

## EINDRAPPORT

# Leiding onder druk

Onderzoek naar de provinciale besluitvorming en informatievoorziening inzake het Warmtebedrijf Rotterdam

Provincie Zuid-Holland | juli 2020



# | Voorwoord |

In maart 2016 werd de “aanleg van de langste warmteleiding van Nederland” aangekondigd. Deze leiding naar regio Leiden, als onderdeel van de warmterotonde van Zuid-Holland, werd gezien als een belangrijk element in de publieke energievoorziening, om met restwarmte, en duurzame warmte, het aardgas te vervangen en daarmee toe te werken naar een klimaatneutraal Nederland. Het was de bedoeling dat de warmteleiding, waarvan de aanleg en exploitatie bij het Warmtebedrijf Rotterdam (WbR) belegd waren, in oktober 2018 operationeel zou zijn. Medio 2020 moeten we constateren dat deze ambitie nog niet gerealiseerd is.

In de periode zomer 2017 tot en met begin 2018 is door de provincie Zuid-Holland een aantal belangrijke besluiten genomen inzake het WbR en de warmtelevering aan de regio Leiden. Vanuit de provincie is aangegeven dat de situatie waarin dit dossier toen verkeerde een zeer grote complexiteit en nog hogere dynamiek kende. Op verschillende momenten zijn onder hoge tijdsdruk besluiten genomen.

Sinds voorjaar 2018 is er binnen PS intensieve aandacht voor het warmtedossier en de besluitvorming omtrent het WbR. De Rekenkamer heeft op verzoek van PS onderzoek gedaan naar het besluitvormingsproces inzake het WbR en de warmtelevering aan de regio Leiden én de informatievoorziening aan PS daarover. De Rekenkamer hoopt dat hiermee aan PS de gevraagde helderheid wordt geboden in de specifieke casus WbR, maar dat de aanbevelingen vooral ook leiden tot structurele verbetering van de onderliggende processen.

“Waar gewerkt wordt, worden fouten gemaakt”, luidt een bekend gezegde. Fouten maken is menselijk, maar het lukt niet altijd om een fout te benutten als leerkans. Het leren van fouten is echter belangrijk om ervoor te zorgen dat in vergelijkbare situaties in de toekomst niet dezelfde fouten worden gemaakt.

Voor het onderzoek heeft de Rekenkamer (waaronder relatief veel geheim verklaarde) documenten alsmede communicatie en informatie-uitwisseling (waaronder zeer veel e-mails) tussen de ambtelijke organisatie, GS en betrokken (verbonden) partijen bestudeerd. We willen de betrokken ambtenaren en (voormalig) gedeputeerden danken voor het beschikbaar stellen van deze informatie. Daarnaast stellen we het zeer op prijs dat er gedurende het onderzoek een werkrimte voor ons is vrijgemaakt in het provinciehuis en we toegang hadden tot de voor het onderzoek benodigde documenten uit het digitale systeem (IDMS) van de provincie. In het bijzonder wil ik Dennis Rozema (medewerker Directie Concernzaken) bedanken, die fungeerde als schakel tussen de onderzoekers van de Rekenkamer en de ambtelijke organisatie van de provincie. Hij heeft zich met uitzonderlijke energie en doorzettingsvermogen ingezet om de Rekenkamer te faciliteren en het onderzoeksproces zo soepel mogelijk te laten verlopen.

Het onderzoek is uitgevoerd door drs. Linda Thompson-Voetee (projectleider), Manon Laan MSc (onderzoeker) en dr. Bart Huisman (onderzoeker, tot februari 2020).

dr. ir. Ans Hoenderdos-Metselaar MBA  
bestuurder/directeur Randstedelijke Rekenkamer

# | Tijdlijn besluitvormingsproces WbR |

De tijdlijn volgt na uitsluitel over geheime passages.

# Inhoudsopgave

## BESTUURLIJKE NOTA

1	<b>INLEIDING</b> .....	6
1.1	Aanleiding.....	6
1.2	Vraagstelling.....	6
2	<b>CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN</b> .....	7
3	<b>REACTIE GEDEPUTEERDE STATEN</b> .....	13
4	<b>NAWOORD</b> .....	18

## NOTA VAN BEVINDINGEN

1	<b>INLEIDING</b> .....	20
1.1	Aanleiding.....	20
1.2	Probleemstelling en onderzoeksvragen.....	21
1.3	Afbakening .....	21
1.4	Werkwijze, context en rapportage .....	22
1.5	Beoordelingskader.....	23
1.6	Leeswijzer .....	23
2	<b>ACHTERGROND</b> .....	24
3	<b>COMFORTLETTER</b> .....	27
3.1	Waar gaat het over? .....	27
3.2	Wat is de behandelende afdeling? .....	28
3.3	Wat is het beoogde investeringsbedrag? .....	29
3.4	Wat zijn de financiële en/ of juridische consequenties?.....	29
3.5	Wat wist de ambtelijke organisatie? .....	31
3.6	Wat wisten GS?.....	34
3.7	Wat wisten PS? .....	36
4	<b>CONTRACTEN WBR EN NUON</b> .....	37
4.1	Waar gaat het over? .....	37
4.2	Wat is de behandelende afdeling? .....	37
4.3	Wat is het beoogde investeringsbedrag? .....	38
4.4	Wat zijn de financiële en/ of juridische consequenties?.....	39
4.5	Wat wist de ambtelijke organisatie? .....	40
4.6	Wat wisten GS?.....	41
4.7	Wat wisten PS? .....	42
5	<b>OPRICHTING WBR HOLDING</b> .....	44
5.1	Waar gaat het over? .....	44
5.2	Wat is de behandelende afdeling? .....	45
5.3	Wat is het beoogde investeringsbedrag? .....	46
5.4	Wat zijn de financiële en/of juridische consequenties?.....	47
5.5	Wat wist de ambtelijke organisatie? .....	48

5.6	Wat wisten GS? .....	50
5.7	Wat wisten PS? .....	51
<b>  6  </b>	<b>403-VERKLARING</b> .....	<b>53</b>
6.1	Waar gaat het over? .....	53
6.2	Wat is de behandelende afdeling? .....	58
6.3	Wat is het beoogde investeringsbedrag? .....	59
6.4	Wat zijn de financiële en/of juridische consequenties?.....	59
6.5	Wat wist de ambtelijke organisatie? .....	60
6.6	Wat wisten GS? .....	62
6.7	Wat wisten PS? .....	65
	<b>EPILOOG</b> .....	<b>67</b>
	<b>BIJLAGE 1 MOTIE</b> .....	<b>70</b>
	<b>BIJLAGE 2 GERAADPLEEGDE BRONNEN</b> .....	<b>72</b>
	<b>BIJLAGE 3 GERAADPLEEGDE PERSONEN</b> .....	<b>73</b>

## | 1 | Inleiding

### 1.1 Aanleiding

De provincie Zuid-Holland, gemeente Rotterdam en het Warmtebedrijf Rotterdam (WbR) hebben in het najaar van 2017 afspraken gemaakt met Nuon over de warmtelevering aan de Leidse regio. Voor de provincie was dit een kans om het gebruik van aardgas te verminderen en de door de provincie gewenste warmterotonde<sup>1</sup> te realiseren.

Eind 2017 kwam opnieuw een liquiditeitsprobleem bij het WbR aan het licht, nadat in 2016 een herstelplan voor het WbR in gang was gezet door de gemeente Rotterdam. Op 26 februari 2018 zijn PS voor het eerst door GS geïnformeerd over de financiële situatie van het WbR en over de zogenoemde comfortletter die GS in het najaar van 2017 hebben afgegeven ten behoeve van Nuon. Vanaf dat moment is er binnen de provincie intensieve aandacht voor het warmtedossier en hebben er diverse besloten vergaderingen plaatsgevonden.

Op 19 september 2018 namen PS met algemene stemmen een motie aan waarin de Randstedelijke Rekenkamer is gevraagd om een onafhankelijk onderzoek uit te voeren naar de bedrijfsvoering en de rol van de provincie bij het WbR. De Rekenkamer heeft dit verzoek gehonoreerd.

### 1.2 Vraagstelling

In overleg met de voor dit onderzoek opgestelde klankbordgroep, bestaande uit Statenleden van zowel de coalitie- als oppositiepartijen, is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd.

#### Centrale onderzoeksvraag

Hoe is in de provincie Zuid-Holland de besluitvorming en de informatievoorziening verlopen inzake het dossier Warmtebedrijf Rotterdam?

De centrale onderzoeksvraag is beantwoord aan de hand van twee deelvragen:

1. Heeft besluitvorming inzake het dossier Warmtebedrijf Rotterdam op zorgvuldige wijze plaatsgevonden?
2. Zijn PS op toereikende wijze geïnformeerd inzake het dossier Warmtebedrijf Rotterdam?

De Rekenkamer heeft dit voor de volgende vier opvolgende en samenhangende belangrijke momenten inzichtelijk gemaakt:

1. de comfortletter van de provincie Zuid-Holland en gemeente Rotterdam ten behoeve van Nuon uit september/oktober 2017;
2. de contracten tussen het WbR en Nuon met betrekking tot warmtelevering en de warmte infrastructuur dd. 27 oktober 2017;
3. de oprichting van WbR Holding in december 2017;
4. de ondertekening van de 403-verklaring<sup>2</sup> ten behoeve van Nuon dd. 23 februari 2018.

<sup>1</sup> De warmterotonde moet warmte transporteren van en naar kassengebieden en steden in de Zuidelijke Randstad, daar waar de lokale vraag niet in balans is met het lokale aanbod. Door het benutten van industriële restwarmte tezamen met hernieuwbare bronnen zoals aardwarmte en biomassa moet een robuust systeem ontstaan. Provincie Zuid-Holland (2017), Warmteplan Anders Verwarmen: Naar een duurzame warmtevoorziening, p.20

<sup>2</sup> Een besluit houdende een verklaring in de zin van art. 2:403 BW

## | 2 | Conclusies en aanbevelingen

De twee onderzoeksvragen hebben geleid tot twee conclusies. De conclusies zijn de antwoorden op de onderzoeksvragen die eronder zijn weergegeven. Na de toelichting op de conclusies zijn er aanbevelingen aan PS opgenomen.

### **Context dossier WbR**

Bij het feitelijk wederhoor is door de provincie aandacht gevraagd voor de context van het warmtedossier.<sup>3</sup> Zo is opgemerkt dat de situatie waarin dit dossier verkeerde er een was van zeer grote complexiteit en nog hogere dynamiek. Volgens de voormalig gedeputeerde Energie was er iedere dag wel iets nieuws wat de afweging wat ze op korte termijn met PS konden wisselen niet eenvoudiger maakte.<sup>4</sup> De afdeling Financiële en Juridische Zaken (FJZ) heeft aangegeven dat er vanuit zowel bestuurders als het team Energietransitie veel druk zat op het besluitvormingsproces van de oprichting van WbR Holding, omdat anders de contracten met Nuon (WLOWTO) niet in werking zouden treden. De oprichtingsdatum is met moeite verschoven omdat PS pas later vergaderden. De provinciesecretaris heeft aangegeven dat altijd het beleidsdoel (in samenhang met de aandeelhouderspositie in het Warmtebedrijf) uitgangspunt geweest is voor het handelen van de betrokken medewerkers. Vanuit een hoge ambitie, kansen en een hoge tijdsdruk zijn indertijd volgens de provinciesecretaris vele stappen gezet met inspanning van velen, zowel in- als externen. Hierbij moest er worden gewerkt binnen de grenzen van geheimhoudingsclausules en vanuit kaders van -ook- andere samenwerkingsverbanden, zoals de Warmte-Alliantie.<sup>5</sup>

De Rekenkamer vindt het belangrijk bovenstaande ambtelijke en bestuurlijke opmerkingen over de context voorafgaand aan haar conclusies en aanbevelingen aan de lezer mee te geven, omdat zij deze context niet expliciet heeft onderzocht. Uit het door de Rekenkamer onderzochte feitenrelaas komt wel naar voren dat op verschillende momenten onder hoge tijdsdruk besluiten zijn genomen.

