vergunningverlening aan en toezicht bij risicovolle bedrijven.

2.3 Rol en positie provincie bij verbonden partijen

In essentie kan de provincie op vier manieren 'verbonden' zijn met zo'n (samenwerkings)organisatie:



Afbeelding 1: provinciale rollen bij verbonden partijen

1. De provincie als mede-eigenaar: de provincie heeft dan stemrecht in een algemeen bestuur (AB), algemene vergadering van aandeelhouders (AVA) algemene ledenvergadering (ALV). De provincie bepaalt dan samen met de andere eigenaren, deelnemers of leden wat de organisatie moet presteren, hoe de organisatie eruit ziet, wat de financiële kaders zijn, hoe deelnemers worden geïnformeerd etc. Als mede-eigenaar kan de provincie samen met de andere eigenaren, zo nodig ingrijpen in het bestuur van de organisatie.
2. De provincie als dagelijks bestuurder: de provincie heeft een zetel in het dagelijks bestuur van de verbonden partij en is daarmee direct verantwoordelijk voor het functioneren van de organisatie.
3. De provincie als opdrachtgever: de provincie geeft opdracht aan het dagelijks bestuur van de verbonden partij om taken of werkzaamheden uit te voeren. Daarvoor wordt vaak een dienstverleningsovereenkomst opgesteld. De provincie kan daarbij sturen op resultaat, kwaliteit etc. van wat wordt geleverd maar niet op hoe de organisatie werkt.

4. De provincie als toezichthouder: de provincie heeft geen directe rol in het dagelijks bestuur maar ziet toe op het functioneren van het bestuur van een vennootschap of stichting.

In de praktijk kan de provincie op meerdere manieren gelijktijdig verbonden zijn. Soms is dat onvermijdelijk. Bijvoorbeeld de provincie als mede-eigenaar en opdrachtgever van de regionale uitvoeringsdienst (RUD). Dat hoeft niet direct problematisch te zijn, mits de rollen maar duidelijk worden gescheiden. Dat geldt ook voor de rollen van mede-eigenaar en bestuurder in de verhouding van bijvoorbeeld een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur: als de provincie in beiden een zetel bekleedt, controleert de provincie in feite zichzelf. Vooral de posities van toezichthouder i.c. lid van de raad van toezicht/commissarissen en bestuurder in eenzelfde organisatie zijn onverenigbaar¹.

De provincie wordt in deze rollen in de regel bestuurlijk vertegenwoordigd door een lid van GS. Soms zijn dat meerdere rollen naast elkaar (lid AB, lid DB en bestuurlijk opdrachtgever). Deze rollen kunnen door verschillende leden van GS worden ingevuld, maar dat hoeft niet altijd het geval te zijn. In sommige gevallen kunnen ook ambtelijke vertegenwoordigers (als gemandateerd bestuurlijk opdrachtgever) of statenleden (als lid van een AB, bijvoorbeeld bij SNN) deze rollen invullen.

2.4 Kaderstelling en controle door PS

Binnen het provinciebestuur stellen PS de inhoudelijke en financiële kaders voor de te realiseren ambities en het beleid. GS zijn verantwoordelijk voor de organisatie en uitvoering om deze ambities te realiseren. Deze kaders kunnen bijvoorbeeld gaan over duurzaamheidsdoelstellingen, veiligheid, behoud- en ontwikkeling van natuur- en landschapswaarden of economische ambities. De controle houdt in dat GS (jaarlijks) verantwoording afleggen aan PS over de mate waarin doelstellingen zijn gerealiseerd en hoe (financiële) middelen zijn besteed.

Wat is niet anders dan bij eigen taakuitvoering?

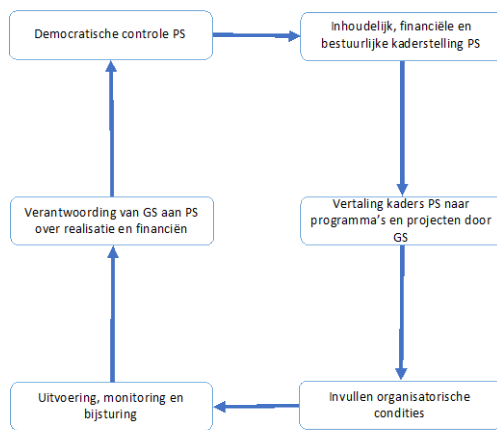
Voor het proces van kaderstelling en controle maakt het in wezen *niet* uit of de provincie taken zelf uitvoert, laat uitvoeren door derden of deze in samenwerking uitvoert via een verbonden partij. Het maakt daarbij voor wat betreft de (mede)eigenaarsrol ook niet uit of het om de uitvoering publieke taken of om niet-wettelijke commerciële activiteiten gaat. De laatste kunnen immers ook een financieel risico inhouden voor de provincie i.c. een risico

¹ Een lid van een algemeen bestuur houdt ook toezicht op het dagelijks bestuur. Dus ook de positie van de provincie (of een gemeente) in beide gremia, kan een spanningsveld opleveren. In de constructie van een gemeenschappelijke regeling is het echter niet ongebruikelijk dat de provincie zowel lid van het AB als van het DB is. Als die keuze wordt gemaakt, is het in elk geval raadzaam om een hoofdelijke scheiding te hebben, d.w.z. dat het DB niet uit het midden van het AB wordt gekozen, maar andere bestuurders zijn.

vormen voor de uitvoering van wettelijke taken. Met andere woorden, ook bij een verbonden partij:

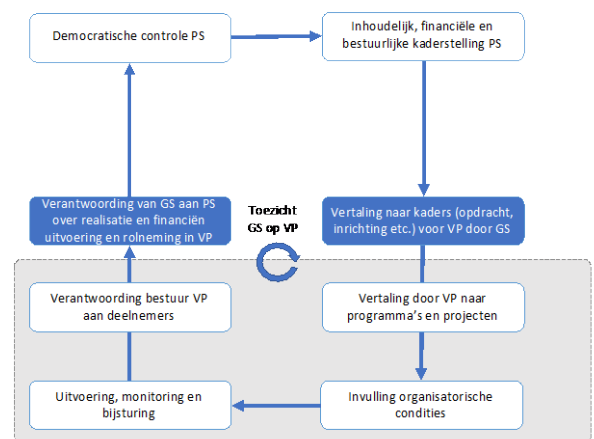
- geven PS de kaders mee aan GS voor wat met de uitvoering van de taken moet worden bereikt en wat daarvoor de financiële kaders zijn;
- zijn GS verantwoordelijk voor het realiseren van het beleid i.c. de uitvoering van taken;
- leggen GS verantwoording af aan PS over de realisatie van het beleid en het binnen de financiële kaders blijven.

Provincie voert taken zelf uit



- GS kunnen kaders PS direct doorvertalen naar programma's en organisatie
- GS hebben directe en volledige zeggenschap over de uitvoeringsorganisatie
- Directe verantwoording GS aan PS over prestaties, financiën en governance

Provincie heeft taken belegd bij verbonden partij



- Directe doorwerking kaders PS mede afhankelijk van mandaat verbonden partij
- GS hebben geen absolute maar indirect en/of gedeelde zeggenschap over de uitvoeringsorganisatie
- Bestuurlijke positie, b.v. in stemverhouding
- GS houden als mede-eigenaar/deelnemer toezicht op VP
- GS leggen verantwoording af over de eigen rolname in de verbonden partij
- GS voor informatievoorziening en controle mede afhankelijk van verbonden partij

Afbeelding 2: doorwerking kaderstelling en controle

Wat is wél anders bij uitvoering door een verbonden partij?

In vergelijking met de uitvoering van taken in eigen beheer, veranderen er drie zaken.

1. De wijze waarop en de mate waarin de provincie – en dus ook PS – *invloed kunnen uitoefenen* op de uitvoering en/of uitvoeringsorganisatie. PS kunnen GS inhoudelijke, financiële en bestuurlijke kaders meegeven voor de uitvoering van taken die bij een verbonden partij zijn belegd. Of deze kaders direct en dwingend (kunnen) doorwerken in de uitvoering van de verbonden partij, hangt van een aantal factoren af:
 - De *juridische mandaat/vorm* van de verbonden partij, bijvoorbeeld via een statuut, gemeenschappelijke regeling of dienstverleningsovereenkomst.
 - De *getrapte besluitvorming en verantwoording*: de kaderstelling en controle vinden niet exclusief en direct door de provincie plaats, maar bijvoorbeeld via een algemeen bestuur, algemene vergadering van aandeelhouders.
 - De *bestuurlijke positie(s) van de provincie*, bijvoorbeeld in de stemverhouding.

2. De (bestuurlijke) *rolneming van GS* in de verbonden partij namens de provincie en het afleggen van verantwoording daarover: hoe hebben GS getracht de kaders van PS te laten doorwerken en hoe hebben GS toezicht gehouden op de verbonden partij?
3. De *informatievoorziening* over de prestaties en financiën van een verbonden partij. Ook deze is getrapt en GS is voor haar informatie en het kunnen informeren van PS, mede afhankelijk van de verbonden partij.

2.5 Protocol verbonden partijen: hoe worden PS betrokken?

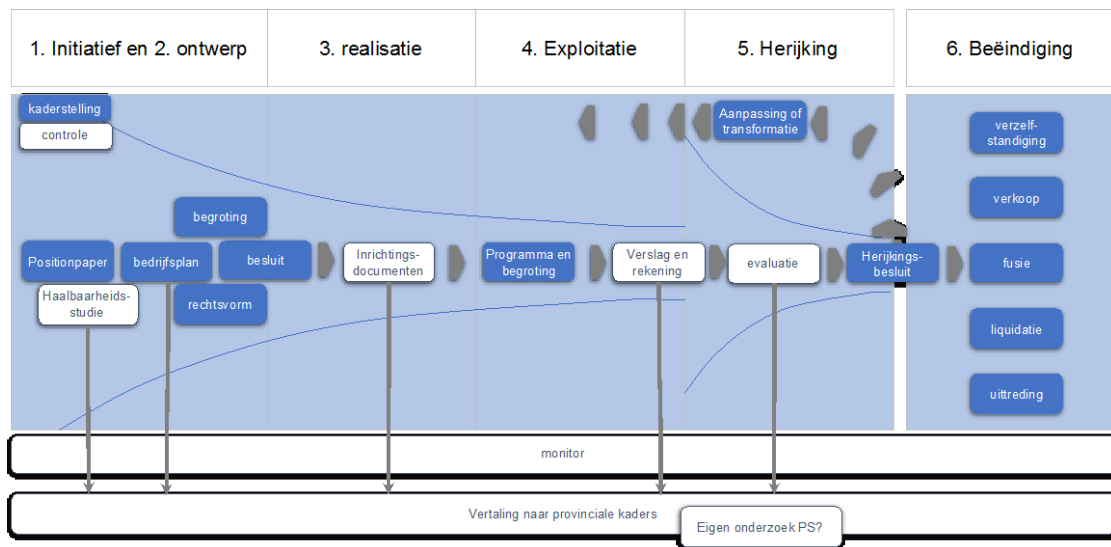
In het 'protocol verbonden partijen' is vastgelegd hoe PS voldoende zicht willen en grip willen houden op verbonden partijen. Daarbij is een belangrijke notie dat de invloed van PS het grootst kan zijn op het moment dat de provincie toetreedt tot een verbonden partij. Is dat punt voorbij, heeft de provincie geen exclusieve en directe zeggenschap meer over de uitvoeringsorganisatie. In het protocol worden vijf fasen onderscheiden met daarin de mogelijkheden en instrumenten om kaders te stellen en controle uit te voeren over (de provinciale taken die zijn belegd bij) een verbonden partij.