### **Conclusie 1 Besluitvorming WbR**

Het besluitvormingsproces inzake het dossier Warmtebedrijf Rotterdam (WbR) was niet zorgvuldig. Het betreft een project waarmee tientallen miljoenen zijn gemoeid. Er is sprake geweest van groepsdenken, waardoor kritisch tegenwicht ontbrak. De provincie heeft zich bij de besluitvormingsmomenten laten leiden door haar ambitie ten aanzien van de warmtelevering aan de regio Leiden. De provincie heeft bij de besluitvorming inzake het WbR de eigenaars- en aandeelhoudersrol (voor instandhouding en continuïteit WbR) onvoldoende onafhankelijk ingevuld ten opzichte van de opdrachtgeversrol (voor beleidsrealisatie). In september/oktober 2017 was het de bedoeling dat eerst de besluitvorming van het Warmteparticipatiefonds (WPF) over de financieringsaanvraag van het WbR zou worden afgewacht en dat bij een positief besluit vervolgens WbR Holding zou worden opgericht. In december 2017 heeft de provincie echter zonder dat hier verder nog over gesproken is WbR Holding opgericht, terwijl het WPF nog geen besluit had genomen en de financiële en juridische gevolgen hiervan voor de provincie groot konden zijn. Vervolgens werd in februari 2018 besloten tot goedkeuring van een zogenoemde 403-verklaring, waardoor WbR Holding aansprakelijk werd voor de contracten met Nuon over de warmtelevering aan de regio Leiden, terwijl GS de risico's onvoldoende in beeld hadden.

<sup>3</sup> De nota van bevindingen is voor feitelijk wederhoor teruggelegd bij de provinciesecretaris, de destijds verantwoordelijk gedeputeerde Energie en de gedeputeerde Verbonden Partijen. De laatstgenoemde heeft op een later moment samen met de andere leden van GS ook de mogelijkheid gekregen om op de bestuurlijke nota te reageren (zie hfst 3 van de bestuurlijke nota).

<sup>4</sup> Voormalig gedeputeerde Energie provincie Zuid-Holland, Feitelijke reactie op NvB, 3 april 2020

<sup>5</sup> Provincie Zuid-Holland, Feitelijke reactie op NvB, 16 april 2020

## Besluitvorming WbR

---

### 1. Heeft besluitvorming inzake het dossier Warmtebedrijf Rotterdam op zorgvuldige wijze plaatsgevonden?

De beantwoording van deze onderzoeksvraag is gebaseerd op de volgende beoordelingscriteria:

- 1a. Provinciale besluiten inzake het WbR zijn zorgvuldig voorbereid en genomen.
- 1b. De communicatie en informatie-uitwisseling tussen de ambtelijke organisatie, GS en betrokken (verbonden) partijen aangaande de besluiten was voldoende.

Groepsdenken<sup>6</sup> is een fenomeen, waarbij een groep van op zich zeer bekwame personen zodanig wordt beïnvloed door groepsprocessen, dat de kwaliteit van groepsbesluiten vermindert. Een groep van bestuurders en hun beleidsadviseurs heeft in een dergelijk geval onvoldoende aandacht voor relevante informatie in het besluitvormingsproces en voor alternatieven (tunnelvisie).

Begin oktober 2017 hebben de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam als aandeelhouders van het WbR een geruststellende verklaring (een zogenoemde comfortletter) afgegeven aan Nuon over de warmtelevering aan de regio Leiden.



Naast de comfortletter heeft Nuon in augustus 2017 aangegeven dat zij van provincie Zuid-Holland en gemeente Rotterdam als toekomstige aandeelhouders van WbR Holding ook een juridisch harde garantie wilde op naleving van de, op dat moment nog in ontwikkeling zijnde, contracten over de warmtelevering (WLO) en de warmte transportinfrastructuur (WTO) tussen Nuon en WbR Explo respectievelijk WbR Infra. Deze juridisch harde garantie betreft de zogeheten 403-verklaring. Met de afgifte van een 403-verklaring wordt WbR Holding hoofdelijk aansprakelijk voor WbR Infra en WbR Explo.

---

<sup>6</sup> KROON, M., *Effects of accountability on groupthink and intergroup relations : laboratory and field studies*, Proefschrift Rjksuniversiteit Utrecht, Thesis Publishers, 1992; Jouke de Vries en Paul Bordewijk 2009, *Rijdende treinen en gepasseerde stations*, Over Srebenica, de kredietcrisis en andere beleidsfiasco's.



Op 23 februari 2018 hebben GS van de provincie Zuid-Holland en het college van B&W van gemeente Rotterdam het goedkeuringsbesluit ondertekend voor afgifte van de 403-verklaring door WbR Holding. GS waren ervan op de hoogte dat de afgifte van de 403-verklaring een belangrijke stap was voor de inwerkingtreding van de contracten tussen het WbR en Nuon (WLO en WTO). [REDACTED]

GS waren sinds half januari 2018 op de hoogte van acute financiële problemen bij het WbR. [REDACTED]

Het WbR heeft op 22 februari 2018 gemeld dat zij, op basis van een aandeelhoudersbesluit van het WbR (gemeente Rotterdam is voor 97,5% aandeelhouder en provincie Zuid-Holland voor 2,5%), een proces tegen de provincie voorbereide. Hierbij werd aangegeven dat gemeente Rotterdam nog één keer wilde escaleren door de burgemeester met de commissaris van de Koning te laten bellen. De terugkoppeling van commissaris van de Koning van het bestuurlijk overleg met gemeente Rotterdam op 23 februari 2018 (de dag van de ondertekening van de 403-verklaring) was als volgt: *“De standpunten liggen vooralsnog uiteen: de provincie zit voor het project leiding naar Leiden in de samenwerking, Rotterdam benadrukt de gezamenlijke verantwoordelijkheid ook voor het WbR, dat onmisbaar is voor realisatie van het project. Wanneer het bedrijf <WbR> niet gefinancierd wordt, komt er ook geen leiding naar Leiden.”* Er werd afgesproken dat de week daarop ambtelijk zou worden samengewerkt aan alle scenario's. Nu ze aan de scenario's gingen werken, verwachtte de gedeputeerde Energie geen rechtsgang meer vanuit het WbR/gemeente Rotterdam.

Bij het feitelijk wederhoor heeft de afdeling FJZ aangegeven dat zij vindt dat zij niet in de gelegenheid is gesteld om de eigen rol te spelen (advisering binnen de provinciale kaders op basis van alle relevante informatie), die essentieel is voor een goede besluitvorming. Ook gaf de afdeling FJZ in de feitelijke reactie aan dat het team Energietransitie zelfstandig opereerde richting de gemeente Rotterdam, het WbR en Nuon, zonder ondersteuning van of ruggenspraak met de afdeling FJZ. Zo zijn de WLO en WTO bijvoorbeeld pas in februari 2018 aan de afdeling FJZ ter beschikking gesteld toen deze noodzakelijk waren in verband met het meekijken bij het globaal financieel doorrekenen van de business case. Volgens de afdeling FJZ heeft het Energieteam eerder geen inhoudelijke informatie verschaft over de WLOWTO, anders dan dat de oprichting van WbR Holding uiterlijk op 15 december 2017 gerealiseerd moest zijn. De Rekenkamer merkt hierbij op dat zij geen aanwijzingen in het dossier heeft aangetroffen dat de afdeling FJZ erop heeft aangedrongen om voor de uitoefening van haar rol de benodigde informatie te ontvangen. De afdeling FJZ heeft aangegeven dat als zij de inhoud van de WLOWTO had gekend, zij niet had meegewerkt aan oprichting van WbR Holding. De Rekenkamer onthoudt zich van speculatie over *wat als*. [REDACTED]

[REDACTED] Desalniettemin is WbR Holding opgericht voordat het WPF een besluit had

genomen over de financieringsaanvraag. Hiermee wil de Rekenkamer aangeven dat de checks and balances in de organisatie onvoldoende zijn geborgd. In het bijzonder heeft de provincie bij de besluitvorming inzake het WbR de eigenaars- en aandeelhoudersrol (voor instandhouding en continuïteit WbR) onvoldoende onafhankelijk ingevuld ten opzichte van de opdrachtgeversrol (voor beleidsrealisatie).

#### **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.

#### **Conclusie 2 Informatievoorziening PS inzake WbR**

PS zijn niet toereikend geïnformeerd over en onvoldoende betrokken bij het besluitvormingsproces inzake het dossier Warmtebedrijf Rotterdam (WbR).

GS hebben niet met PS gedeeld dat zij twijfelden of de provincie een miljoenenverplichting jegens Nuon aanging/reeds was aangegaan. Door de niet toereikende informatievoorziening hebben PS hun kaderstellende en controlerende taak onvoldoende kunnen uitvoeren.

#### Informatievoorziening PS inzake WbR

2. *Zijn PS op toereikende wijze geïnformeerd inzake het dossier Warmtebedrijf Rotterdam?*

De beantwoording van deze onderzoeksvraag is gebaseerd op het volgende beoordelingscriterium:

2a. De informatievoorziening aan PS is tijdig, begrijpelijk, volledig en juist.

In september/oktober 2017 zijn PS niet betrokken bij of geïnformeerd over de comfortletter. Eind oktober 2017 zijn PS per brief geïnformeerd dat het WbR en Nuon een akkoord hadden over het leveren van warmte in de Leidse regio. De comfortletter is in deze brief niet genoemd en er is niet inhoudelijk op de WLO en WTO ingegaan.

Op 8 november 2017 stemden PS in met de begroting 2018, waarin stond opgenomen dat bij een positief besluit van het WPF over de uitbreiding van de infrastructuur voor de warmtevoorziening aan de noordoost kant van de provincie het fonds zou worden opgehoogd met € 25 mln. PS zijn ook op dit moment niet op de hoogte gesteld van de door de provincie ondertekende comfortletter voor Nuon. Daarnaast zijn PS niet geïnformeerd over het proces dat de ambtelijke organisatie en GS voor ogen hadden, waarbij het WPF eerst zou besluiten over de financieringsaanvraag van het WbR alvorens WbR Holding op te richten.

In december 2017 is aan PS aangegeven dat de waardeoverdracht van de aandelen WbR Infra naar aandelen in WbR Holding neutraal in waarde zou plaatsvinden. In het Statenvoorstel is melding gemaakt van de bestaande voorziening van € 1,8 mln. [redacted]

[redacted] In de commissie Bestuur en Middelen van 6 december 2017 heeft de gedeputeerde Energie aangegeven dat de financieringsaanvraag van het WbR bij het WPF en het besluit tot oprichting van WbR Holding moeten worden gezien als twee losse zaken. De gedeputeerde geeft daarbij aan dat indien de financieringsaanvraag negatief is de warmtelevering aan Leiden niet tot stand zal komen, maar dat dit niks betekent voor de holdingstructuur, zeker niet voor de waarde en de risico's die de provincie loopt. [redacted]

In februari 2018 zijn PS niet betrokken bij de besluitvorming over de 403-verklaring. Op 26 februari 2018 zijn PS per brief op de hoogte gebracht van het liquiditeitsprobleem van het WbR en de ter beschikking gestelde lening, waarbij tevens is aangegeven dat GS als aandeelhouder van WbR Holding instemmen met het afgeven van de 403-verklaring. [redacted]

[redacted] In de brief is aangegeven dat in het slechtste geval de aandelen die de provincie bezit volledig dienen te worden afgeschreven en dat hiervoor in de boeken reeds een voorziening van € 1,8 mln. is opgenomen. [redacted]

[redacted] Dit terwijl PS alleen investeringen hebben goedgekeurd die via het WPF verlopen. [redacted]

[redacted] Zie voor de laatste twee punten ook de toelichting op conclusie 1.

[redacted] PS hebben op 30 januari 2019 ingestemd met de Bestuursovereenkomst LoO (BOK) [redacted]

De BOK is (nog) niet in werking getreden; de aanbesteding van de LoO is in de zomer van 2019 gestaakt. De voorbereiding van de aanleg van de LoO door het WbR heeft grote vertraging opgelopen als gevolg van

problemen bij de vergunningverlening. Daarnaast bestond er onzekerheid over het realiteitsgehalte van de geraamde kosten en planning van de aanleg van de leiding binnen de afspraken van de BOK. Tijdens diverse sessies zijn PS meegenomen in verschillende scenario's ten aanzien van het WbR. Op het moment van schrijven van dit rapport (mei 2020) is nog geen definitieve keuze gemaakt voor een scenario.

#### **Aanbeveling 2**

Vraag GS om bij de besluitvorming over unieke, grootschalige projecten met (toekomstige) substantiële financiële consequenties PS tijdig te betrekken en expliciet te communiceren over de te nemen stappen in het proces en de overdenkingen hierover. PS worden zo beter in staat gesteld om hun kaderstellende en controlerende taak uit te voeren.

#### **Aanbeveling 3**

Vraag GS om PS te informeren over mogelijke risico's zodra zij daar wetenschap van krijgen.

# | 3 | Reactie Gedeputeerde Staten



Randstedelijke Rekenkamer  
T.a.v. Mw. Hoenderdos-Metselaar  
Teleportboulevard 110  
1043 EJ AMSTERDAM

Onderwerp  
Bestuurlijke reactie op het rapport 'Leiding onder druk'

Geachte mevrouw Hoenderdos,

## Inleiding

Met aandacht en belangstelling hebben wij de onderzoeksresultaten van de Randstedelijke Rekenkamer gelezen. Wij hebben waardering voor de reconstructie van de besluitvorming.

In de kern trekt de rekenkamer stevige conclusies. Wij zijn dan ook blij dat de rekenkamer ons de mogelijkheid biedt om daarop te reageren.

## Terugblikkend

De rekenkamer staat in het rapport zelf al stil bij de context waarin de besluitvorming plaatsvond. Die context was er inderdaad een van zeer grote complexiteit en hoge dynamiek. Wij willen hieraan toevoegen dat -naast de energietransitie als zodanig- het college een kans zag om met de warmerotonde een drieslag te maken, door in een keer de positie van het Warmtebedrijf Rotterdam te verbeteren, het warmtekort in Leiden op te lossen bij sluiting van de gascentrale daar en ten derde als provincie een centrale rol te pakken in de warmte-infrastructuur in Zuid-Holland. Er was brede steun voor die aanpak, binnen en buiten PS, bij gemeenten en bedrijven. Maar om dit te doen slagen moesten de verschillende belangen en betrokken partijen op het juiste moment bij elkaar gebracht worden. Er was besloten tot oprichting van het Warmteparticipatiefonds voor het eventueel mee-investeren in warmteprojecten. Bij dit alles ging het om een relatief nieuw beleidsveld waarvoor de wetgeving in de Warmtewet nog moe(s)t worden aangepast.

In de periode september 2017 – februari/maart 2018, de periode waarop het rekenkameronderzoek zich richt, zijn diverse besluiten genomen die -achteraf gezien- bepalend zijn geweest voor dit dossier. Bij die besluitvorming heeft het college zich evenwel altijd rekenschap gegeven van de complexiteit van dit dossier en zijn er steeds voldoende kritische vragen gesteld.

## Gedeputeerde Staten

Contact  
D. Rozema  
T 070 - 441 60 85  
d.rozema@pzh.nl

Postadres Provinciehuis  
Postbus 90602  
2509 LP Den Haag  
T 070 - 441 66 11  
www.zuid-holland.nl

Datum  
Zie verzenddatum links onder  
Ons kenmerk  
PZH-2020-744638681  
DOS-2015-0005387

Uw kenmerk  
2020/AH/051  
Bijlagen  
-

Bezoekadres  
Zuid-Hollandplein 1  
2596 AW Den Haag

Tram 9 en de buslijnen  
90, 385 en 386 stoppen  
dichtbij het  
provinciehuis. Vanaf  
station Den Haag CS is  
het tien minuten lopen.  
De parkeerruimte voor  
auto's is beperkt.



De verantwoordelijk portefeuillehouder werd in deze periode bijgestaan door een gespecialiseerd bureau in financieel advies in energievraagstukken. In deze periode is eveneens extern juridisch advies gevraagd. Het aspect als zou er binnen het college onvoldoende aandacht zou zijn geweest voor verdere (relevante) informatie of alternatieven, wordt door ons niet onderschreven.

Uiteindelijk heeft het college telkens weloverwogen besluiten genomen op basis van de op dat moment beschikbare, gevraagde of verstrekte informatie. De onjuistheid van belangrijke informatie is helaas (pas) in de loop van de tijd gebleken. Dat informatie achteraf niet bleek te kloppen is naar ons oordeel -naast naar later bleek niet solide businesscase- een van de oorzaken van de problemen geworden.

Wij achten het een belangrijk uitgangspunt dat moet kunnen worden uitgegaan van de juistheid van verstrekte informatie, zowel van de kant van de ambtelijke organisatie als van de portefeuillehouder. Dit raakt aan het vertrouwen waarmee collegiaal bestuur plaatsvindt. Wij gaan er daarbij ook vanuit dat de juistheid van informatie is gebaseerd op de op dat moment bekende informatie bij de portefeuillehouder en de ambtelijke organisatie. Een belangrijk [REDACTED] advies in de aanvankelijke besluitvorming heeft de verantwoordelijk portefeuillehouder niet bereikt. En dus het college niet en daarmee ook Provinciale Staten niet. Hiervoor is door verantwoordelijk portefeuillehouder Weber bestuurlijke verantwoordelijkheid genomen. Of het [REDACTED] advies tot andere besluiten had geleid, is achteraf niet te zeggen.

Voorts zijn in het proces ook specifieke GS-besluiten geformuleerd naar aanleiding van de beraadslaging in het college. Wij hebben er altijd op vertrouwd dat deze besluiten waren uitgevoerd. Het college heeft moeten constateren dat in een belangrijk besluit dit niet het geval is geweest en hiervan ook nooit melding is gemaakt.

De rekenkamer geeft in de conclusie aan, dat er binnen het college van GS twijfels bestonden over de besluitvorming en deze twijfels niet met PS zijn gedeeld. Tegelijkertijd spreekt de rekenkamer in de inleiding over 'groepsdenken'. Daarbij wil het college aantekenen dat collegiale tegenspraak binnen GS behoort tot een gezonde bestuurlijke besluitvorming waarbij op basis van onderbouwde antwoorden op vragen vervolgens tot besluitvorming wordt gekomen. Daarbij mag zoals gezegd ervan worden uitgegaan dat informatie correct en volledig is. Hoewel dat laatste in dit dossier zoals geconstateerd niet het geval is geweest, doet dit niets af aan de kritische toets van besluitvorming die in het college heeft plaatsgevonden. Het college is vervolgens gehouden aan het informeren van PS van de collegiaal genomen besluiten, niet van de persoonlijke opvattingen van de collegeleden als dit niet tot andere besluitvorming heeft geleid.

#### Reactie ten aanzien van conclusie 1

Als wij het goed begrijpen dan volgt de rekenkamer de gedachte dat als het college zich aan de volgorde van het eigen stappenplan zou hebben gehouden, er niet zoveel aan de hand zou zijn geweest. Vanuit de reconstructie geredeneerd had de besluitvorming wellicht (ook) anders kunnen verlopen. Echter, er is niet te reconstrueren of dat dan tot andere besluiten zou hebben geleid en of dit dan slechtere of betere besluiten zouden zijn geweest. Ook blijft het daarbij de vraag of dit dan tot een andere situatie had geleid, gezien het ingewikkelde verloop in het dossier.

Naast juridische juistheid van informatie hebben op momenten de samenwerking en de bestuurlijke verhoudingen met de gemeente Rotterdam een rol gespeeld. Dit is bijvoorbeeld ten aanzien van de zogenaamde 403-verklaring precies de afweging geweest.

De overtuiging leeft dat destijds na ampele overwegingen telkens die besluiten zijn genomen die juist werden geacht en waarbij van kritisch tegenwicht sprake was. Dat de provincie zich bij verschillende besluitvormingsmomenten heeft laten leiden door onze eigen beleidsambitie, achten wij in lijn met hetgeen naar onze mening ook voorop zou moeten staan. Wij onderschrijven de conclusie dat bij de besluitvorming over het Warmtebedrijf Rotterdam de eigenaars- en aandeelhoudersrol onvoldoende onafhankelijk is uitgevoerd ten opzichte van de beleidsambitie, zowel binnen de organisatie als in het college.

#### Reactie ten aanzien van aanbeveling 1

Wij kunnen ons vinden in de aanbeveling van de rekenkamer en wij zullen er zorg voor dragen dat bij de besluitvorming over unieke, grootschalige projecten met (toekomstige) substantiële financiële en/of bedrijfsjuridische consequenties de risico-inschatting en bewaking van beheersmaatregelen door een onafhankelijke projectcontroller/afdeling wordt uitgevoerd.

In dit dossier hebben wij deze onafhankelijke rol inmiddels belegd bij het hoofd van de afdeling Financieel Juridische Zaken (FJZ). Vanuit die rol geeft deze functionaris gevraagd en ongevraagd advies ter zake (toekomstige) substantiële financiële en/of bedrijfsjuridische consequenties en de risico-inschatting. Daarnaast zal de bestaande projectorganisatie worden versterkt met een eigen projectcontroller die zich onder andere zal richten op de bewaking van beheersmaatregelen.

Daarnaast is bij de portefeuillehouderswisseling de projectorganisatie aangepast.

De ambtelijk opdrachtgever is aan dit team toegevoegd en stuurt dit team ook zelf aan.

Het team is verder versterkt met kennis ten aanzien van financiële businesscases en ook maakt Verbonden Partijen (de eigenaars- en aandeelhoudersrol) nu rechtstreeks deel uit van het team. Ook is meer ondersteuning in het team gebracht om processen beter te laten verlopen. Binnen FJZ is -los van de projectorganisatie- een team geformeerd om mee te kijken waar het gaat om de financiële en/of (bedrijfs)juridische consequenties en de risico-inschatting. Bestuurlijk wordt dit dossier getrokken door gedeputeerde Baljeu en wordt dit samen met Gedeputeerde Potjer vanuit energiebeleid uitgevoerd (vanuit het vier ogen principe).

#### Reactie ten aanzien van conclusie 2

Deze conclusie is nauw verbonden met de feitelijke bevindingen van de rekenkamer.

Alhoewel voorop moet staan dat wij Provinciale Staten juist, tijdig en volledig te informeren, moeten wij constateren dat ook de aanvankelijk ingeschatte juridische consequenties beter gedeeld hadden kunnen worden met Provinciale Staten. Zij waren dan eerder en beter op de hoogte geweest van het kader waar het college op dat moment in opereerde. In dit soort complexe dossiers is dat beter en versterkt dit de controlerende functie van Provinciale Staten. Wel moet gesteld worden dat pas in de loop van 2018 de volledige impact van de complexiteit duidelijk werd.