1. *Initiatieffase*

In deze fase gaat het om de vraag en zo ja onder welke voorwaarden taken door een verbonden partij zouden moeten worden uitgevoerd: is de opdracht aan de verbonden partij? Wat is het financieringsmodel (en risico's)? Waarover wil de provincie hoeveel zeggenschap hebben (opdracht? Organisatie?)? En wat is daarbij een passende juridische vorm? PS kunnen daar in dit stadium – bijvoorbeeld aan de hand van een startnotitie - de kaders voor stellen, bij voorkeur Staten-breed en gedeeld met GS.

2. *Ontwerpfase*

Door de organisaties die een verbonden partij willen opzetten, wordt in deze fase een bedrijfs- en implementatieplan, begroting, besturingsmodel/juridische vorm (statuten, tekst gemeenschappelijke regeling etc.) uitgewerkt. PS worden hierover door GS geïnformeerd waarbij GS ook aangeven waar de mogelijke risico's voor de provincie liggen, hoe deze worden afgedekt, hoe PS in het verdere proces en werking van de verbonden partij worden betrokken en wat de evaluatiemomenten en -punten zijn ('periodieke APK-lijst'). Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn ook de toetredings-, exit/interventiestrategie. Afhankelijk van de juridische vorm en financiële risico's zullen GS aan PS instemming moeten vragen voor het vormen van de verbonden partij.



Afbeelding 3: fase verbonden partij en rolneming PS

3. Realisatiefase

In deze fase wordt de verbonden partij als organisatie (rechtspersoon) opgericht en ingericht, het bestuur ingesteld en afhankelijk van aard en omvang van de verbonden partij de organisatie, huisvesting, ICT etc. In deze fase worden PS geïnformeerd over het verloop over dit proces, of er mogelijke (nieuwe) risico's aan het licht komen en zo ja welke voorzieningen daarvoor worden getroffen.

4. Exploitatiefase

De verbonden partij is in deze fase 'in bedrijf'. Kaderstelling en controle vindt plaats in lijn met de jaarlijkse cyclus van (programma)begroting en verantwoording. Waar nodig maken GS daarbij een vertaling van de verslaglegging van de verbonden partij naar de provincie: wat zijn de prestaties van de verbonden partij, wat is de relatie met de provinciale doelstellingen, welke ontwikkelingen en mogelijke risico's zijn er en wat wordt daarmee gedaan? De verbonden partij en daarmee ook GS als vertegenwoordiger namens de provincie, hebben een actieve informatieplicht, ook buiten deze jaarcyclus. De controle van PS richt zich daarbij nadrukkelijk niet alleen op de financiële kant van de verbonden partij, maar ook op de prestaties (in relatie tot de provinciale doelstellingen) en de governance.

5. Herijkingsfase

Op geregelde momenten zal het functioneren van een verbonden partij tegen het licht worden gehouden: inhoudelijk (voldoen prestaties? Is aanpak effectief?), bedrijfsmatig, financieel, bestuurlijk (voldoende transparant, betrokken, democratisch etc.) etc. etc.. Dit

kan leiden tot herijking van de opdracht, besturing of organisatie. Herijking kan ook leiden tot het besluit de verbonden partij te verzelfstandigen, te verkopen, te laten fuseren met een andere organisatie, te liquideren of als provincie uit te treden (exit-strategie!). Afhankelijk van de impact daarvan, zullen PS bij deze herijking worden betrokken. Naast herijking van het functioneren van de verbonden partij zelf, kan de provincie ook het eigen functioneren als deelnemer/aandeelhouder en/of opdrachtgever tegen het licht worden gehouden. Daarbij hoort ook de rolneming van de PS en het samenspel tussen GS en PS in de informatievoorziening.

Willen PS hun rol goed kunnen nemen, zijn de volgende zaken van belang:

- Borgen en organiseren van eigen kennis en expertise, bijvoorbeeld in de vorm van het vragen van een second opinion of laten doen van eigen onderzoek (griffie, rekenkamer, etc)
- Bij verbonden partijen niet (teveel) denken in lijnen van collegepartij en oppositie: PS als geheel hebben belang bij het goed uit kunnen oefenen van de controlerende taak.
- Bij verbonden partijen gaat het in eerst aanleg niet om PS versus GS maar om de provincie die participeert in een andere organisatie. GS en PS hebben hierin een gedeeld provinciaal belang.

3 Introductie op het dossier ‘WMD’

In de loop van 2015/2016 werd duidelijk dat zich bij de Waterleidingmaatschappij Drenthe (WMD) grote financiële problemen voordeden. Meer specifiek rond de participaties van de WMD in Indonesië. De provincie Drenthe is 50% aandeelhouder in de NV Waterwaterbedrijf Drenthe, waar de WMD 100% onderdeel van is. Sinds circa 2004 is de WMD via dochterondernemingen betrokken bij diverse ontwikkelingsprojecten, onder meer in Indonesië. In de loop van 2015/2016 werd voor de aandeelhouders duidelijk dat de participatie in deze projecten verliesgevend was. De NV Waterbedrijf heeft naar schatting 13 miljoen euro moeten afboeken op de projecten en het eigen vermogen met eenzelfde bedrag zien dalen. De aandeelhouders moeten hiervoor een voorziening treffen. Naar het verloop van het proces en de financiële en juridische implicaties werden en worden verschillende onderzoeken uitgevoerd. Naar aanleiding daarvan hebben de aandeelhouders en de Raad van Commissarissen inmiddels een aantal maatregelen genomen.

In de vergadering van 19 april 2017 heeft de PvdA (ondersteund door CDA, PVV en D66), Provinciale Staten van Drenthe opgeroepen tot een aanvullende analyse van de *eigen* (informatie)positie en rol van PS in het hele proces. Op basis daarvan heeft de Commissie van Onderzoek besloten tot een onderzoek, aanvullend op het reeds uitgevoerde en nog lopende onderzoek. Het doel daarvan is om Provinciale Staten meer inzicht en handvatten te bieden voor het invullen van de kaderstellende en controlerende rol bij (juridisch) meer complexe verbonden partijen en/of bij ‘incidenten’ zoals NV Waterbedrijf Drenthe. Dit aanvullende onderzoek is nadrukkelijk *niet* bedoeld om een (politiek en juridisch) oordeel te vellen over het dossier als zodanig, maar om lessen te leren voor de toekomst.

De volgende hoofdstukken schetsen de bevindingen uit dit nadere onderzoek en welke lessen eruit kunnen worden geleerd. Achtereenvolgens gaan we in op:

1. Een reconstructie van de ontwikkeling van ‘het dossier Indonesiëprojecten’ en de rol(neming) van PS daarin².
2. De formele positie van de provincie (en PS) binnen de WMD.
3. Een samenvatting van de (zelf)reflectie met Statenleden op deze rol en rolneming.
4. Conclusies en aanbevelingen wat betreft het protocol verbonden partijen.

Het nadere onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een scan van openbare documenten (zie bijlage 2) en videoverslagen van vergaderingen van PS inzake de WMD en drie reflectiegesprekken met Statenleden (zie bijlage 3).

² De hoofdtekst bevat een samenvatting. In Bijlage 3 is de ontwikkeling van het dossier uitvoeriger beschreven.

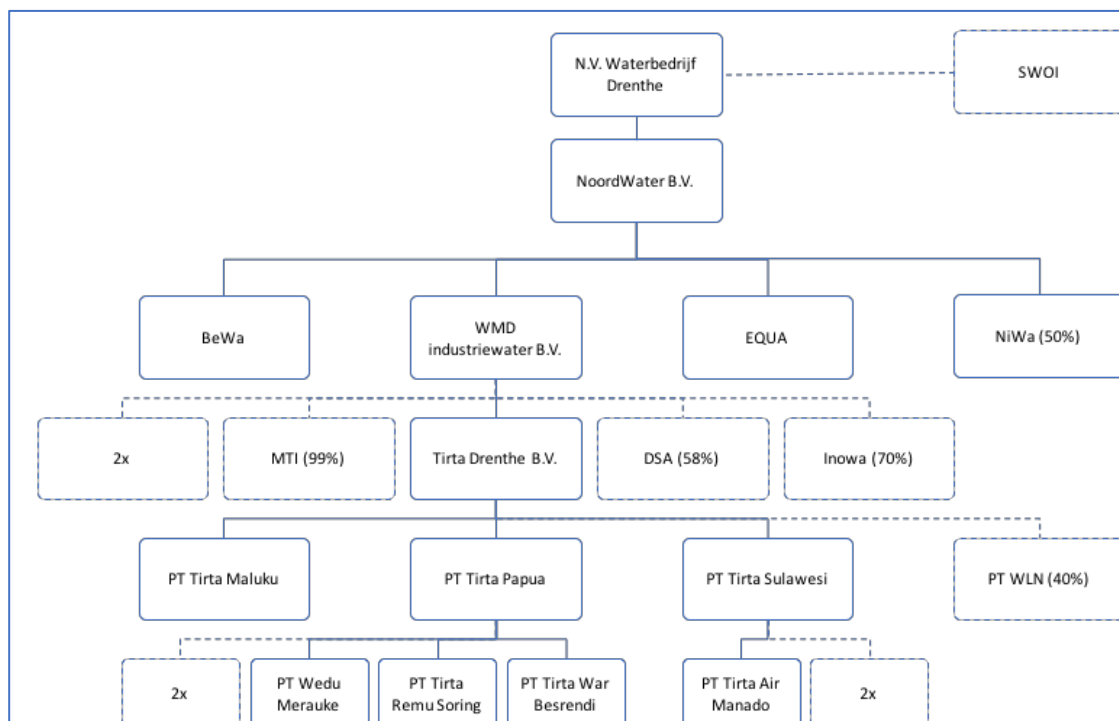
4 Dossierverloop in kort bestek

Het dossier 'Indonesië-projecten WMD' kent een geschiedenis van inmiddels 15-20 jaar. In die periode groeit de participatie van de WMD in Indonesië uit tot een werkstructuur met tientallen bv's en met een uiteindelijke investering vanuit Nederland van circa €40 miljoen euro. Waarvan circa € 30 miljoen door de WMD en circa €10 miljoen euro aan subsidie van de rijksoverheid. In dit hoofdstuk wordt de ontwikkeling van het dossier en de rol van PS daarin, kort samengevat. Daarbij worden vier perioden onderscheiden met elk een min of meer karakteristieke dynamiek. De indeling is in zekere zin arbitrair maar helpt wel de complexiteit van het ontwikkelingsproces en de rol(neming) van PS wat beter te duiden.

Bijlage 4 bevat een meer uitvoerige beschrijving.

4.1 1999-2005: initiatief vanuit maatschappelijk engagement

De basis voor het dossier 'Indonesië-projecten WMD' is gelegd in 1999 met enkele (bescheiden) projecten waarin Nederlandse kennis op het gebied van drinkwaterwinning wordt geëxporteerd. Dit vooral ingegeven door maatschappelijk en politiek engagement: ontwikkelingshulp en noodhulp na de tsunami van 2004. Om de groeiende investeringen en subsidies juridisch goed onder te kunnen brengen wordt een constructie in het leven geroepen met een aparte bv in Nederland voor de Indonesië-projecten (Tirta) welke op haar beurt participeert in Indonesische bedrijven die de projecten uitvoeren.