[Redacted text block]

[Redacted text block]

. De oprichting van de Holding alsook de eerder afgegeven Comfortletter bleken het dossier ingewikkelder te hebben gemaakt dan op dat moment werd gedacht.

Indien het college van het al in 2017 uitgebrachte [Redacted] advies op de hoogte zou zijn geweest, zou dit ongetwijfeld zijn betrokken in de informatievoorziening aan Provinciale Staten.

#### Reactie ten aanzien van aanbeveling 2 en 3

Voor ons staat voorop dat wij Provinciale Staten altijd op juiste, tijdige en volledige wijze willen informeren. Dit rapport wijst nogmaals op de noodzaak daarvan. Wij zullen daarom nog zorgvuldiger in dit soort complexe dossiers met onze informatievoorziening naar de Staten omgaan. Helaas zal dit meebrengen dat dit veelal onder geheimhouding zal moeten. De geheimhouding zal afhankelijk zijn van de fase waarin Provinciale Staten worden meegenomen alsook van de te beschermen onderhandelingspositie - en verdere belangen van de Provincie.

Inmiddels hebben wij de besloten informatiebijeenkomsten met Provinciale Staten voortgezet en rapporteren wij periodiek overeenkomstig het daarvoor geldende format aan Provinciale Staten over de voortgang en over de tussentijdse stappen ten aanzien van eventueel voorgenomen besluitvorming. Door Provinciale Staten is besloten dat (thans) LoO als een groot project is aangemerkt. Provinciale Staten hebben daarbij besloten zich te laten ondersteunen door een externe rapporteur. Deze is recent aangesteld. Wij zien hierin een belangrijk kader waarbij verdere verbeteringen kunnen worden doorgevoerd.

#### Tot slot

Wij achten het van belang dat individuele collegeleden -waar zij dit nodig of wenselijk achten- ook zelf in de gelegenheid zijn na te gaan of de aangehaalde bronnen (in het bijzonder de eigen bestuurlijke e-mail correspondentie) juist zijn weergegeven. Wij begrijpen daarbij dat een opmerking hierover meer op zijn plaats zou zijn geweest in de fase van het feitelijk wederhoor.

In dit dossier is het nodige niet goed gegaan. De verantwoordelijk portefeuillehouder heeft hiervoor verantwoordelijkheid genomen.

Wij spreken de verwachting uit dat het rapport Provinciale Staten praktische handvatten biedt om ten aanzien van grote risicovolle projecten in de toekomst beter de discussie te kunnen voeren en een betere afweging te kunnen maken.



De aanbevelingen van de Randstedelijke Rekenkamer wijzen wat ons betreft hiervoor de weg.


Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,  
secretaris,



drs. H.M.M. Koek

voorzitter,



drs. J. Smit

Wij verzoeken u in uw correspondentie altijd het DOS-nummer te vermelden dat wij rechts bovenaan in deze brief hebben opgenomen.

## | 4 | Nawoord

De Rekenkamer dankt GS voor hun reactie en de waardering die zij uitspreken voor de reconstructie van de besluitvorming. Wij juichen het toe dat GS de verwachting uitspreken dat het rapport PS praktische handvatten biedt om ten aanzien van grote risicovolle projecten in de toekomst beter de discussie te kunnen voeren en een betere afweging te kunnen maken en dat onze aanbevelingen wat GS betreft hiervoor de weg wijzen. Wij zien met belangstelling de invulling van de aanbevelingen tegemoet. De reactie geeft verder aanleiding tot het maken van enkele opmerkingen.

### **Ampele overwegingen en kritisch tegenwicht**

GS geven aan dat zij het aspect dat er binnen het college onvoldoende aandacht zou zijn geweest voor verdere (relevante) informatie of alternatieven niet onderschrijven. GS merken op dat zij zich bij de besluitvorming altijd rekenschap hebben gegeven van de complexiteit van het dossier en er steeds voldoende kritische vragen zijn gesteld. GS stellen dat de overtuiging leeft dat destijds na ampele overwegingen telkens die besluiten zijn genomen die juist werden geacht en waarbij van kritisch tegenwicht sprake was. [REDACTED]

[REDACTED] Ofschoon de Rekenkamer de beschikking had over zeer vele, waaronder relatief veel geheime bronnen, heeft ze overigens geen onderbouwing gevonden dat er sprake was van ampele overwegingen en kritisch tegenwicht.

### **Onjuistheid en onvolledigheid van informatie**

GS stellen dat de problemen mede veroorzaakt zijn doordat ontvangen informatie achteraf onjuist bleek en de informatie onvolledig was. De voormalig gedeputeerde Energie is om deze reden ook afgetreden. De Rekenkamer heeft met de reconstructie willen laten zien dat er naast het besluitvormingsmoment [REDACTED] [REDACTED] waar hier op wordt gedoeld, nog andere relevante besluitvormingsmomenten waren. GS zijn bij latere besluitvormingsmomenten voorbij gegaan aan risico's [REDACTED]

[REDACTED]

### **Feitelijk wederhoor**

GS merken op dat zij het van belang achten dat individuele collegeleden -waar zij dit nodig of wenselijk achten- ook zelf in de gelegenheid zijn na te gaan of de aangehaalde bronnen (in het bijzonder de eigen bestuurlijke

e-mail correspondentie) juist zijn weergegeven. Het feitelijk wederhoor is, conform het onderzoeksprotocol, via de provinciesecretaris verlopen. In dit onderzoek is de concept nota van bevindingen aanvullend ook naar de voormalig gedeputeerde Energie en de gedeputeerde Verbonden Partijen gestuurd voor feitelijk wederhoor, juist om de bestuurders van destijds zelf in de gelegenheid te stellen de feiten te controleren. Verder heeft de Rekenkamer overigens uitsluitend gebruik gemaakt van bronnen die zijn aangeleverd door de ambtelijke organisatie. Al het bronnenmateriaal was derhalve beschikbaar voor GS. De Rekenkamer heeft zelfs op verzoek tijdens het bestuurlijk wederhoor nog enkele bronnen aangeleverd die ambtelijk niet konden worden teruggevonden.

De behandeling van het rapport in PS zien we met belangstelling tegemoet.

## | 1 | Inleiding

### 1.1 Aanleiding

De provincie Zuid-Holland, gemeente Rotterdam en het Warmtebedrijf Rotterdam (WbR) hebben in het najaar van 2017 afspraken gemaakt met Nuon over de warmtelevering aan de Leidse regio. Voor de provincie was dit een kans om het gebruik van aardgas te verminderen en de door de provincie gewenste warmterotonde<sup>7</sup> te realiseren.<sup>8</sup>

Eind 2017 kwam opnieuw een liquiditeitsprobleem bij het WbR aan het licht, nadat in 2016 een herstelplan voor het WbR in gang was gezet door de gemeente Rotterdam (zie voor uitgebreidere achtergrondinformatie hoofdstuk 2). Op 26 februari 2018 zijn PS voor het eerst door GS geïnformeerd over de financiële situatie van het WbR en over een comfortletter die GS in het najaar van 2017 hebben afgegeven ten behoeve van Nuon.<sup>9</sup> Vanaf dat moment is er binnen de provincie intensieve aandacht voor het warmtedossier en hebben er diverse besloten vergaderingen plaatsgevonden.<sup>10</sup> Op 7 maart 2018 vond de eerste besloten (extra ingelaste) vergadering van de commissie Duurzame Ontwikkeling plaats, waarbij een technische toelichting is gegeven. Tijdens deze commissievergadering en ook tijdens de besloten PS-vergadering van 28 maart 2018 hebben PS onder andere vragen gesteld over wanneer GS op de hoogte waren van het liquiditeitsprobleem bij het WbR en of GS al van het liquiditeitsprobleem afwisten toen zij het voorstel tot oprichting van WbR Holding deden. PS zijn daarop door GS geïnformeerd dat op ambtelijk niveau eind 2017 bekend werd dat er een liquiditeitsprobleem was bij het WbR en dat de gedeputeerde Energie half januari 2018 is geïnformeerd over het liquiditeitsprobleem.<sup>11</sup>

In de zomer van 2018 is Rekenkamer Rotterdam gestart met een onderzoek naar de inrichting van de governance en risicobeheersing door de gemeente met betrekking tot het WbR en de informatievoorziening aan de gemeenteraad.<sup>12</sup> De provinciale rol bleef hierbij buiten beschouwing. Dit was voor PS Zuid-Holland aanleiding om de Randstedelijke Rekenkamer te verzoeken een onderzoek uit te voeren, waarbij naar de rol van de provincie zou worden gekeken.<sup>13</sup> Op 19 september 2018 namen PS met algemene stemmen een motie aan waarin de Randstedelijke Rekenkamer is gevraagd om een onafhankelijk onderzoek uit te voeren naar de bedrijfsvoering en de rol van de provincie bij het WbR (zie bijlage 1). De Rekenkamer heeft dit verzoek gehonoreerd. Daarbij heeft de Rekenkamer aangegeven het rekenkamerrapport van Rekenkamer Rotterdam af te wachten, welke eind 2018 zou worden gepubliceerd.<sup>14</sup> Toen bleek dat Rekenkamer Rotterdam later zou publiceren is de Randstedelijke Rekenkamer in januari 2019 gestart aan een vooronderzoek. Tijdens het

<sup>7</sup> De warmterotonde moet warmte transporteren van en naar kassengebieden en steden in de Zuidelijke Randstad, daar waar de lokale vraag niet in balans is met het lokale aanbod. Door het benutten van industriële restwarmte tezamen met hernieuwbare bronnen zoals aardwarmte en biomassa moet een robuust systeem ontstaan. Provincie Zuid-Holland (2017), Warmteplan Anders Verwarmen: Naar een duurzame warmtevoorziening, p.20

<sup>8</sup> Provincie Zuid-Holland (2018), Geheime Statenbrief 26 februari 2018 met kenmerk PZH-2018-638722379 (DOS -2016 - 00093287); Provincie Zuid-Holland (2016), Energieagenda Watt Anders 2016-2020-2050; Provincie Zuid-Holland (2017), Warmteplan Anders Verwarmen: Naar een duurzame warmtevoorziening;

<sup>9</sup> Provincie Zuid-Holland (2018), Geheime Statenbrief 26 februari 2018 met kenmerk PZH-2018-638722379 (DOS -2016 - 00093287)

<sup>10</sup> Griffie provincie Zuid-Holland aan Randstedelijke Rekenkamer, e-mail, 14 mei 2019

<sup>11</sup> Provincie Zuid-Holland (2018), Verslag van de besloten overlegvergadering van de Commissie Duurzame Ontwikkeling d.d. 7 maart 2018; Provincie Zuid-Holland (2018), Besluit van de vergadering van Gedeputeerde Staten van 28 maart 2018 Besluitvorming Geheime zaken

<sup>12</sup> Rekenkamer Rotterdam (2018), Onderzoeksopzet warmtebedrijf

<sup>13</sup> Provincie Zuid-Holland (2018), Notulen van Provinciale Staten Vergadering 19 september 2018

<sup>14</sup> Rekenkamer Rotterdam (2018), Onderzoeksopzet warmtebedrijf

vooronderzoek constateerde de Rekenkamer dat er met betrekking tot de bedrijfsvoering bij het WbR reeds een aantal onderzoeken was uitgevoerd of nog zou worden uitgevoerd. Voorafgaand aan de onderzoeksopzet is hierover overlegd met de voor dit onderzoek ingestelde klankbordgroep, bestaande uit PS-leden. De klankbordgroep heeft aangegeven dat wat betreft de bedrijfsvoering bij het WbR met name behoefte is aan inzicht in de informatie-uitwisseling tussen de gemeente Rotterdam en de provincie hierover. Afgesproken is dat dit aspect wordt meegenomen in de onderzoeksvragen die betrekking hebben op de provinciale rol bij het WbR en de informatievoorziening aan PS.<sup>15</sup> De onderzoeksopzet voor dit onderzoek is op 2 april 2019 aan PS verstuurd.<sup>16</sup>

## 1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Dit rekenkameronderzoek richt zich op het handelen van de provincie in het WbR dossier. Hiertoe is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd.

### Centrale onderzoeksvraag

Hoe is in de provincie Zuid-Holland de besluitvorming en de informatievoorziening verlopen inzake het dossier Warmtebedrijf Rotterdam?

De centrale onderzoeksvraag is uitgesplitst in twee deelvragen:

1. Heeft besluitvorming inzake het dossier Warmtebedrijf Rotterdam op zorgvuldige wijze plaatsgevonden?
2. Zijn PS op toereikende wijze geïnformeerd inzake het dossier Warmtebedrijf Rotterdam?

## 1.3 Afbakening

Dit onderzoek richt zich op het door de provincie Zuid-Holland geformuleerde warmtebeleid in relatie tot het WbR dossier, alsook het relevante provinciale beleid ten aanzien van betrokken verbonden partijen. Daarbij wordt ingegaan op de volgende vier belangrijke besluitvormingsmomenten<sup>17</sup> van de provincie en het WbR (waar de provincie aandeelhouder van is):

1. de comfortletter van de provincie Zuid-Holland en gemeente Rotterdam ten behoeve van Nuon uit september/oktober 2017;
2. de contracten tussen het WbR en Nuon met betrekking tot warmtelevering en de warmte infrastructuur d.d. 27 oktober 2017;
3. de oprichting van WbR Holding in december 2017;
4. de ondertekening van de 403-verklaring<sup>18</sup> ten behoeve van Nuon d.d. 23 februari 2018.

Daarbij focust de Rekenkamer zich op de periode vanaf medio 2016 tot begin 2018. In juni 2016 werd het *herstelplan Warmtebedrijf Rotterdam* goedgekeurd in de Rotterdamse gemeenteraad, waarbij het Rotterdamse

<sup>15</sup> Verslag bijeenkomst klankbordgroep, 26 maart 2019

<sup>16</sup> Randstedelijke Rekenkamer (2019), Onderzoeksopzet "Provinciale besluitvorming en informatievoorziening inzake het Warmtebedrijf Rotterdam", 2 april 2019

<sup>17</sup> Tijdens de bijeenkomst van de klankbordgroep op 1 juli 2019 zijn de contracten tussen het WbR en Nuon en de ondertekening van de 403-verklaring niet genoemd. Voortschrijdend inzicht tijdens het onderzoek leidde ertoe dat deze besluitvormingsmomenten relevanter waren om nader te onderzoeken in het totale besluitvormingsproces inzake het WbR dan de onafhankelijkheid van het WPF en de Bestuursovereenkomst LoO (BOK).

<sup>18</sup> Een besluit houdende een verklaring in de zin van art. 2:403 BW

college onder meer werd opgeroepen tot het zoeken naar nieuwe aandeelhouders voor het Warmtebedrijf.<sup>19</sup> Vanaf dat moment nam de actieve betrokkenheid van de provincie als aandeelhouder van het Warmtebedrijf toe. De onderzoeksperiode loopt tot en met februari 2018, het moment waarop de 403-verklaring is ondertekend en er binnen de provincie intensieve aandacht kwam voor het warmtedossier. Desalniettemin zijn besluiten of ontwikkelingen van vóór medio 2016 of ná februari 2018 in het onderzoek betrokken, indien deze van belang zijn voor de beantwoording van de onderzoeksvragen.

## 1.4 Werkwijze, context en rapportage

Deze rapportage is gebaseerd op (veelal geheim verklaarde) provinciale (beleids)documenten en relevante communicatie en informatie-uitwisseling (waaronder zeer veel e-mails) tussen de ambtelijke organisatie, GS en betrokken (verbonden) partijen. Daarnaast hebben er interviews (waarvan een aantal zeer uitgebreid en diepgaand) plaatsgevonden met medewerkers en bestuurders van de provincie, het Warmteparticipatiefonds en andere betrokken partijen.

Om PS (meer) te betrekken bij het onderzoeksproces is voor dit onderzoek een klankbordgroep ingesteld. Dit is mede ingegeven door de externe evaluatie van de Randstedelijke Rekenkamer en de Programmaraad door I&O Research (2018) en de inbreng van Statenleden hierover tijdens de commissie Bestuur en Middelen van 13 februari 2019. De klankbordgroep bestaat uit Statenleden van zowel de coalitie- als oppositiepartijen. In de bijeenkomsten met de klankbordgroep is onder andere gereflecteerd op de onderzoeksvragen en onderzoeksopzet en deze bijeenkomsten hadden een procesmatig karakter.

Dit onderzoek is uitgevoerd in een periode waarin PS kennis hebben kunnen nemen van andere rapportages met betrekking tot het WbR dossier, zoals het externe juridische advies inzake de comfortletter van mei 2019, het rapport van de provinciale Eenheid Audit en Advies over de comfortletter van juli 2019 en de publicaties van Rekenkamer Rotterdam van februari en oktober 2019.<sup>20</sup> De Rekenkamer acht de inhoud van deze rapporten bij de lezer bekend en er wordt hierna uitsluitend naar verwezen indien het voor dit onderzoek toegevoegde waarde heeft.

Met het voorliggende rapport beoogt de Randstedelijke Rekenkamer dus zo complementair mogelijk te zijn aan de kennis die PS reeds hebben op basis van o.a. bovengenoemde eerdere publicaties. Met het oog op de complexiteit van dit lopende dossier heeft de Rekenkamer zich daarbij ingespannen om zo beknopt en helder mogelijk te rapporteren en het proces rondom de belangrijkste besluitvormingsmomenten zo inzichtelijk mogelijk te maken voor PS. Een dergelijke wijze van rapporteren kost paradoxaal genoeg meer tijd.

---

<sup>19</sup> Gemeente Rotterdam (2016), Raadsvoorstel Herstelplan Warmtebedrijf Rotterdam, 23 mei 2016, 16bb4053; Gemeente Rotterdam (2016), Besluit Herstelplan Warmtebedrijf Rotterdam, 2 juni 2016, 16bb4445

<sup>20</sup>

[REDACTED] Rekenkamer Rotterdam (2019), Beoordeling vervolgstap herstelplan Warmtebedrijf Rotterdam; Rekenkamer Rotterdam (2019), Warmte zonder leiding

## 1.5 Beoordelingskader

De onderzoeksvraag betreft enerzijds de zorgvuldigheid van het provinciale besluitvormingsproces (deelvraag 1) en anderzijds de mate waarin de informatievoorziening aan PS toereikend is geweest (deelvraag 2). Bij de beantwoording van deze deelvragen is het volgende beoordelingskader gehanteerd.<sup>21</sup>

Tabel 1 Beoordelingskader

Onderzoeksvragen	Criteria
1. Heeft besluitvorming inzake het dossier Warmtebedrijf Rotterdam op zorgvuldige wijze plaatsgevonden?	<b>Besluitvorming door provincie</b> 1a. Provinciale besluiten inzake het WbR zijn zorgvuldig voorbereid en genomen. 1b. De communicatie en informatie-uitwisseling tussen de ambtelijke organisatie, GS en betrokken (verbonden) partijen aangaande de besluiten was voldoende.
2. Zijn PS op toereikende wijze geïnformeerd inzake het dossier Warmtebedrijf Rotterdam?	2a. De informatievoorziening aan PS is tijdig, begrijpelijk, volledig en juist.

## 1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de achtergrond van het WbR en de rol van de provincie; van oprichting van het WbR in 2006 tot en met de keuze voor de realisatie van warmtelevering aan Leiden door het WbR begin 2017. Daarna staan in opeenvolgende hoofdstukken de vier uitgelichte besluitvormingsmomenten centraal; de comfortletter van de provincie en de gemeente Rotterdam aan Nuon (hoofdstuk 3), de contracten tussen het WbR en Nuon met betrekking tot de warmtelevering en de warmte infrastructuur (hoofdstuk 4), de oprichting van WbR Holding (hoofdstuk 5) en de 403-verklaring (hoofdstuk 6). De hoofdstukken geven een toelichting op het besluitvormingsmoment en gaan daarnaast in op de behandelende ambtelijke afdeling, het beoogde investeringsbedrag, de financiële en/of juridische consequenties en wat op het moment van besluitvorming bekend was bij de ambtelijke organisatie, GS en PS. In de Epiloog wordt een korte schets gegeven van wat er na de ondertekening van de 403-verklaring tot 9 mei 2019 onder andere als financieel risico met PS is gedeeld.

In bevindingenboxen en de toelichtingen daarop wordt soms ook tekst uit een eerdere bevindingenbox en/of toelichting daarop herhaald. De reden hiervoor is dat het rapport een reconstructie bevat van een complex proces en de herhaling is bedoeld om de lezer aangehaakt te houden bij de analyse van het proces. De herhaling is nodig om de samenhang van de besluitvormingsmomenten te kunnen zien.

<sup>21</sup> Het beoordelingskader is op enkele punten gewijzigd ten opzichte van de onderzoeksopzet. Deze wijzigingen zijn afgestemd met de ambtelijke organisatie.

## | 2 | Achtergrond

### **Periode 2006-2007: Oprichting WbR en eerste jaren**

In maart 2006 is het WbR opgericht met provincie Zuid-Holland als medeaandeelhouder. Het WbR richt zich op de aanleg en exploitatie van een warmtetransportnetwerk voor het benutten van restwarmte uit de Rotterdamse haven. Daarbij richtte het WbR zich bij oprichting in eerste instantie op warmtelevering vanuit de AVR en de Shell raffinaderij aan woningen in Rotterdam-Zuid en Hoogvliet.<sup>22</sup> De provincie heeft bij de oprichting van het WbR een aandeel in het WbR van € 2 mln. (ca. 8,3%).<sup>23</sup> De resterende aandelen zijn op dat moment evenredig verdeeld tussen de gemeente Rotterdam en het Havenbedrijf Rotterdam.<sup>24</sup>

Al in 2006 bleek dat het voorbereiden en afsluiten van warmteafnameovereenkomsten met Shell en AVR en het voorbereiden en afsluiten van warmteleveringsovereenkomsten met Eneco en Nuon (die de warmte zouden gaan distribueren naar de eindverbruikers) complexer was dan verwacht. Dit leidde tot enkele maanden vertraging van de geplande investeringen en ook tot problemen bij het verkrijgen van bankleningen.<sup>25</sup> In 2007, een jaar na de oprichting, bleek dat de voorgenomen investering voor de aanleg van een buizenstelsel en het transport van warmte duurder uitviel dan was geraamd, waardoor beoogd warmteleverancier Shell zich terugtrok. Ook werd duidelijk dat er een te optimistische inschatting was gemaakt met betrekking tot de groei van het aantal aansluitingen. Als gevolg hiervan ontstonden er financiële problemen bij het WbR.<sup>26</sup> De provincie heeft daarom in 2007 een voorziening van € 1,8 mln. getroffen voor haar aandeel in het WbR.<sup>27</sup>