Afbeelding 4: juridische structuur tm 2015

De werkstructuur bestaat rond 2005 uit een tiental b.v.'s waarin de WMD via Tirta (deels) direct of indirect participeert en de stichting SWOI waar de rijkssubsidies zijn ondergebracht. De provincie Drenthe is zowel in de algemene vergadering van aandeelhouders (AvA) als raad van commissarissen (RvC) van de WMD vertegenwoordigd via één lid van GS. De CdK is op persoonlijke titel bestuursvoorzitter van de SWOI. De directeur van de WMD is tevens secretaris van de SWOI. Over de structuur en rollen worden vooral door het CDA kritische vragen gesteld, doch deze leiden niet tot wijzigingen.

4.2 2006-2012: mooi ondernemen in Indonesië

Rond 2010 bedragen de investeringen bijna € 18 miljoen euro. Vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken – als subsidiegever – komen de eerst kritische geluiden over de projecten (mid-term review 2009). Vooral over het niet realiseren van de planning en de projectverliezen. Dit leidt vooralsnog niet tot strategische heroverwegingen van de WMD of interventies van de RvC of AvA. De CdK (als voorzitter van de SWOI) doet in 2012 een (beeld)verslag aan PS van een werkbezoek aan de projecten met daarin het accent op de verdiensten. PS nemen hiervan kennis. Vanuit de PVV-fractie worden kritische vragen gesteld bij de leningen van SWOI aan de WMD. Die worden door de bestuursvoorzitter van de SWOI beantwoord door te verwijzen naar de jaarverslagen.

Om andere reden dan de Indonesië-projecten (betrokkenheid en besluitvorming betrokkenheid WMD bij nieuwe dierenpark Emmen) treedt toenmalig gedeputeerde Klip af als president-commissaris van de WMD en als vertegenwoordiger van de provincie als aandeelhouder. Om tot een duidelijkere scheiding van rollen te komen, wordt de provinciale vertegenwoordiging in de raad van commissarissen en de AvA gescheiden.

4.3 2013-2015: verhulling en onthulling

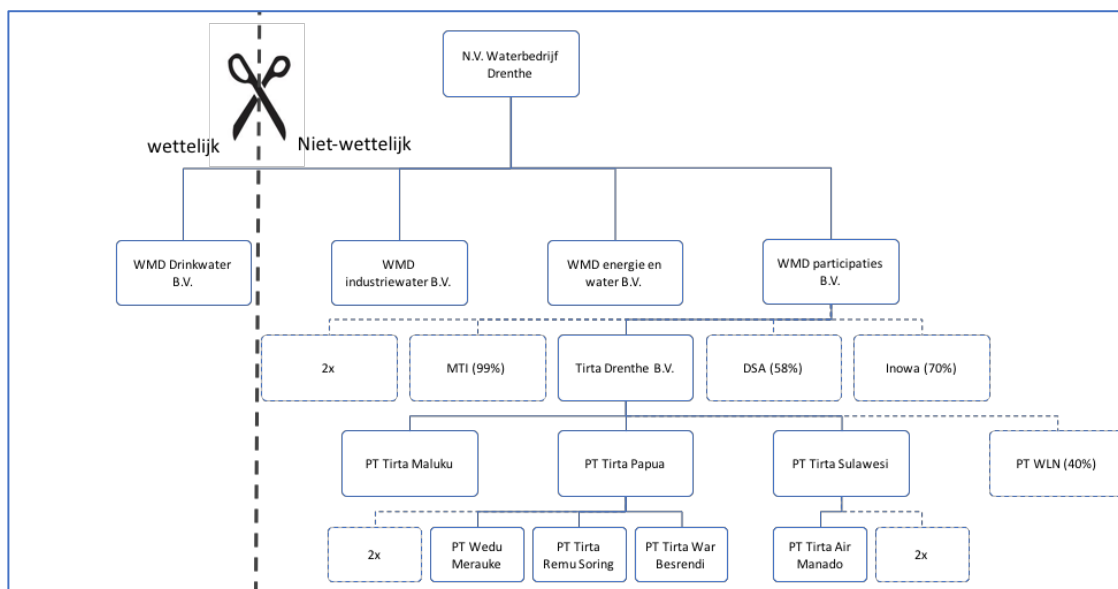
In 2013 volgt er wederom een rapport van het ministerie van Buitenlandse Zaken ('final evaluation'), gericht aan de directie van de WMD. De strekking is gelijkloidend aan die van de mid-term-review uit 2009. Ditmaal vergezeld van een advies van toenmalig Minister Ploumen om de projecten te heroverwegen en de vorderingen kwijt te schelden. Deze rapportage en brief worden op dat moment door de directeur onthouden aan de raad van commissarissen en aandeelhouders. De voorzitter van de SWOI heeft kennis van de informatie maar deelt deze niet met de RvC of aandeelhouders van de WMD omdat er geen formele aanspreek- of verantwoordingsrelatie is.

In de notitie 'Evaluatie van tien verbonden partijen' uit 2014 kwalificeren PS de WMD nog als een verbonden partij waarbij de provincie als aandeelhouder 'geen specifieke financiële risico's loopt'. In 2015 komen bij de RvC en aandeelhouders van de WMD eerste signalen door dat 'het financieel niet goed zit' met de projecten. In 2015 escaleert de situatie als een conflict ontstaat tussen directie en accountant. De RvC grijpt in en stelt een andere accountant aan en een medecommissaris voor het opstellen van de jaarrekening. Ook in

deze periode waren de Indonesië-projecten geen specifiek aandachtspunt van PS. Er was wel een zeker 'onbehagen' jegens de governancestructuur van de WMD – rond het opstappen van de gedeputeerde als commissaris bij de WMD – maar dat heeft niet geleid tot nadere interventies.

4.4 2016-2017: interventie en restauratie

De nieuwe accountant onthoudt ook goedkeuring aan de jaarrekening over 2015. In 2016 grijpt de RvC opnieuw in. Mede als het achterhouden van de 'final evaluation' en brief van minister Ploumen aan het licht komen. Naast het aanstellen van een nieuwe (interim)directeur wordt een aantal onderzoeken ingesteld. Deels door de RvC, deels door de aandeelhouders.



Afbeelding 5: juridische structuur vanaf 2016

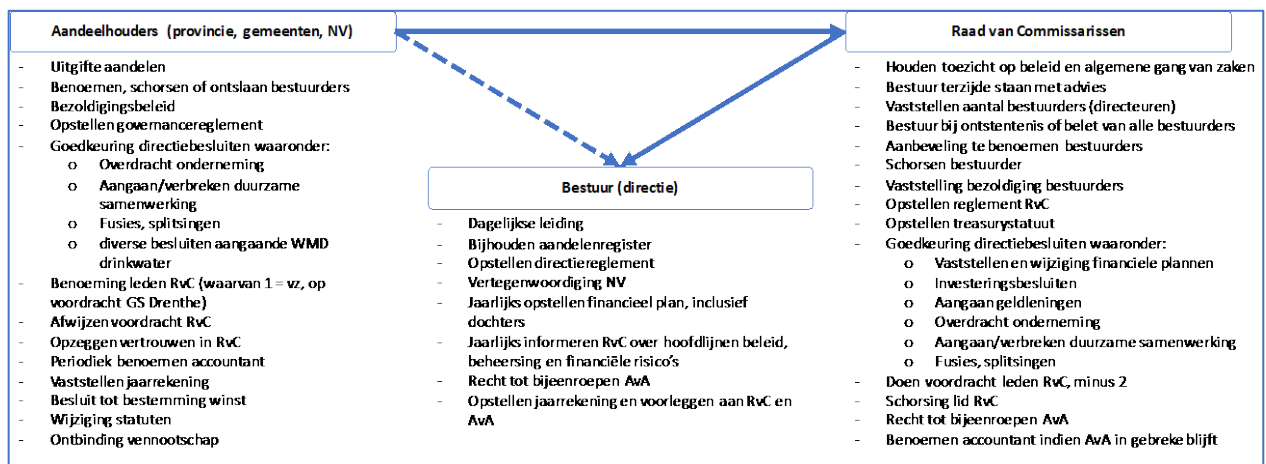
Op basis deze onderzoeken komt het in 2016 en 2017 tot een 'restauratie' van de juridische structuur (opheffen SWOI, scheiding wettelijk taken en overige taken) en governancestructuur van de WMD (statuten, profiel RvC, positie aandeelhouders) en een sanering van de Indonesiëprojecten (totale voorziening van de WMD van €13 miljoen). Het geheel trekt een zware wissel op zowel de reserves van de WMD (en het strategisch investeringsprogramma) als op de reputatie van de organisatie (en haar aandeelhouders).

PS zijn in deze periode intensief betrokken bij het debat en de onderzoeken rond de WMD. In april 2017 wordt besloten ook de eigen rol kritisch tegen het licht te houden.

5 Formele positie provincie en PS

5.1 Algemeen besturingsmodel WMD

De WMD is een structuur-NV en holding van de WMD-groep waarin vier BV's (met deels onderliggende bedrijven) zijn ondergebracht. De besturing van de WMD vindt plaats in de driehoek directie/bestuur, raad van commissarissen en aandeelhouders. De bevoegdheden zijn daarbij samengevat als volgt:



Afbeelding 6: positie provincie binnen WMD

Met ingang van 2016 is een splitsing aangebracht in een BV waarin de activiteiten zijn ondergebracht die behoren tot de wettelijk verplichte taken en drie BV's waar overige activiteiten zijn ondergebracht, onderscheiden naar industriewater, energie en water en participaties. In de laatste BV zijn ook de buitenlandactiviteiten van de WMD ondergebracht.

5.2 Positie provincie Drenthe

De provincie Drenthe heeft 50% van de aandelen. Daarmee kan de AvA geen besluiten nemen zonder instemming van de provincie. De provincie laat zich in de aandeelhoudersvergadering vertegenwoordigen door een lid van GS. De provincie heeft – in tegenstelling tot bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling met een provinciale zetel in het dagelijks bestuur – geen directe invloed op het functioneren van de organisatie.

De SWOI was gepositioneerd als een zelfstandige rechtspersoon (stichting) met geen directe bestuurlijke relatie met de provincie i.c. GS. De bestuursvoorzitter was weliswaar de toenmalige CdK van Drenthe, maar hij bekleedde deze functie op persoonlijke titel. In een brief van 14 januari 2010 met een overzicht van bestuursfuncties van leden van GS, staat deze functie overigens niet genoemd.

In de goverancestructuur in de relatie provincie en WMD zijn 3 perioden te onderscheiden:

- Tot 2012: de provincie is via één en dezelfde gedeputeerde vertegenwoordigd in de RvC (voorzitter) en in de AvA.
- Vanaf 2012: de provincie heeft geen zetel meer in de RvC en is via gedeputeerde vertegenwoordigd in de AvA

De splitsing van vertegenwoordiging in de RvC en de AvA was naar aanleiding van discussie over de besluitvorming van de WMD over de betrokkenheid bij de nieuwe diertuin in Emmen en de scheiding van verantwoordelijkheden van de provinciale vertegenwoordiger als belanghebbende (in de AvA) en de eigenstandige verantwoordelijkheid jegens de WMD (als lid van de RvC).

5.3 Positie PS

Binnen de constructie van de WMD als overheids-NV, staan PS op nog grotere afstand van de organisatie dan bij bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling of stichting waarin de provincie een bestuurszetel heeft. Deze afstand neemt toe, naarmate het om organisatieonderdelen en activiteiten dieper in de organisatie van de WMD zijn ondergebracht i.c. activiteiten zijn ondergebracht in organisaties waarin de WMD geen meerderheidsaandeel heeft. Enige uitzondering hierop is de BV Drinkwater die onderworpen is aan een vergelijkbaar besturingsmodel als de NV WMD. De rol van PS in relatie tot de WMD kan worden samengevat als het stellen van kaders voor en controleren van de handelwijze van het lid van GS als vertegenwoordiger in de AvA van de WMD.

6 Reflectie op rolneming

In drie gesprekken met Statenleden (zie bijlage 3) is gereflecteerd op de ontwikkeling van het dossier 'Indonesië-projecten' en de rol(neming) van PS. Daarbij ging het niet om het vellen van een (politiek) oordeel over het dossier als zodanig maar vooral om het maken van een analyse van de (mogelijke) rolneming van PS in het dossier, mede met de kennis van nu en het protocol verbonden partijen in de hand. De centrale vraag daarbij was steeds: wat kan er worden geleerd van het dossier en in hoeverre is er nog een aanpassing van het protocol nodig? In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen uit de reflecties geschetst. De suggesties voor de aanpassing van het protocol komen terug in hoofdstuk 5.

6.1 WMD was geleidelijk proces waar hele systeem in mee is gegaan

Een eerste belangrijke notie is dat het dossier zich over een tijdspanne van pakweg 15 jaar heeft ontwikkeld. Het is een ogenschijnlijk geleidelijk proces geweest waarin, ondanks periodiek kritische vragen, ook vanuit PS, het op zeer bescheiden exporteren van kennis op het gebied van drinkwater uiteindelijk uitgroeit tot een complexe werkstructuur waarin een totale investering vanuit Nederland van €40 miljoen in omgaat. Mede gestimuleerd door de Tweede Kamer (motie Koppenjan) en financiële prikkels van het ministerie van Buitenlandse Zaken (subsidiestroom SWOI). Zeker in de beginperiode waren governance en organisatie voor de PS als geheel geen dominant issue. Er was vertrouwen in de WMD en de overtuiging dat de projecten een goede zaak dienen.

Het feit dat de Indonesië-projecten zijn 'ontspoord' is niet terug te voeren op 1 enkele oorzaak of 'schuldige'. Het is een samenloop van gebeurtenissen en (samen)spel van actoren waarin een geaccepteerde (gedoogde?) praktijk ontstaat die op enig moment niet meer in de hand te houden is. De rapporten van Trip, de Waard en EY laten op dat punt een kleurrijk exposé zien. Belangrijke les is dat een echec als de Indonesiëprojecten bijna onvermijdelijk is, als een werkstructuur complex is, politieke steun en zakelijke belangen en risico's onvoldoende in balans zijn, individuele actoren in het geheel veel bewegingsvrijheid hebben en als de toezichhoudende gremia hun rol niet goed pakken (al dan niet door gebrek aan competenties, instrumentarium en informatie en/of door verwevenheid van belangen). Oftewel, met de kennis van nu zouden we zeggen: het was qua governance een rommeltje. Het ontbrak aan voldoende kritisch vermogen in de governance-structuur en -cultuur om bij te sturen.

6.2 PS hebben bescheiden en overwegend meegaande rol (gehad en genomen)

Over het geheel hebben PS tot 2016 feitelijk een bescheiden rol gehad in het dossier. Deels vloeit dit voort uit de formele rol en positie (op afstand). Deels uit de wijze waarop PS hun rol hebben gepakt (er waren wel signalen). En deels uit het feite dat de feitelijke gang van

zaken lange tijd aan het zicht onttrokken is geweest, ook voor de primaire toezichthouder: de RvC. PS stonden dus zowel formeel als feitelijk achteraan in de informatie- en sturingsketen.

Het laatste is nog steeds zo: PS kunnen - vanuit de rol van (groot)aandeelhouder – slechts kaders stellen voor de strategische besluiten die een verbonden partij als de WMD neemt en de wijze waarop de besturing van de organisatie vorm krijgt. Over die vormgeving hebben de aandeelhouders en ook PS zich als geheel, in elk geval tot 2016 - weinig kritisch getoond. Voor zover individuele leden en fracties zich wel kritisch hebben getoond (vooral wat betreft de complexiteit van de structuur en vragen bij integriteitsrisico's en financiële risico's), konden deze niet op een meerderheidssteun rekenen. Ook vragen slechts zeer summier werden beantwoord. De politieke afwegingen (zoals coalitie steunen) lijken daarbij uiteindelijk zwaarder te hebben gewogen dan de inschatting van de financiële risico's, voor zover daar überhaupt zicht op was. In elk geval kregen oppositiepartijen weinig steun voor hun kritische kanttekeningen bij de governance-structuur (zoals b.v. het CDA in 2005) of de financiën (zoals b.v. de PVV in 2012).

Ook lijken signalen dat er iets niet in de haak was rond de governance van de WMD en Indonesië projecten, niet te zijn opgepakt. In elk geval niet in die mate dat de provincie of PS 'op de rem hebben getrapt', ondanks het 'buikgevoel' dat er soms wel was of achteraf gezien had moeten zijn. Bijvoorbeeld wat betreft de mid-term review van het ministerie van Buitenlandse Zaken (2009), de gang van zaken rond het neerleggen van de functie van oud-gedeputeerde Klip (2012) en het onthouden van goedkeuring aan de jaarrekening door de accountant (2014 en 2015). De vraag is of aandeelhouders een in commerciële omgeving (d.w.z. een niet-overheids-NV), dergelijke signalen ook hadden laten passeren. Politiek bedrijven in een in wezen commerciële activiteit (investering) kan op gespannen voet staan met elkaar.

6.3 Niet handig, maar wat hadden PS kunnen doen?

Met de kennis en inzichten van nu – zowel vanuit de onderzoeken naar de WMD als vanuit het protocol 'verbonden partijen' – kan dit worden gekwalificeerd als 'niet handig'. Voor zover dat uit de reconstructies op te maken is, hebben daarbij zowel strategische (politieke en bestuurlijke) als oprechte maatschappelijke (ontwikkelingssamenwerking) afwegingen een rol gespeeld. In elk geval lijkt het bewustzijn van PS van de werkelijke risico's die de 'Indonesië-constructie' potentieel hadden, tot 2016 maar beperkt aanwezig.

De vraag is wat PS hadden kunnen doen als zij hun rol wel actiever hadden opgepakt? Deze is mogelijk wat hypothetisch. Het antwoord daarop staat immers niet op zichzelf. De premisse voor het kunnen bijsturen door PS is tweeledig: PS moet voldoende geïnformeerd

zijn en 'het systeem' moet reageren op 'corrigerende prikkels', niet alleen van PS. Beide was tot 2016 niet of nauwelijks het geval bij de WMD. Sterker: binnen het systeem werd willens en wetens informatie achter gehouden waardoor ook de toezichthouder(s) deels blind moesten varen. Wat kunnen PS dan nog doen bij een (complexe) verbonden partij waar transparantie en afdoende checks & balances ontbreken?

De primaire verantwoordelijkheid om daar (toe)zicht op te houden ligt bij de RvC of bij een gemeenschappelijke regeling bij het dagelijks bestuur. Als die 'falen' is de AvA of het algemeen bestuur aan zet. PS kunnen vooral als (50%) aandeelhouder condities afdwingen om ervoor te zorgen dat het systeem werkt zoals het moet werken.

6.4 Voorwaarde 1: zorg dat primaire besturing verbonden partij op orde is

De rolneming van de provincie (PS) als aandeelhouder begint ermee dat de primaire besturing van een verbonden partij voldoende robuust is, dat wil zeggen transparant en waarbij de checks & balances in (financiële) bevoegdheden op orde zijn: er moet voldoende kritische bestuurlijk vermogen aanwezig zijn. Als aandeelhouder (of deelnemer in een gemeenschappelijke regeling) staat de provincie altijd op afstand. De primaire besturing van de verbonden partij berust bij directie en (dagelijks) bestuur of Raad van Commissarissen. Een aandeelhouder of deelnemer moet erop kunnen vertrouwen dat een Raad van Commissarissen of dagelijks bestuur goed toezicht kan houden (en ook houdt) op de organisatie van een verbonden partij. Deelname in een verbonden partij – formeel of op persoonlijke titel door een lid van PS of GS – waar het toezicht niet eenduidig is georganiseerd, moet zeer kritisch worden bekeken. PS zouden daarbij veel meer in een vroegtijdig stadium bijvoorbeeld een second opinion kunnen laten uitvoeren naar een inrichtingsvoorstel voor de governance-structuur, het bedrijfsmodel of de ontwikkeling van een nieuwe activiteit.

6.5 Voorwaarde 2: actief aandeelhouder zijn

De praktijk is dat PS zich vooral als 'volgende' aandeelhouder opstellen en geïnformeerd wensen te worden door hun vertegenwoordiger in de AvA (of bij andere verbonden partijen in een AB). Zeker bij complexe en risicovolle ondernemingen (of bestuursorganen) zou PS zich ook veel pro-actiever op kunnen stellen. Wat is de opdracht (of wat zijn de kaders) die een vertegenwoordiger vooraf mee krijgt in een vergadering? En: geven de aandeelhouders ook een duidelijke opdracht (kaders) mee aan de RvC? Een suggestie is om bijvoorbeeld een masterclass te organiseren met inbreng van (actieve) aandeelhouders of toezichthouders uit de private sfeer.

6.6 Voorwaarde 3: signalen serieus nemen en zelf regie op informatiepositie

Een derde voorwaarde is dat krachtige en niet mis te verstane signalen serieus worden genomen en dat de provincie als aandeelhouder er – samen met de andere aandeelhouders

- zelf de regie neemt over de informatiepositie als de verbonden partij daarin zelf faalt. Dit gaat verder dan de bevoegdheid van de AvA om een accountant aan te stellen voor het doen van onderzoek naar de jaarrekening. Dat betekent ook dat als de provinciaal vertegenwoordiger in de AvA 'in gebreke blijft' qua informeren van PS, PS meer (en sneller) op hun strepen gaan staan.

PS hebben daarvoor ook de instrumenten in handen. Zoals de onderzoeksfunctie van de Griffie. Daarbij kan wel een aandachtspunt zijn om de expertise en ervaring wat betreft verbonden partijen structureel of op associatiebasis (werkrelatie met ervaringsdeskundige op het gebied van toezicht) te versterken.

6.7 Voorwaarde 4: interventie op structuur én bemensing

Een vierde voorwaarde is dat na een crisis de 'de orde wordt hersteld'. Dit gaat uiteraard over zaken als de activiteiten die in het geding zijn (doorzetten of niet?), het bedrijfsmodel, het governance-model en het financieringsmodel (inclusief voorzieningen). De problemen met verbonden partijen zitten veelal niet zozeer in de formele structuren, maar hoe er binnen deze structuren gehandeld wordt. Zeker zo belangrijk, zo niet belangrijker – zo heeft in elk geval het dossier WMD geleerd – is dus de personele invulling van de verschillende functies. Als sprake is van een acute of langsepende crisis, zal de vraag gesteld moeten worden of de feitelijke bezetting van de sleutelrollen, zijnde directie (en eventueel management), dagelijks bestuur / Raad van Commissarissen niet herzien moet worden.