### **Periode 2007-2013: Doorstart WbR**

Onder aansturing van de gemeente Rotterdam is tussen eind 2007 en eind 2009 een nieuw businessplan uitgewerkt voor warmtelevering vanuit AVR. In februari 2008 nam de gemeente Rotterdam het aandeel van het Havenbedrijf Rotterdam over en Stichting Woonbron is in die periode formeel toegetreden als aandeelhouder met een aandeel van € 1 mln. Als aandeelhouders van het WbR besluiten de gemeente Rotterdam, de provincie en Stichting Woonbron vervolgens op 1 maart 2010 in te stemmen met de doorstart van het WbR.<sup>28</sup> Hierbij wordt het WbR gesplitst in Warmtebedrijf Infrastructuur N.V. (WbR Infra), dat zich richt op de uitkoppeling (onttrekking) van restwarmte en het transport van warmte en Warmtebedrijf Exploitatie N.V. (WbR Explo), dat is gericht op de verkoop van warmte.<sup>29</sup> De aandelen van de provincie in het WbR (8,3%) zijn hierbij overgegaan in aandelen in WbR Infra (8%). Andere aandeelhouders in WbR Infra zijn op dat moment de gemeente Rotterdam (88%) en Stichting Woonbron (4%). Aandeelhouders van WbR Explo zijn op dat moment de gemeente Rotterdam en E.ON/Uniper.<sup>30</sup>

---

<sup>22</sup> Provincie Zuid-Holland (2007), Jaarstukken 2006, pp. 92, 209, 290

<sup>23</sup> Provincie Zuid-Holland (2007), Jaarstukken 2006, pp. 209, 255

<sup>24</sup> WbR (2008), Jaarverslag 2007, p. 25; Provincie Zuid-Holland (2018), Achtergrondinformatie ontstaansgeschiedenis Warmtebedrijf Holding BV

<sup>25</sup> Provincie Zuid-Holland (2007), Jaarstukken 2006, p. 209

<sup>26</sup> WbR (2008), Jaarverslag 2007, pp. 4-5; Rekenkamer Rotterdam (2019), Warmte zonder leiding, p. 33

<sup>27</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Jaarstukken 2007, pp. 104, 112

<sup>28</sup> Provincie Zuid-Holland (2012), Verpanding aandelen Warmtebedrijf Infra N.V.; Provincie Zuid-Holland (2011), Jaarstukken 2010 p. 211

<sup>29</sup> In het rapport worden WbR Infra en WbR Explo voor de leesbaarheid geduid als 'het WbR', tenzij het voor de context belangrijk is om expliciet te benoemen om welke entiteit het gaat.

<sup>30</sup> Provincie Zuid-Holland (2017), Draft termsheet d.d. 27 juli 2017; Rekenkamer Rotterdam (2019), Warmte zonder leiding, p. 37



Na de herstart in 2010 wordt de beoogde warmtelevering vertraagd door tegenvallers in het aanbestedingsproces.<sup>31</sup> In 2012 is door de provincie op ambtelijk niveau een aantal informele verzoeken gedaan aan de gemeente Rotterdam om het provinciale aandeel in WbR Infra over te nemen. Reden voor de provincie om haar aandeel te willen verkopen was dat 'warmte' in die collegeperiode geen belangrijk beleidsthema was voor de provincie en de provincie haar bestuurlijke invloed 'nihil' inschatte, terwijl ze wel kans achtte op imagoschade.<sup>32</sup> Nadat de provincie en gemeente niet tot overeenstemming wisten te komen met betrekking tot overname van de aandelen en WbR Infra grote investeringsbeslissingen diende te nemen voor de aan te leggen warmteleiding, besloot de provincie haar aandelen te behouden.<sup>33</sup>

### **Periode 2014-2016: Herstelplan WbR**

Nadat eind 2013 de warmteleiding tussen AVR en Rotterdam (de Nieuwe WarmteWeg) is gerealiseerd, ontstaat er in 2014 een juridisch conflict tussen het WbR en warmteleverancier AVR over de prijs die het WbR betaalt aan AVR voor de restwarmte. Gemeente Rotterdam verstrekt een noodkrediet aan het WbR vanwege financiële problemen. De warmteafzet blijft achter en er zijn negatieve prijsontwikkelingen. Dit leidt ertoe dat gemeente Rotterdam komt tot een herstelplan.<sup>34</sup>

In 2016 is het *herstelplan Warmtebedrijf Rotterdam* vastgesteld door de gemeenteraad van Rotterdam.<sup>35</sup> De provincie heeft deze als medeaandeelhouder ter informatie ontvangen, maar niet zelf vastgesteld.<sup>36</sup> Het herstelplan kende twee delen: conflictbemiddeling met warmteleverancier AVR en het verkrijgen van een grotere afzetmarkt voor de restwarmte uit de Rotterdamse haven; de warmtelevering Leidse Regio. Een manier om de Leidse regio van industriële restwarmte uit de Rotterdamse haven te voorzien betreft de zogenaamde Leiding over Oost (hierna: LoO). Voor de ontwikkeling en realisatie van de LoO wordt ook gekeken naar hulp van de provincie, waar 'warmte' inmiddels één van de speerpunten in het beleid is en de provincie heeft de ambitie een warmterotonde te realiseren.<sup>37</sup> De gemeente Rotterdam stond (en staat nog steeds) garant voor een bancaire lening aan het WbR voor ongeveer € 95 mln. Gemeente Rotterdam had dus veel belang bij het slagen van het herstelplan.<sup>38</sup>

### **Provinciaal warmtebeleid in collegeperiode 2015-2019**

In de collegeperiode 2015-2019 is de energietransitie een speerpunt van het coalitieprogramma.<sup>39</sup> De provincie Zuid-Holland wil onder meer als netwerkpartner, verbinder en kennismakelaar een bijdrage leveren aan de energietransitie. Warmte en innovatie vormen de belangrijkste strategieën van de *Energieagenda Watt anders 2016-2020-2050* (hierna: Energieagenda), die PS in oktober 2016 hebben vastgesteld.<sup>40</sup> De strategie Werken aan Warmte gaat in op het gebruik van aardwarmte en industriële restwarmte als alternatieven voor fossiele energie.

<sup>31</sup> Provincie Zuid-Holland (2013), Jaarstukken 2012, pp. 178-179

<sup>32</sup> Provincie Zuid-Holland (2012), Jaarstukken 2011, p. 215; Provincie Zuid-Holland (2018), Memo Historisch perspectief 2011-2018 WbR

<sup>33</sup> Provincie Zuid-Holland (2018), Memo Historisch perspectief 2011-2018 WbR; Provincie Zuid-Holland (2019), Tijdslijn warmte dossier, d.d. 18 juni 2019

<sup>34</sup> WbR Infra (2017), Jaarverslag 2015, pp. 3-5; WbR Explo (2016), Jaarstukken 2015, p. 3; Provincie Zuid-Holland (2018), Memo Historisch perspectief 2011-2018 WbR; Provincie Zuid-Holland (2019), Tijdslijn warmte dossier, d.d. 18 juni 2019

<sup>35</sup> WbR (2016), Herstelplan Warmtebedrijf Rotterdam; Gemeente Rotterdam (2016), Commissie Economie, Haven, Mobiliteit en Duurzaamheid 25 mei 2016

<sup>36</sup> Provincie Zuid-Holland (2018), Notulen Provinciale Staten Besloten vergadering van 28 maart 2018; WbR Infra (2017), Warmtebedrijf Infra N.V. Jaarverslag 2015

<sup>37</sup> WbR (2016), Herstelplan Warmtebedrijf Rotterdam; WbR Infra (2017), Jaarverslag Warmtebedrijf Infra N.V. 2016, p.5

<sup>38</sup> Provincie Zuid-Holland (2019), GS-voorstel PZH-2019-691450558 (DOS-2016-0009328) d.d. 7 mei 2019

<sup>39</sup> Provincie Zuid-Holland (2015), Hoofdpijnenakkoord ZH 2015-2019; Interview gedeputeerde Energie en gedeputeerde Verbonden Partijen, 23 april 2019

<sup>40</sup> Provincie Zuid-Holland (2016), Energieagenda Watt Anders 2016-2020-2050; Provincie Zuid-Holland (2017), Warmteplan Anders Verwarmen: Naar een duurzame warmtevoorziening, pp. 4, 11, 13

Het doel van de provincie voor 2020 is om 9 Petajoule (PJ) aan aardwarmte en 11 Petajoule (PJ) aan restwarmte beschikbaar te hebben voor gebruikers uit de industrie, glastuinbouw en de gebouwde omgeving. In 2035 moet de gebouwde omgeving CO<sub>2</sub> neutraal zijn, de glastuinbouw in 2050.<sup>41</sup> De provincie heeft hierbij gekozen voor een structuur met een houdstermaatschappij en daaronder werkfondsen.<sup>42</sup>

In het Nationaal Energieakkoord (2013) is afgesproken dat elke provincie een warmteplan opstelt dat alternatieven voor aardgas uitwerkt. In het *Warmteplan Anders Verwarmen; Naar een duurzame warmtevoorziening* uit 2017 zijn vijf actielijnen voor warmte uitgewerkt die de warmtestrategie van de provincie Zuid-Holland vormen; toewerken naar een hoofdinfrastructuur, toewerken naar een open markt voor warmte, versneld ontwikkelen van aardwarmte, optimaliseren en innoveren, en regionale warmtestrategieën ontwikkelen met warmtekansenkaarten. Tezamen moeten deze actielijnen leiden tot een hoofdinfrastructuur voor warmte waarop vraag en aanbod kunnen worden afgestemd. Deze hoofdinfrastructuur, ook wel 'warmterotonde' genoemd, zal zowel bestaande als nog te realiseren warmtenetwerken en -bronnen met elkaar moeten verbinden.<sup>43</sup> Om deze hoofdinfrastructuur te ontwikkelen heeft de provincie in oktober 2017 het Warmteparticipatiefonds (WPF) opgericht. Het WPF is een investeringsfonds dat de realisatie van warmteprojecten ondersteunt die bijdragen aan de regionale warmtemarkt als geheel.<sup>44</sup> De opzet is daarbij dat het WPF op afstand staat van de provincie: de provincie is 100% aandeelhouder van de Houdstermaatschappij Zuid-Holland (HZH), welke 100% aandeelhouder is van het WPF.<sup>45</sup> De provincie heeft geen formele invloed op de besluitvorming van het WPF.<sup>46</sup>

#### **Periode 2016-2017: Warmtebedrijf Rotterdam en de warmtelevering Leidse regio**

Voordat de provincie betrokken wordt bij de warmtelevering aan de Leidse Regio zijn in 2016 het WbR (Infra en Explo), Nuon en Heineken in onderhandeling over de gezamenlijke aanleg van de LoO. Het project LoO betrof oorspronkelijk een privaat initiatief van deze partijen, waarbij het de bedoeling was dat alle betrokken partijen in de aanleg van de LoO zouden investeren.<sup>47</sup>

Begin 2017 werd echter duidelijk dat Heineken en Nuon niet verder gingen als private initiatiefnemers van de LoO.<sup>48</sup> Het bleek niet haalbaar om alle technische en financiële parameters in overeenstemming te brengen en te komen tot een gezamenlijke businesscase voor de LoO. In februari 2017 is toen gekozen voor de ontwikkeling en realisatie van de LoO door het WbR, met behulp van de gemeente Rotterdam en de provincie Zuid-Holland. Daarbij zouden Nuon en Heineken dan enkel afnemers van warmte worden. Omdat Heineken nog in de onderzoeksfase zat van het potentieel van warmte voor haar fabrieken in Zoeterwoude, is er door het WbR, met behulp van de gemeente Rotterdam en de provincie Zuid-Holland, voor gekozen om eerst in onderhandeling te treden met Nuon. De gesprekken met Nuon zijn gestart in maart 2017.<sup>49</sup>

<sup>41</sup> Provincie Zuid-Holland (2016), *Energieagenda Watt Anders 2016-2020-2050*, p. 20

<sup>42</sup> Provincie Zuid-Holland (2017), *GS-besluit Oprichten en deelnemen in de Houdstermaatschappij Zuid-Holland B.V.*, 17 januari 2017