6.8 Voorwaarde 5: één lijn trekken

Een vijfde voorwaarde is dat de provincie als aandeelhouder één lijn trekt. En dat wil zeggen PS en GS als geheel. Een gefragmenteerde aandeelhouder heeft een zwakke positie. Bij een situatie zoals rond de Indonesiëprojecten WMD moet het (financiële en maatschappelijke) belang van de aandeelhouder prevaleren boven het politieke belang van de individuele fracties. Zowel in de kaderstelling ('welke opdracht krijgt vertegenwoordiger in de AvA vooraf mee?') als in de controle ('eenduidig standpunt over en reactie op wat directie, bestuur of RvC met besluit AvA doen'). Als PS niet één lijn trekken in kritische situaties, zowel naar de verbonden partij als naar en het liefst mét GS, zal PS – binnen de toch al beperkte speelruimte - niet in staat zijn om adequaat sturing te geven. In het proces om dit te bewerkstelligen ligt ook een belangrijke rol voor de voorzitter van GS en PS. Dit vereist ook een zeker duale relatie tussen GS en PS, dat wil zeggen een onderscheid in de politieke verantwoording van GS enerzijds en het gedeelde 'zakelijke' belang van de kaderstelling, controle en waar nodig bijsturing van een verbonden partij vanuit een AvA of AB.

7 Revisie protocol verbonden partijen?

PS hebben het protocol verbonden partijen opgesteld om meer zicht en grip te houden op verbonden partijen. Een interessante vraag is of met dit protocol in de hand, PS eerder hadden kunnen interveniëren of in elk geval meer zicht op het dossier kunnen hebben? Zoals eerder aangegeven is deze vraag wat hypothetisch.

Ja omdat als er een protocol was geweest, er dan ook al meer bewustzijn was geweest van hoe om te gaan met verbonden partijen, 'corporate governance' en wat risico's zijn. En nee omdat een deel van het probleem is dat ook aan de primaire toezichthouder actief informatie is onthouden en ook nu niet uit te sluiten is dat een situatie uit de hand kan lopen. Bovendien is – ook nu – niet PS als één van de aandeelhouders de eerst-aangewezen om goed toezicht te houden op het (financiële) functioneren van de organisatie maar de RvC (of het DB in een gemeenschappelijke regeling).

Omgekeerd moet de vraag worden gesteld of het huidige protocol afdoende is om toekomstige situaties zoals rond de Indonesië-projecten te voorkomen i.c. PS beter in staat stelt om (kaderstellend) bij te sturen? Uit de reflectie halen we de volgende aandachtspunten voor het protocol:

Initiatieffase

1. *Nieuwe activiteiten*: De afwegingen bij de initiatieffase hebben niet alleen betrekking op het oprichten van een nieuwe verbonden partij, maar ook op het opstarten van nieuwe (risicovolle) activiteiten door een verbonden partij. Ook deze moeten kritisch worden beoordeeld. Dat betekent dat de provincie en PS ook moeten worden geïnformeerd over nieuwe activiteiten die een verbonden partij opstart, ook al vallen die binnen het (financiële) mandaat. Daarbij hoort ook een risicoanalyse en waar nodig instemming van de deelnemers. Waar nodig moeten PS hun eigen contra-expertise organiseren om een second opinion te vragen.

Ontwerpfase

1. *Risicovolle organisatie of werkomgeving*: Alhoewel de inrichting van de organisatie van een verbonden partij primair de verantwoordelijkheid is van de directie en het dagelijks bestuur, verdienen twee situaties ook aandacht van de aandeelhouders i.c. deelnemers in een regeling:
 - Als sprake is van een netwerk van organisaties die onder de juridische vlag van de verbonden partij opereren.
 - Als de verbonden partij operationeel vooral in een commerciële omgeving werkt. De aansturing van een organisatie die onder commerciële condities werkt, vraagt

om andere competenties en vorm van governance dan de aansturing van een organisatie met primair een zelfstandige publieke taak.

Het is raadzaam om ook dan als aandeelhouders, en dus ook provincie, bijvoorbeeld een second opinion te vragen om de structuur, werking en risico's van een complexe werkorganisatie of werkorganisatie in een commerciële omgeving, goed te doorgronden.

2. *Crisisinterventie*: Beoordelen welke gereedschapskist de aandeelhouders / deelnemers in een verbonden partij nodig hebben in geval van een crisis. Daartoe behoort in elk geval een voorziening om de situatie goed te doorgronden. En om waar nodig de besturing van de organisatie over te nemen. Zeker zo belangrijk is dat de betreffende gremia ook doorpakken, ook waar dit het persoonlijk functioneren van directeuren, bestuurders en toezichthouders betreft.
3. *Directe informatielijn*: Afspraken over directe consultatie en informeren volksvertegenwoordigers over strategie, governance en financieel presteren verbonden partij, buiten de reguliere AB of AvA-cyclus om. B.v. 1x per jaar of ad hoc in commissie als er vragen zijn. Beperk het geïnformeerd zijn niet tot een jaarlijkse en schriftelijke ronde maar maak ook afspraken over bijvoorbeeld het tussentijds en direct geïnformeerd worden door de verbonden partij.
4. *Vooraf kaders stellen als aandeelhouder*: Maak afspraken over de betrokkenheid van PS bij de voorbereiding van een AB i.c. AvA. Dat wil zeggen niet alleen volgend op de stukken die de verbonden partij aanreikt, maar ook het zelf aanreiken van zaken die PS – vanuit de kaderstellende en controlerende rol - op de agenda hebben staan.

Realisatiefase

1. *Kritisch op personele invulling*: Kritisch zijn op de personele invulling (qua belangen en competenties) van een dagelijks bestuur of raad van commissarissen/raad van toezicht. Ook kritisch zijn op integriteitsrisico's van bezetting zetels in verschillende organisaties. Overweeg om een protocol op te stellen voor het in kaart brengen van mogelijke integriteitsrisico's bij de invulling van de bestuurs- en directiezetels van een verbonden partij. In elk geval wat betreft het dagelijks bestuur, directie en toezichthouders.

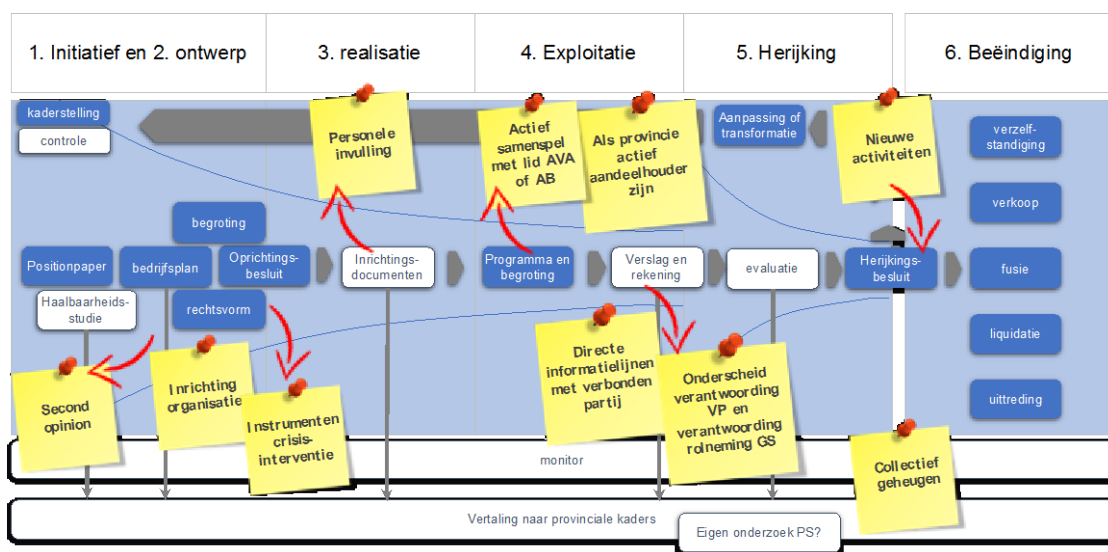
Exploitatiefase

1. *Actief aandeelhouder zijn*: Houdt als PS ook eigenstandige informatiepositie overeind. Niet alleen 'wachten' op informatie van GS (of verbonden partij) maar ook eigen maatschappelijke en politieke antennes open houden. Dat houdt in ook actief om informatie vragen en ook 'op het collectieve buikgevoel' afgaan, als PS, maar nog

belangrijker als PS en GS zoveel mogelijk één lijn trekken en waar nodig op de strepen staan. Twee zaken zijn daarbij belangrijk:

2. Organiseer als PS een collectief geheugen: maak afspraken over wie namens PS als geheel 'kennisdragers' zijn voor een verbonden partij. Laat dit collectieve geheugen ook ondersteunen en beheren door de griffie.
3. Maak in de controle een onderscheid in (de doorvertaling van) de verantwoording van de verbonden partij over inhoud en financiën en de verantwoording van GS over hun rolneming in een verbonden partij. Het eerste moet een gezamenlijke verantwoordelijkheid zijn van GS en PS waarin ze vanuit het provinciale belang ook zoveel mogelijk samen in moeten staan ('Eén provinciaal geluid'). Het tweede is een uiting van de rolverdeling tussen GS en PS in het dienen van dit provinciale belang via verbonden partijen.

Daarbij moet duidelijk zijn dat een kaderstelling en controle bij verbonden partijen alleen goed kan werken bij voldoende vertrouwen tussen verbonden partij en deelnemers én voldoende vertrouwen tussen GS en PS in hun rolverdeling bij het dienen van het provinciale belang.



Afbeelding 7: Extra kritische aandachtspunten bij complexe en/of risicovolle (omgeving) verbonden partij

BIJLAGEN

Bijlage 1: overzicht verbonden partijen provincie Drenthe

Vennootschappen

- N.V. NOM, Investerings- en Ontwikkelingsmaatschappij voor Noord-Nederland (<http://www.nom.nl/>)
- N.V. Waterleidingmaatschappij Drenthe (WMD, <http://www.wmd.nl>)
- Groningen Airport Eelde N.V. (GAE, <http://www.groningenairport.nl>)
- Enexis N.V. (<https://www.enexis.nl/over-enexis/home>)
- Attero N.V. (<http://www.attero.nl/nl/bedrijf-organisatie>)
- Verkoop Vennootschap
- CBL (Cross Border Lease) Vennootschap
- Vordering op Enexis Vennootschap
- Claim Staat Vennootschap Enexis N.V.

Gemeenschappelijke regelingen

- Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN, <http://www.snn.eu>)
- Bestuursacademie Noord-Nederland (<http://www.bestuursacademie.nl>)³
- Openbaar Vervoersbureau Groningen-Drenthe (<http://www.ovbureau.nl/ov-bureau>)
- De Noordelijke Rekenkamer (<http://www.noordelijkerekenkamer.nl/organisatie.html>)
- Regiovisie Groningen-Assen (<http://www.regiogroningenassen.nl/nl/over-ons>)
- Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe (<http://www.ruddrenthe.nl/default.aspx>)

Stichtingen

- Stichting Leerstoel Regionale/Noordelijke Economie
- Stichting Drentse Bedrijvenlocaties (DBL)
- Stichting Landelijk Meldpunt Afvalstoffen (LMA, <http://www.lma.nl/over/index.htm>)
- Stichting Drents Plateau⁴
- Stichting Landinrichting en Bodemverontreiniging (SLB, <http://www.slbnoord.nl/home1024.html>)
- Stichting Bodembeheer Schoonebeek
- Drentse Energie Organisatie (DEO, <http://www.drentseenergieorganisatie.nl>)
- Fonds nazorg gesloten stortplaatsen provincie Drenthe

Verenigingen

- Vereniging Interprovinciaal Overleg (IPO, <http://www.ipn.nl/over-het-ipn>)

³ De Bestuursacademie Noord-Nederland is als zodanig opgegaan in de Bestuursacademie Nederland. De gemeenschappelijke regeling wordt nog in stand gehouden i.v.m. de rechtspositie van de medewerkers van de (voormalige) Bestuursacademie Noord-Nederland.

⁴ De Stichting Drents Plateau is sinds 1 juli 2012 in materiële zin ontmanteld en niet meer ingeschreven bij de Kamer van Koophandel. Taken en medewerkers zijn overgegaan naar Libau, Kunst & Cultuur Drenthe en het Recreatieschap Drenthe.

Bijlage 2: geraadpleegde documenten

2001

- Nota bestuursfuncties (oktober 2001)

2002

- Brief GS aan PS inzake voortgang 2001 noodhulp Molukken (kenmerk 27/6.5/2005579)
- Nota Buitenland (statenstuk 6)

2003

-

2004

- Verslag vergadering Statencommissie Milieu, Water en Groen van 15 november 2004
- Verslag vergadering Statencommissie Bestuur, Financiën en Economie van 24 november 2004
- Antwoord GS op vragen PS inzake financiële deelname WMD aan externe samenwerkingsprojecten (kenmerk 42/6.21/2004009195)
- Antwoord GS op vragen PS inzake buitenlandse activiteiten WMD (kenmerk 42/6.21/2004009195)

2005

- Verslag vergadering Statencommissie Bestuur, Financiën en Economie van 19 oktober 2015
- Aanbiedingsbrief (23 juni 2005) en onderzoeksrapport (29 april 2005) van de CDA fractie aan de Statencommissie Bestuur, Financiën en Economie

2006

- Brief GS aan PS inzake budgetoverheveling Indonesië-projecten van 2005 naar 2006 (kenmerk 4/4.1/2006000846)

2007

- Verslag van de vergadering van PS van 4 en 5 juli 2007

2008

- Verslag van de vergadering van PS van 25 en 26 juni 2008

2009

- On joint operations between Indonesian and Dutch Water Companies in regional Indonesia, Mid term review van het ministerie van Buitenlandse Zaken en Rijkswaterstaat (mei 2009)

2010

- Brief van GS aan PS van 14 januari 2010 inzake bestuursfuncties (en nevenfuncties) van leden GS.

2011

- Samenvatting verslag van de vergadering van de Statencommissie Bestuur en Financiën van 7 december 2011

2012

- Reisverslag SWOI van 10 februari 2012 (kenmerk 6/BCC/201 2001 088)
- Vragen van 7 maart 2012 van de PVV-fractie aan de CdK inzake het reisverslag Indonesië-projecten
- Antwoord van GS van 30 maart 2012 op vragen van PS inzake het verslag van het werkbezoek van het bestuur van de Stichting Waterprojecten Oost-Indonesië (SWOI) aan haar projecten in Indonesië (kenmerk I 3/BC&C 12012002379)
- Besluitenlijst PS van de vergadering van 18 april 2012
- Jaarverslag en jaarrekening SWOI 2011

2013

- Final evaluation of the P3SW public private partnership Pilot programme for Penkanbaru and East Indonesia, Final report van het ministerie van Buitenlandse Zaken van januari 2013
- Brief minister Ploumen aan de CdK inzake evaluatie PPP Drinkwater Oost-Indonesië van 28 maart 2013

2014

- Sturing op verbonden partijen door GS en PS: gezamenlijke afspraken, Statenstuk 2014-644

2015

- Jaarrekening 2014, versie voorjaar 2015
- Helder Water, Helder bestuur, strategische positie WMD, verslag commissie De Boer van juni 2015
- Conclusies en aanbevelingen commissie De Boer

- Strategische notitie directeur WMD inzake toekomst SWOI van 22 juni 2015
- Memo WMD inzake ontbinding SWOI van 30 juli 2015
- Memo WMD inzake besteding Koppejan gelden van augustus 2015
- Presentatie De Waard van 11 september 2015 inzake corporate governance structuur van de WMD
- Verslag bijeenkomst 11 september 2015
- Notulen van de Informerende Vergadering voor de adviserend ambtenaren van de Aandeelhouders van NV Waterleidingmaatschappij Drenthe, gehouden op vrijdag 11 september 2015 op het hoofdkantoor van WMD te Assen
- Notulen van de Algemene Vergadering van Aandeelhouders van NV Waterleidingmaatschappij Drenthe, gehouden op vrijdag 18 september 2015 in de kantine van het hoofdkantoor van WMD te Assen
- Memo van 11 november 2015 van de directie van de WMD aan de AvA inzake overzicht wijzigingen in de jaarrekening 2014 sinds juni 2015
- Nagekomen stukken Algemene vergadering van Aandeelhouders van 20 november 2015
- Brief van 19 november 2014 van de WMD aan de AvA inzake uitstel vergadering i.v.m. nog niet gereed zijn jaarrekening 2014
- Brief De Waard aan de RvC van de WMD inzake advies afronding en controle jaarrekening 2014 van 2 december 2015
- Notitie gezamenlijke aandeelhouders inzake vergadering van 7 december 2015
- Notulen van de Algemene Vergadering van Aandeelhouders van NV Waterleidingmaatschappij Drenthe, gehouden op maandag 7 december 2015 in de kantine van het hoofdkantoor van WMD te Assen

2016

- Jaarverslag WMD 2014, versie 21 januari 2016
- Brief WMD aan de aandeelhouders van 9 juni 2016 inzake tekortkomingen en deponering jaarrekening 2013 (kenmerk u.16.04423).
- Presentatie De Waard van 29 augustus 2016 inzake evaluatie proces jaarrekening 2014
- Brief directie WMD van 20 juni 2016 aan de aandeelhouders inzake toezeggingen overleg 20 juni 2016 en agenda van de AvA van 29 augustus 2016
- Brief directie WMD van 20 juli 2016 aan RvC/AvA inzake Tijdlijnen uitwerking aanbevelingen Commissie de Boer inzake Governance WMD
- Brief directie WMD van 26 juli 2016 aan de RvC/AvA inzake ondernemingsfinanciering en investeringsruimte WMD
- Notitie van de directie van de WMD van 10 augustus 2016 inzake Financiële betrokkenheid van WMD in Indonesië
- Samenvatting Algemene Vergadering van Aandeelhouders WMD d.d. 29 augustus 2016

- Verslag van 29 augustus 2016 van een overleg van een delegatie college van GS en de fractievoorzitters over de WMD
- Antwoord van GS van 8 september 2016 op vragen PS inzake functioneren WMD (kenmerk 36/3.10/2016003911)
- Brief van GS van 8 september 2016 aan PS inzake nadere informatie over de WMD (kenmerk 36/3.10/2016003911)
- Brief van GS van 13 oktober 2016 aan PS inzake tussentijdse informatie WMD (kenmerk 41/2.3/2016004267)
- Brief van GS van 16 december 2016 aan PS inzake aanbidding Assessments Ander Water activiteiten WMD-groep (kenmerk 5013.1 12016005072)
- Memo inzake verwerking van de conclusies en aanbevelingen van Commissie De Boer
- Statuten NV Waterbedrijf Drenthe

2017

- Jaarrekening WMD 2014 en accountantsverklaring

Bijlage 3: deelnemers reflecties

10 november 2017 (voorbereking)

Jurr van Dalen	D66
Jan Smits	VVD

20 december 2017

Jan Smits	VVD
Marianne van der Tol	D66
Bernadette van den Berg-Slagter	CU
Aimée van der Ham	Sterk Lokaal

Mijke Boedeltje	griffie
-----------------	---------

24 januari 2018

Roelie Goettsch	PvdA
Hans Kuipers	Groen Links
Greetje Dijkers	SP

20 februari 2018

Nico Uppelschoten	PVV
-------------------	-----

Bijlage 4: dossierverloop

De WMD participeert via een structuur van binnenlandse en buitenlandse dochterondernemingen in diverse waterprojecten in Indonesië. De basis daarvoor is gelegd eind jaren negentig. De participatie is uitgegroeid tot een intensieve deelname een totale investering van circa € 40 miljoen , inclusief bijdrage van circa € 10 miljoen van de rijksoverheid. Vanaf 2013 wordt het de raad van commissarissen en aandeelhouders – waaronder de provincie duidelijk – dat de projecten niet financieel gezond zijn, doelstellingen niet worden gerealiseerd en constructie, besluitvorming en verantwoording alles behalve transparant zijn. Vanaf 2015 leidt dit tot een reeks onderzoeken en interventies met uiteindelijk een grote afschrijving en voorziening door de WMD en haar aandeelhouders, een herwaardering van de Indonesië-projecten en participatie in het algemeen, een herziening van de statuten van de WMD en de juridische en financiële positie van de Indonesië-projecten en een wisseling van de wacht in directie en Raad van Commissarissen. Daarbij ook de notitie dat de afschrijvingen hebben geleid tot een aantasting van het investeringsbudget van de WMD, meer specifiek wat betreft de vervanging van asbestcement-leidingen.

Naar aanleiding van de gang van zaken hebben PS een motie aangenomen om de eigen rol in het dossier tegen het licht te houden. Meer specifiek hoe PS hun rolneming hebben ingevuld (hebben kunnen invullen) en hoe zich de praktijk verhoudt tot het protocol verbonden partijen: had dat kunnen helpen PS beter te positioneren en in hoeverre komt het protocol voldoende tegemoet aan de complexiteit van dossiers als de WMD.