<sup>43</sup> Provincie Zuid-Holland, *Warmteplan Anders Verwarmen: Naar een duurzame warmtevoorziening*

<sup>44</sup> Warmteparticipatiefonds (2020), <http://www.wpfzh.nl/>

<sup>45</sup> Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn (2016), *Afschrift van de akte houdende oprichting van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Warmteparticipatiefonds Zuid-Holland B.V.*, statutair gevestigd te 's-Gravenhage, akte de dato 6 oktober 2017; Provincie Zuid-Holland (2017), *Investeringsstrategie Warmteparticipatiefonds*, p. 15

<sup>46</sup> Externe jurist aan hoofd team Energietransitie, hoofd afdeling FJZ e.a., e-mail, 5 maart 2018

<sup>47</sup> [REDACTED] WbR, Nuon, gemeente Leiden, gemeente Rotterdam, provincie Zuid-Holland en Heineken Nederland (2016), 'Groene Cirkels' Ambitieverklaring warmteproject, maart 2016; Interview gedeputeerde Energie en gedeputeerde Verbonden Partijen, 23 april 2019; Provincie Zuid-Holland (2019), *Interne notitie voorbereiding commissie Duurzame Ontwikkeling 7 maart 2018 met tijdslijn 2017 en Q1 2018 (v4, 7 mrt 10.30u)*

<sup>48</sup> Hoofd team Energietransitie aan medewerker team Energietransitie, externe medewerker team Energietransitie en medewerker team Energietransitie, e-mail, 30 januari 2017; Interview ambtelijke organisatie 2019

<sup>49</sup> [REDACTED]

## | 3 | Comfortletter

### 3.1 Waar gaat het over?

#### Bevinding 3.1

Begin oktober 2017 hebben de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam als aandeelhouders van het WbR een geruststellende verklaring (een zogenoemde comfortletter) afgegeven aan Nuon over de warmtelevering aan de regio Leiden. In deze comfortletter is onder andere opgenomen dat de provincie, via het WPF, en de gemeente de kapitalisatie<sup>50</sup> van WbR Holding verzorgen bij diens oprichting.<sup>51</sup>

In het kader van de onderhandelingen tussen Nuon en het WbR over de warmtelevering aan de regio Leiden heeft Nuon in augustus 2017 aangegeven dat zij een geruststellende verklaring (een zogenoemde comfortletter) wilde van de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam waaruit hun commitment als aandeelhouders van het WbR zou blijken.<sup>52</sup> Nuon wilde daarnaast een juridisch harde garantie vanuit de nog op te richten WbR Holding op naleving van de in ontwikkeling zijnde contracten over de warmtelevering (WLO) en de warmte transportinfrastructuur (WTO).<sup>53</sup> Deze twee contracten komen in hoofdstuk 4 aan de orde, de oprichting van WbR Holding in hoofdstuk 5 en de juridische garantie vanuit WbR Holding (403-verklaring) in hoofdstuk 6.

Vanuit Nuon zat er een tijdsdruk op om te komen tot een beslissing over de warmtevoorziening in Leiden, omdat de bestaande leveringscontracten die zij had met de gascentrale Uniper zouden aflopen. Nuon wilde de gascentrale sluiten en overgaan op warmtelevering via het WbR.<sup>54</sup> In eerste instantie heeft Nuon aangegeven dat de tekst van de comfortletter vóór 31 augustus 2017 overeengekomen diende te zijn om het finale besluitvormingsproces in te kunnen gaan. Later is deze datum aangepast naar 11 september 2017.<sup>55</sup>

In onderlinge afstemming tussen de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam is er in de periode augustus-begin september 2017 een eerste versie van de comfortletter opgesteld ten behoeve van Nuon.<sup>56</sup> Net na vaststelling van deze comfortletter in september 2017 blijkt dat het moederbedrijf van Nuon -Vattenfall Zweden- graag nog een toezegging wil hebben opgenomen dat het merendeel van de aandelen in WbR Holding in overheidshanden zou blijven.<sup>57</sup> Nuon stuurt daarom een voorstel aan de provincie en de gemeente Rotterdam

<sup>50</sup> Kapitalisatie betekent in deze context: Kapitaal storten in WbR Holding ten behoeve van de realisatie van de warmtelevering aan de regio Leiden.

<sup>51</sup>

<sup>52</sup> Medewerker team Energietransitie aan externe medewerker team Energietransitie en hoofd team Energietransitie, e-mail, 14 augustus 2017

<sup>53</sup> O.a. Nuon aan externe medewerker team Energietransitie, medewerker team Energietransitie, hoofd team Energietransitie e.a., e-mail, 10 augustus 2017; en Medewerker team Energietransitie aan externe medewerker team Energietransitie en hoofd team Energietransitie, e-mail, 14 augustus 2017

<sup>54</sup> Medewerker team Energietransitie aan medewerker afdeling FJZ, externe medewerker team Energietransitie en hoofd team Energietransitie en medewerker team Energietransitie, e-mail, 19 september 2017;

<sup>55</sup> Nuon aan externe medewerker team Energietransitie, medewerker team Energietransitie, hoofd team Energietransitie e.a., e-mail, 17 augustus 2017; Externe medewerker team Energietransitie aan Nuon, hoofd team Energietransitie en medewerker team Energietransitie, e-mail, 31 augustus 2017

<sup>56</sup> Er is al een eerdere comfortletter getekend tussen Nuon en gemeente Rotterdam in 2010. Deze is in het kader van dit onderzoek niet nader onderzocht. Uit onderzochte e-mails is wel gebleken dat deze comfortletter als voorbeeld is gebruikt voor de comfortletter in 2017.

<sup>57</sup> Nuon aan externe medewerker team Energietransitie, medewerker team Energietransitie en medewerker gemeente Rotterdam, e-mail, 11 september 2017

voor een aantal tekstuele wijzigingen aan de comfortletter.<sup>58</sup> Na onderlinge afstemming tussen Nuon, de provincie en de gemeente en inzet van extern juridisch advies (zie ook paragraaf 3.5) is de tweede versie van de comfortletter op 2 oktober 2017 ondertekend door de provincie. Deze vervangt de eerdere versie.<sup>59</sup> (NB. In het vervolg waar er gesproken wordt over de comfortletter, wordt de comfortletter van 2 oktober 2017 bedoeld.)

## 3.2 Wat is de behandelende afdeling?

### Bevinding 3.2

Het team Energietransitie van de provincie heeft de comfortletter afgehandeld. Een medewerker van de afdeling FJZ is hierbij betrokken voor juridisch advies [redacted]

Bij het opstellen van de comfortletter in de periode augustus 2017-oktober 2017 vond zowel inhoudelijk als procesmatig afstemming plaats tussen het team Energietransitie van de provincie, gemeente Rotterdam en Nuon, bijvoorbeeld over de op te nemen tekst in de comfortletter en wanneer de comfortletter gereed diende te zijn.<sup>60</sup>

Het team Energietransitie heeft zowel bij de eerste als de tweede versie van de comfortletter de conceptstukken vlak voor het einde van het (korte) proces intern voorgelegd aan een medewerker van de afdeling Financiële en Juridische Zaken (FJZ) voor juridisch advies. [redacted]

[redacted] De medewerker van de

<sup>58</sup> Nuon aan externe medewerker team Energietransitie, medewerker team Energietransitie en medewerker gemeente Rotterdam, e-mail, 15 september 2017

<sup>59</sup> O.a. [redacted] Nuon aan medewerker team Energietransitie, externe medewerker team Energietransitie, medewerker afdeling FJZ e.a., e-mail, 27 september 2017; Provincie Zuid-Holland (2017), [redacted]

<sup>60</sup> O.a. Medewerker team Energietransitie aan externe medewerker team Energietransitie, hoofd team Energietransitie en medewerker gemeente Rotterdam, e-mail, 25 augustus 2017; externe medewerker team Energietransitie aan Nuon, hoofd team Energietransitie en medewerker team Energietransitie, e-mail, 31 augustus 2017; Nuon aan medewerker team Energietransitie, externe medewerker team Energietransitie, medewerker afdeling FJZ e.a., e-mail, 27 september 2017

<sup>61</sup> [redacted]

<sup>62</sup> [redacted]

<sup>63</sup> [redacted]

<sup>64</sup> [redacted]

<sup>65</sup> [redacted]

afdeling FJZ reageert hierop binnen de gewenste tijdslimiet met tekstvoorstellen voor GS over de financiële, fiscale en juridische consequenties.<sup>66</sup>

### 3.3 Wat is het beoogde investeringsbedrag?

#### Bevinding 3.3

De provincie gaat ten tijde van de comfortletter ervan uit dat de provinciale bijdrage voor de kapitalisatie van WbR Holding € 60 mln. bedraagt, via het WPF. De financieringsaanvraag is ten tijde van de vaststelling van de comfortletter nog niet ingediend bij het WPF.

In de comfortletter is opgenomen dat de gemeente Rotterdam en de provincie Zuid-Holland, via het WPF, de kapitalisatie van WbR Holding bij diens oprichting zullen verzorgen

Ten tijde van de comfortletter gaat de provincie ervan uit dat de kapitalisatie waarnaar verwezen wordt in de comfortletter een investering inhoudt van € 60 mln., via het WPF. Dit bedrag is gebaseerd op het totale investeringsbedrag (CAPEX) van € 135 mln. voor de aanleg van de LoO waar op dat moment van uit wordt gegaan.<sup>68</sup> Het WbR zou een financieringsaanvraag indienen bij het WPF, waarover het WPF een besluit diende te nemen op basis van de in de *Investeringsstrategie Warmteparticipatiefonds* vastgestelde criteria.<sup>69</sup>

### 3.4 Wat zijn de financiële en/ of juridische consequenties?

#### Bevinding 3.4

[Redacted content]

<sup>66</sup> [Redacted content]

<sup>67</sup> [Redacted content]

<sup>68</sup> [Redacted content]

<sup>69</sup> Provincie Zuid-Holland (2017), *Investeringsstrategie Warmteparticipatiefonds*

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

70  
71  
72  
73  
74

[Redacted]

Uiteindelijk is een rechter degene die zou kunnen bepalen welke lezing van toepassing is voor de woorden *bij diens oprichting*. WbR Holding is echter eind 2017 opgericht, dus er is geen sprake meer van een voorwaardelijke omstandigheid. In die zin betreft het dus een hypothetische situatie.