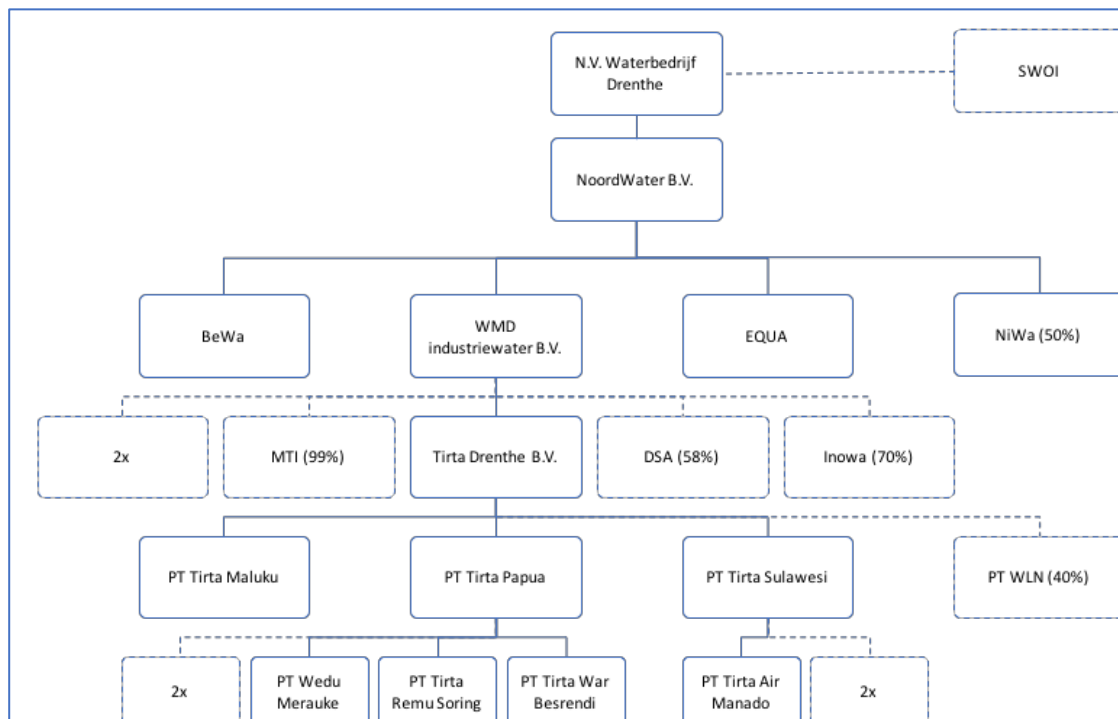
Dit memo bevat een (globale) reconstructie van de ontwikkeling van het dossier 'Indonesië-projecten WMD' van het prille begin tot eind 2017 en een schets van de positie van de provincie i.c. PS in relatie tot de WMD.

Globale chronologie

1999-2005: Projecten vanuit Maatschappelijk engagement

De eerste Indonesiëprojecten zijn gestart in 1999. Om deze projecten juridisch en financieel onder te kunnen brengen, wordt daartoe het waterleidingbedrijf Ambon (DSA) opgericht. De WMD is daarvan 60% eigenaar. De motivering voor dit initiatief zit vooral in het maatschappelijke en politieke gevoelens dat Nederland zijn expertise op watergebied moet exporteren naar landen en gebieden waar de behoefte aan – in dit geval – goed drinkwater groot is, maar de expertise, technologie en middelen ontbreken. Dit ook in het kielzog van de gegroeide aandacht voor 'Watermanagement'. Voor zover na is kunnen gaan, zijn PS op dat moment niet actief betrokken of gekend in de oprichting van DSA maar daar enkel over geïnformeerd. Het is ook niet gebleken dat PS zelf actief geïnformeerd heeft naar DSA.

Op 8 juli 2002 worden PS door GS geïnformeerd over de voortgang in de noodhulpprojecten in de Molukken in 2001, het bezoek van een delegatie aan provincie en WMD aan Indonesië en de oprichting van Tirta om de drinkwatervoorziening in Indonesië tot ontwikkeling te brengen. De werkstructuur bestaat uiteindelijk uit een netwerk van een tiental Bv's in Nederland en Indonesië.



Afbeelding 8: juridische structuur tm 2015

Op 27 november 2002 wordt de nota 'buitenland' in de Statencommissie 'Bestuur, Financiën en Economie' behandeld. Daarin wordt ook een aantal gedragslijnen voor buitenlandprojecten vastgelegd:

1. Samenwerking op basis van langdurig programma en/of duidelijk afgebakende projecten (tijd, ruimte, geld, resultaat etc.)
2. Aansluiten op samenwerking op een schaalniveau vergelijkbaar met de provincie.
3. Voortzetting van de (humanitaire) hulpverlening aan de Molukken.

Op 13 oktober 2004 antwoordt GS op aantal technische vragen van PS over de Indonesiëprojecten.

In de Statencommissie Bestuur, financiën en economie stelt het CDA kritische vragen bij de werkstructuur van de WMD. Hoe heeft de betrokkenheid van de WMD bij de Indonesiëprojecten op basis van kennisoverdracht, kunnen uitgroeien tot een netwerk van een tiental Bv's?

De ontstane werkstructuur wordt complex genoemd i.r.t. tot de primaire taak van de WMD: (drink)watervoorziening. GS geven in het antwoord onder meer aan dat de directie van de RvC het mandaat heeft om 10% van het eigen vermogen (op dat moment € 34 mln) te bestemmen voor buitenlandactiviteiten (en daarmee is een plafond gesteld van € 3,4 mln). Het CDA stelt ook kritische vragen bij het hebben uitgevoerd van een risicoanalyse rond de investeringen in o.m. in Indonesië. Dit ook vanwege mogelijke risico's van corruptie en mogelijke imagoschade voor de provincie. Het CDA roept op tot terughoudendheid in de besteding van (door de burger betaalde) gelden aan niet-(wettelijke) kerntaken. In het debat wordt aangevoerd dat risicospreiding het meeste is gebaad door het onderbrengen van investeringen in aparte bv's ("als het mis gaat, dan alleen voor de betreffende bv") en dat de buitenlandactiviteiten prima passen binnen de statuten van de WMD. Daarnaast is er discussie over de mate waarin PS voldoende zijn geïnformeerd en of GS. Er is een groot verschil van mening tussen GS en een deel van PS over nut en noodzaak van de buitenlandactiviteiten van de WMD.

Met kerstmis 2004 wordt Indonesië getroffen door een tsunami. De rijksoverheid, overige (semi)publieke instellingen en particuliere instelling organiseren noodhulp en steun voor de wederopbouw. Ook voor wat betreft de drinkwatervoorziening.

In die lijn wordt in 2005 de Stichting Waterprojecten Oost-Indonesië (SWOI) opgericht. Deze stichting is opgericht om als rechtspersoon te fungeren voor het onderbrengen van de rijksmiddelen voor de ontwikkelingssamenwerking op het gebied van drinkwater in Indonesië. Juridisch zijn de WMD en SWOI gescheiden. Qua hoofdelijke bezetting van

functies en economisch niet. De functies van directeur van de WMD en van secretaris van SWOI alsmede die van CdK en voorzitter van het bestuur van SWOI, worden door dezelfde personen bekleedt.

Een eerste geldstroom ter grootte van € 5 mln komt op gang. De SWOI heeft geen eigen vermogen/reserves maar wordt geacht puur als doorgeefluik voor de middelen richting Indonesieprojecten te fungeren.

PS worden op 10 januari 2005 door de WMD voorgelicht over de stand van zaken rond de Indonesiëprojecten. De initiatieven krijgen (veel) politieke steun vanuit de zichzelf gestelde opgave om Indonesië en haar inwoners ondersteuning te bieden in ontwikkeling en wederopbouw naar de tsunami.

De CDA-fractie doet in 2005 eigen onderzoek naar de 'Indonesië-constructie' en adviseert GS om er in de AvA op aan te dringen de (jaar)rapportages toegankelijker te maken, de bestuurlijke constructie qua (persoonlijke) dubbele petten (ook in relatie tussen WMD en SWOI) af te bouwen en het toezicht op het de constructie te verscherpen (notitie en advies van 23 juni 2005) en terughoudend te zijn in het aangaan van nieuwe (buitenlandse) samenwerkingsverbanden.

Op 19 oktober 2005 vindt er in PS discussie plaats over de (financiële) risico's en dubbel petten. GS wijzen dit voorstel af onder verwijzing dat gesignaleerde risico's er niet zijn.

2006-2012: Voortvarend investeren

De projecten zijn in uitvoering binnen de in periode 2002-2005 tot stand gekomen structuur. In PS is er in 2006 en 2007 er alleen beknopt en voor zover uit de stukken blijkt, passieve aandacht voor de projecten. In 2006 wat betreft overheveling van budget vanuit 2005. In 2007 vindt naar aanleiding van motie op 4 juli discussie plaats over de toevoeging van middelen aan de projectenportefeuille Indonesië van de WMD. Dit gemotiveerd vanuit het leveren van een bijdrage aan het realiseren van de millenniumdoelstellingen. De motie wordt echter ingetrokken en zou later opnieuw worden behandeld (nieuwe behandeling niet kunnen traceren).

Vanuit het Rijk (ministerie van ontwikkelingssamenwerking) worden de waterbedrijven in 2007 opgeroepen om de activiteiten in ontwikkelingslanden te vergroten, bij voorkeur via Publiek-private-samenwerking (PPS).

In 2008 worden er vanuit de CDA-fractie (wederom) vragen gesteld over de verenigbaarheid van functies. Dit maal over de dubbelrol en onverenigbaarheid van

belangen van een gedeputeerde als lid van de raad van commissarissen van de WMD. Dit leidt niet tot aanpassingen in de governancestructuur. Het is niet duidelijk in hoeverre het CDA bijval kreeg in haar kritiek.

De Tweede Kamer neemt in 2009 motie aan (motie Koppenjan) waarin waterleidingbedrijven worden opgeroepen om maximaal 1% van hun (drinkwater)omzet te bestemmen voor waterprojecten in ontwikkelingslanden.

In 2009 draagt de WMD (Tirta bv Drenthe) de exploitatieleningen aan de Indonesische dochter over aan SWOI. Omdat SWOI geen eigen vermogen heeft stelt de WMD zich garant voor die leningen. SWOI verstrekt de rijks gelden aan Tirta bv, in de vorm van leningen voor vijf projecten. De WMD zet daarnaast een aantal eigen deelnemingen in Oost-Indonesië op.

De investerings van de WMD in de Indonesieprojecten zijn opgelopen naar ca. €17,5 mln (tegenover een eerder afgesproken uitgavenplafond van €3,5 mln).

Het ministerie van Buitenlandse Zaken, waar ontwikkelingssamenwerking onder valt en dus ook de geldstroom naar SWOI, heeft in 2009 een mid-term-review over de Indonesiëprojecten laten opstellen. Conclusie: doelstellingen en planningen worden niet gehaald en de projecten zijn verliesgevend. Dit leidt, voor zover na te gaan, niet tot kritische vragen en discussie in PS of tot interventie in de projecten en werkstructuur.

In 2012 maakt een delegatie – onder leiding van de CdK – een rondreis door Indonesië en langs de projecten. Hiervan wordt beeldend verslag gedaan aan PS. Vanuit de PVV-fractie worden naar aanleiding hiervan kritische vragen gesteld bij de leningen van SWOI aan de WMD. De bestuursvoorzitter van de SWOI beantwoordt die door te verwijzen naar de jaarverslagen.

Op 21 maart 2012 vindt debat plaats over brief van GS van 16 maart 2012 aan directie en RvC van de WMD en uitroepen extra AvA n.a.v. vertrek gedeputeerde als president-commissaris bij de WMD.

2013-2015: Signalen, verhulling en gewaarwording verlies controle

Het Ministerie van BuZa heeft in 2013 een 'final evaluation' opgesteld over de Indonesiëprojecten. Daarin is het departement zeer kritisch over de werkstructuur met joint-ventures. Toenmalig minister Ploumen van ontwikkelingssamenwerking roept in een brief de WMD op om de vorderingen op de Indonesiëprojecten kwijt te schelden en 'de relatie met Indonesië te herzien'. Zowel rapport als brief worden – zo blijkt later – aan de

RvC en aandeelhouders onthouden door de directie. De voorzitter van de SWOI heeft kennis van de informatie maar deelt deze niet met de RvC of aandeelhouders van de WMD omdat er geen formele aanspreek- of verantwoordingsrelatie is.

Het verlies op de projecten is inmiddels opgelopen tot € 10 mln. De accountant geeft geen goedkeuring aan het jaarverslag van de WMD over 2013. Belangrijkste reden is dat cijfers over de projecten niet transparant en/of beschikbaar zijn.

De statuten worden in 2014 in overeenstemming gebracht met de code tabaksblad wat betreft integriteit en transparantie. In de notitie 'Evaluatie van tien verbonden partijen' uit 2014 kwalificeren PS de WMD nog als een verbonden partij waarbij de provincie als aandeelhouder 'geen specifieke financiële risico's loopt'.

Over 2014 bedraagt het verlies van de WMD € 1,4 mln en treft de WMD een voorziening van € 12,5 mln op de Indonesië projecten. De accountant onthoudt over dat jaar wederom de goedkeuring.

Dit leidt in 2015 tot frictie tussen directeur en accountant. Hierop grijpt de RvC in en stelt een medecommissaris aan die leiding moet geven aan het opstellen van het jaarverslag. Besloten wordt tot consolidatie van SWOI binnen de jaarrekening van de WMD wegens de grote economische en personele verwevenheid.

Op 18 maart 2015 zijn Provinciale Statenverkiezingen.

In datzelfde jaar brengt de commissie De Boer verslag uit over een onderzoek naar de besturing van de WMD als geheel (Helder water, helder bestuur). Belangrijke conclusie is dat er te weinig afstand wordt gezien tussen de RvC en de Drentse belangen (bestuurders in de RvC). Bovendien stelt de commissie vast dat de leden van de RvC niet specifiek worden geworven op vereiste kennis, expertise en competenties maar op basis van 'regionale vertegenwoordiging'.

Ook over 2015 onthoudt de accountant goedkeuring aan het jaarverslag.

2016-2017: Demasqué, interventie en restauratie

In 2016 komen diverse zaken uit de voorgaande jaren aan het licht:

- De door de directeur achtergehouden 'final evaluation' van het ministerie van BuZa
- De door de directeur achtergehouden brief van Minister Ploumen
- Het op de hoogte zijn van deze zaken van de mede-commissaris (in de hoedanigheid van bestuurder van SWOI).

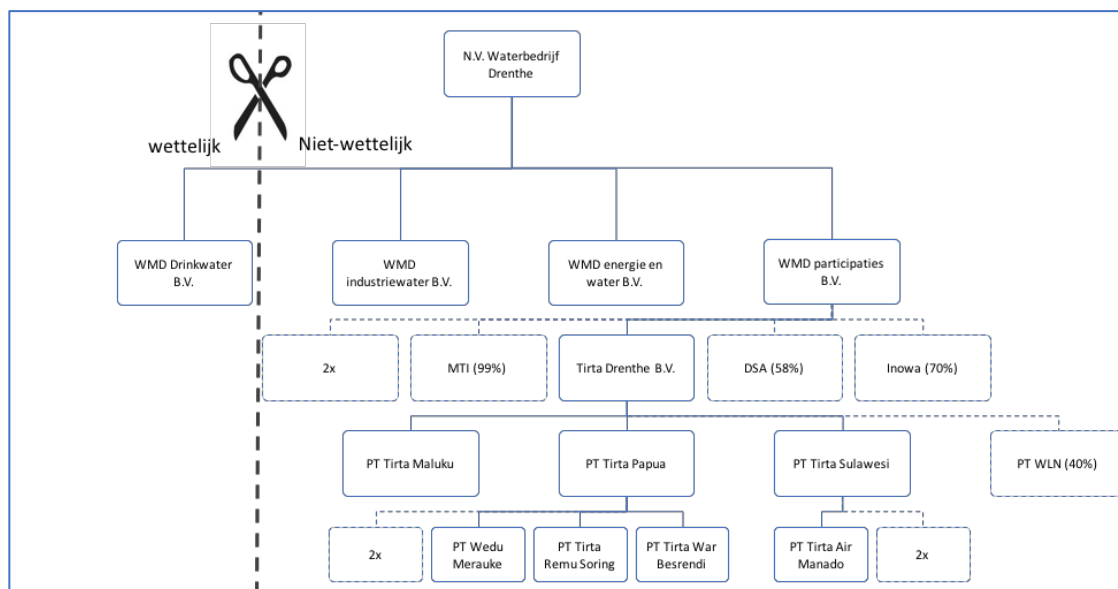
De raad van commissarissen grijpt in en benoemt op 1 april 2016 een nieuwe (interim)directeur. Deze doet eigen onderzoek en brengt advies uit aan de RvC en AvA wat betreft de (gebrekkige) governance rond de WMD:

1. Ontbreken van een gedeelde visie van deelnemers op koers en strategie van de WMD
2. Een gedeeld beeld (en praktijk) van de rolverdeling binnen de constructie en geborgde checks & balances
3. Een gestructureerde en transparante verantwoording
4. Het samenspel tussen AvA, RvC en directie
5. Een gekwalificeerd contact met klanten

Daarnaast komt de RvC tot de conclusie dat de jaarrekening 2014 niet door de medecommissaris kan worden afgerond.

De RvC geeft in mei 2016 aan EY de opdracht een feitenonderzoek te doen.

Op 13 oktober 2016 besluiten de aandeelhouders om – onder de vlag van de holding NV Waterbedrijf Drenthe - een juridische splitsing aan te brengen tussen WMD-water en de overige niet-wettelijke activiteiten, waaronder de buitenlandprojecten (ondergebracht bij dochterbedrijf WMD-participaties).



Afbeelding 9: juridische structuur vanaf 2016

De totale investeringen in Indonesië zijn opgelopen tot ca € 40 mln. Over 2016 heeft de WMD een aanvullende voorziening van €12,8 mln moeten treffen. De totale voorziening

van de WMD komt daarmee uit op circa €13 mln. De WMD stelt vast dat de voorzieningen geen gevolgen hebben voor de watertarieven maar dat wel wat betreft het investeringsniveau van de vervanging van AC-leidingen.

Eind 2016 wordt SWOI opgeheven en geliquideerd en worden de nieuwe statuten van de WMD door de AvA vastgesteld. De provincie Drenthe heeft binnen de NV Waterbedrijf Drenthe een positie binnen de AvA. Meer specifiek heeft de provincie – vertegenwoordigd door een lid van GS – naar rato van stemverhouding invloed op:

- Het uitgeven van aandelen
- Benoemen, schorsen of ontslaan bestuurders
- Bezoldigingsbeleid
- Opstellen governancereglement
- Goedkeuring directiebesluiten waaronder:
 - o Overdracht onderneming
 - o Aangaan/verbreken duurzame samenwerking
 - o Fusies, splitsingen
 - o Diverse besluiten aangaande WMD drinkwater
- Benoeming leden RvC (waarvan 1 = vz, op voordracht GS Drenthe)
- Afwijzen voordracht RvC
- Opzeggen vertrouwen in RvC
- Periodiek benoemen accountant
- Vaststellen jaarrekening
- Besluit tot bestemming winst
- Wijziging statuten
- Ontbinding vennootschap

Op 28 februari 2017 geeft de RvC aan de conclusies uit het EY-onderzoek te delen:

- De RvC is zelf onvoldoende kritisch geweest
- De constructie van (bestuurlijke) dubbelfuncties SWOI/WMD is niet transparant
- De voormalige accountant is te weinig kritisch geweest t.a.v. de risico's en transparantie van de Indonesië-projecten
- De algehele vennootschapsstructuur is complex en ondoorzichtig
- Grote vraagtekens bij rol(neming) medecommissaris
- Organisatie WMD heeft problemen projecten te lang onder het tapijt geschoven

Dit leidt tot verder onderzoek in opdracht van de RvC (Trip advocaten en EY) en de aandeelhouders (prof.dr. Dick de Waard).

Op 9 maart 2017 informeert GS PS over de (globale) chronologie van de Indonesiëprojecten en zegt toe PS nader te informeren zodra informatie (onderzoeksresultaten) beschikbaar komt.

Op 12 april antwoordt GS “technische vragen” van PS inzake het dossier Indonesiëprojecten WMD.

Op 13 april 2017 verschijnt het onderzoeksrapport van Trip-advocaten & Notarissen. Dit richt zich vooral op het mandaat van de bestuurder van de WMD en de informatieverstrekking aan de RvC en AvA inzake (financiële) risico's. Enkele belangrijke constatering in de rapportage:

- Er zijn financiële risico's aangegaan (investeringen gedaan) zonder dat daarvoor voldoende harde financieringstoezeggingen zijn gedaan door o.m. SNS
- Diverse signalen van de 'buitenwacht' zoals van het bureau RoyalHaskoning (over risico's contracten, 2004) en het ministerie van BuZa (mid-term review 2009 en final evaluation 2012/2013) zijn genegeerd (verzwegen). Niet alleen door de bestuurder, maar ook door het financieel management).
- De conclusie is dat de bestuurder de RvC en AvA systematisch onvoldoende heeft geïnformeerd over de risico's. Daarmee is de RvC de mogelijkheid ontnomen om zijn toezichthoudende taak adequaat te kunnen invullen. TripAdvocaten constateert echter gelijktijdig dat vanuit de RvC en de AvA ook weinig kritische vragen zijn gesteld bij de investeringen, constructies en risico's van de projecten.

Het onderzoek van De Waard richt zich vooral op de governance-structuur en de wijze van omgaan daarmee. Belangrijke conclusies zijn dat de relatie tussen directeur/bestuurder en accountant ernstig verstoord worden (geen vertrouwen), er weinig kritische tegenspraak vanuit de organisatie en de RvC en AvA weinig zicht hadden op de status quo rond de Indonesië-projecten (nieuw, niet ingevoerd, complexe structuur, niet tijdig/afdoende geïnformeerd, summier op de agenda's).

In de plenaire vergadering van 19 april 2017 vindt uitvoerig debat over de WMD plaats.

Op 21 april vergadert de AvA van de WMD over het rapport van Trip Advocaten & Notarissen.

In april 2017 wordt het (nieuwe) governance-reglement door de AvA vastgesteld. Centraal hierin staat de handelwijze van de WDM (directeur/bestuurder) in geval van nieuwe en/of gewijzigde Ander Water activiteiten. Deze zijn alleen mogelijk na instemming van de AvA en mits ze vallen binnen gestelde criteria: versterking infrastructuur Drenthe, betere

benutting ondergrond, versterking kernactiviteiten Drinkwaterwet, bijdrage duurzame ontwikkeling waterketen en ontbreken commerciële partijen. Dit geldt ook voor activiteiten buiten Drenthe. Voorts moet de directie (minimaal) elke twee jaar samen met de AvA beoordelen of de activiteiten moeten worden voortgezet.

Op 31 mei 2017 plenair debat over geheimhouding inzake rapportage Trip. Geheimhouding wordt aangenomen (25 voor, 12 tegen = PVV, SP, D66)

De PvdA dient een initiatiefvoorstel in om de eigen rol(neming) in het dossier 'Indonesië-projecten WMD' kritisch tegen het licht te houden. Dit wordt met steun van CDA, D66 en PVV aangenomen. Dit wordt geconcretiseerd in de onderzoeksvragen die de commissie van onderzoek op 31 mei vaststelt.