### 3.5 Wat wist de ambtelijke organisatie?

#### Bevinding 3.5

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted] Dit is gedeeld in verschillende onderlinge e-mails en ook tijdens het overleg van projectteam HZH d.d. 18 september 2017, waaraan de directeur-bestuurder van HZH (voor een korte toelichting op HZH, zie Hoofdstuk 2), medewerkers van het team Energietransitie en

---

<sup>75</sup> [Redacted]

<sup>76</sup> [Redacted]

<sup>77</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Jaarstukken 2007, pp. 104, 112; Provincie Zuid-Holland (2016), Begroting 2017, p. 241

medewerkers van FJZ deelnamen.<sup>78</sup> Het bestaande aandeelhoudersrisico was afgedekt met een voorziening. De slechte financiële situatie bij het WbR is voor de provincie aanleiding geweest om reeds in 2007 een voorziening te treffen voor de aandelen (zie ook hoofdstuk 2).<sup>79</sup> De hoogte van de voorziening heeft gefluctueerd door de jaren heen en is in overleg met de accountant bij jaarrekening 2016 weer verhoogd naar € 1,8 mln., hetgeen gelijk is aan de nominale waarde van de aandelen.<sup>80</sup>

[Redacted]

[Redacted]

Op het moment van de vaststelling van de comfortletter wordt door de provincie uitgegaan van een CAPEX ter hoogte van € 135 mln., waarbij de provinciale bijdrage (via het WPF) een investering inhoudt van € 60 mln.<sup>85</sup>

[Redacted]

<sup>78</sup> [Redacted]

<sup>79</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Jaarstukken 2007, pp. 104, 112; Provincie Zuid-Holland (2016), Begroting 2017, p. 241

<sup>80</sup> Provincie Zuid-Holland (2017), Financiële consequenties overdracht aandelen WBR, Memo aan Gedeputeerden Verbonden Partijen en Energie, Cc. aan hoofd afdeling FJZ, hoofd team Energietransitie, externe medewerker team Energietransitie, medewerker team Energietransitie d.d. 13 november 2017; Provincie Zuid-Holland (2017), Jaarstukken 2016, p. 197

<sup>81</sup> [Redacted]

<sup>82</sup> [Redacted]

<sup>83</sup> [Redacted]

<sup>84</sup> [Redacted]

<sup>85</sup> [Redacted]



[Redacted]

[Redacted]

---

86 [Redacted]

87 [Redacted]

88 [Redacted]

89 [Redacted]

90 [Redacted]

91 [Redacted]

### 3.6 Wat wisten GS?

#### Bevinding 3.6

GS gingen er ook van uit dat:

- [redacted]
- eerst het WPF zou besluiten over de financieringsaanvraag van het WbR en dat bij een positief besluit vervolgens WbR Holding zou worden opgericht;<sup>93</sup>
- de provincie alleen het bestaande aandeelhoudersrisico € 1,8 mln. liep en dat dit risico reeds was afgedekt met een voorziening.<sup>94</sup>

[redacted]

Op dezelfde dag heeft de gedeputeerde Energie zijn ontslag ingediend, waarbij hij als reden aangeeft dat hij bij een recente terugblik op het warmtedossier heeft geconstateerd dat informatie bij de organisatie bekend was die niet met hem, noch met GS, noch met PS gedeeld is en dat deze informatie naar zijn mening relevant was om te betrekken bij de besluitvorming.<sup>97</sup>

<sup>92</sup> [redacted]

<sup>93</sup> [redacted]

<sup>94</sup> [redacted]

<sup>95</sup> [redacted]

<sup>96</sup> [redacted]

<sup>97</sup> Gedeputeerde Energie (2019), Aan de voorzitter van provinciale staten van Zuid-Holland, de Commissaris van de Koning de heer drs. J. Smit, ontslagbrief d.d. 9 mei 2019

[REDACTED]

---

98 [REDACTED]

99 [REDACTED]

100 [REDACTED]

101 [REDACTED]

102 [REDACTED]

103 [REDACTED]

104 [REDACTED]

105 [REDACTED]

### 3.7 Wat wisten PS?

#### Bevinding 3.7

De comfortletter is ten tijde van de vaststelling (september/oktober 2017) niet gedeeld met PS.<sup>106</sup>

PS zijn op 26 februari 2018 voor het eerst geïnformeerd over het bestaan van en een deel van de inhoud van de comfortletter.<sup>107</sup> De comfortletter zelf hebben PS 9 mei 2019 ontvangen, als bijlage bij een extern juridisch advies.<sup>108</sup>

De gedeputeerde Energie heeft aangegeven dat in verband met de beoogde investering van € 60 mln. wel naar PS moest worden gegaan voor een fondsophoging van het WPF (zie paragraaf 4.3, 4.6 en 4.7) en ook voor de oprichting van WbR Holding (zie hoofdstuk 5).<sup>110</sup>

In de eerstvolgende vergadering van de commissie Duurzame Ontwikkeling op 1 november 2017, waarin de fondsophoging van het WPF aan de orde was, zijn PS niet geïnformeerd over de comfortletter.

<sup>106</sup>

<sup>107</sup>

<sup>108</sup>

<sup>109</sup>

<sup>110</sup>

## | 4 | Contracten WbR en Nuon

### 4.1 Waar gaat het over?

#### Bevinding 4.1

Eind oktober 2017 hebben WbR Explo, WbR Infra en Nuon contracten ondertekend over warmtelevering (WLO) en warmte transportinfrastructuur (WTO) uit de Rotterdamse haven aan de Leidse regio. De WLO en WTO beslaan een periode van 30 jaar, van 1 januari 2020 tot en met 31 december 2049.<sup>111</sup>

Tussen mei en oktober 2017 is ten behoeve van de warmtelevering aan de Leidse regio gewerkt aan een warmteleveringsovereenkomst (WLO) tussen WbR Explo en Nuon en aan een warmte transportinfrastructuur overeenkomst (WTO) tussen WbR Infra en Nuon.<sup>112</sup> Hoewel de provincie Zuid-Holland niet direct partij is bij deze contracten is de provincie wel betrokken geweest bij de totstandkoming ervan in het kader van de ontwikkeling van de LoO door het WbR.<sup>113</sup> Voorgenoemde contracten zijn door de betreffende partijen ondertekend op 27 oktober 2017.

De WLO betreft de levering van warmte uit de Rotterdamse haven aan de Leidse regio. Hierin is onder meer vastgelegd hoeveel warmte door WbR Explo wordt geleverd aan Nuon en tegen welke voorwaarden. De WTO betreft het transport van deze warmte naar de Leidse Regio. Hierin zijn onder meer afspraken vastgelegd over de capaciteit op het leidingnetwerk die WbR Infra beschikbaar moet stellen zodat deze warmte aan Nuon kan worden geleverd.

### 4.2 Wat is de behandelende afdeling?

#### Bevinding 4.2

Provincie Zuid-Holland is geen directe partij bij de contracten tussen het WbR en Nuon (WLO en WTO), maar het team Energietransitie van de provincie was wel betrokken bij de opstelling ervan.

De WLO en WTO betreffen contracten tussen het WbR en Nuon. Als aandeelhouder van WbR Infra en als -op dat moment beoogd- aandeelhouder van WbR Holding, is de provincie indirect belanghebbende. Vanuit de provincie is het team Energietransitie betrokken geweest bij de totstandkoming van de WLO en WTO. Het team nam samen met ambtelijk afgevaardigden van de gemeente Rotterdam deel aan de overleggen tussen het WbR en Nuon.<sup>114</sup>

<sup>111</sup> Nuon Warmte en Warmtebedrijf Exploitatie (2017), Warmte Levering Overeenkomst voor levering van warmte aan Nuon in de Regio Leiden, 27 oktober 2017; Nuon Warmte en Warmtebedrijf Infra (2017), Warmte Transportinfrastructuur Overeenkomst voor de transportinfrastructuur voor warmte naar Nuon in de Regio Leiden, 27 oktober 2017

<sup>112</sup> WbR aan Nuon, medewerker gemeente Rotterdam, externe medewerker team Energietransitie e.a., e-mail, 12 mei 2017; Nuon aan externe medewerker team Energietransitie en WbR, e-mail, 13 juni 2017; WbR (2017), Concept verslag management overleg WBR PZH GR Nuon, 13 juli 2017

<sup>113</sup>

<sup>114</sup> WbR aan externe medewerker team Energietransitie, hoofd team Energietransitie, medewerker team Energietransitie e.a., e-mail, 19 juli 2017; WbR (2017), Concept verslag management overleg WBR PZH GR Nuon, 13 juli 2017; Medewerker team Energietransitie aan WbR, medewerker gemeente Rotterdam, externe medewerker team Energietransitie, e.a., e-mail, 7 augustus 2017; Nuon aan externe medewerker team Energietransitie, medewerker team Energietransitie, hoofd team Energietransitie e.a. e-mail, 10 augustus 2017

Op 2 oktober 2017, de dag dat de tweede versie van de comfortletter is vastgesteld, waren de laatste besprekingen over de WLO en WTO.<sup>115</sup> De ambtelijke organisaties van de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam zijn hierbij aanwezig geweest.<sup>116</sup> De ondertekening van deze contracten door het WbR en Nuon vond enkele weken later plaats, op 27 oktober 2017.<sup>117</sup>

De afdeling FJZ van de provincie is niet betrokken geweest bij de totstandkoming van de WLO en WTO, maar was wel op de hoogte dat de betreffende partijen werkten aan deze contracten.<sup>118</sup>

### 4.3 Wat is het beoogde investeringsbedrag?

#### Bevinding 4.3

Ten tijde van de ondertekening van de contracten WLO en WTO was het beoogde provinciale investeringsbedrag hetzelfde als ten tijde van de comfortletter, namelijk € 60 mln.<sup>119</sup> Ten behoeve van deze investering moest het fondsvermogen van het WPF worden opgehoogd van € 65 naar € 90 mln., zodat er ook geld beschikbaar zou zijn voor andere investeringen.

Het investeringsbedrag van de provincie is gebaseerd op het totale investeringsbedrag (CAPEX) van € 135 mln. voor de aanleg van de LoO waar op dat moment van uit wordt gegaan.<sup>120</sup> Dit bedrag is ongewijzigd ten opzichte van het beoogde investeringsbedrag ten tijde van de comfortletter (zie paragraaf 3.4).

Op 4 september 2017 hebben GS besloten om, indien Nuon positief zou besluiten over het aangaan van de WLO en WTO met het WbR, in het Statenvoorstel bij de begroting 2018 aan PS voor te stellen het aandelenkapitaal van de HZH met € 25 mln. te verhogen ten behoeve van het WPF. Het fondsvermogen van het WPF zou hiermee op € 90 mln. komen. Hiervan zou € 60 mln. voor de ontwikkeling van de LoO zijn en € 30 mln. voor andere investeringen (waaronder de ontwikkeling van de Leiding door Midden).<sup>121</sup>

<sup>115</sup> Interview ambtelijke organisatie 2019; WbR aan medewerker team Energietransitie, externe medewerker team Energietransitie e.a., e-mail, 2 oktober 2017; Nuon aan medewerker team Energietransitie, e-mail, 3 oktober 2017

<sup>116</sup> Nuon aan WbR, medewerker team Energietransitie, externe medewerker team Energietransitie, e.a., e-mail, 1 oktober 2017; WbR aan medewerker team Energietransitie, externe medewerker team Energietransitie e.a., e-mail, 2 oktober 2017

<sup>117</sup> Nuon Warmte en Warmtebedrijf Exploitatie (2017), Warmte Levering Overeenkomst voor levering van warmte aan Nuon in de Regio Leiden, 27 oktober 2017; Nuon Warmte en Warmtebedrijf Infra (2017), Warmte Transportinfrastructuur Overeenkomst voor de transportinfrastructuur voor warmte naar Nuon in de Regio Leiden, 27 oktober 2017

<sup>118</sup> Provincie Zuid-Holland e.a. (2017), Draft stappenplan (bijlage bij e-mail 25 september 2017, Medewerker afdeling FJZ aan directeur van HZH en twee medewerkers afdeling FJZ); Medewerker afdeling FJZ aan medewerker team Energietransitie, twee medewerkers afdeling FJZ en externe medewerker team Energietransitie, e-mail, 25 oktober 2017

<sup>119</sup> Externe medewerker team Energietransitie aan gedeputeerde Energie, hoofd team Energietransitie en medewerker team Energietransitie, e-mail, 3 september 2017; Medewerker afdeling FJZ aan medewerker afdeling FJZ, e-mail, 15 september 2017; Medewerker afdeling FJZ aan medewerker team Energietransitie, twee medewerkers afdeling FJZ, externe medewerker team Energietransitie e.a., e-mail 24 oktober 2017; Medewerker gemeente Rotterdam aan medewerker team Energietransitie e.a., e-mail, 26 oktober 2017; medewerker team Energietransitie aan medewerker afdeling FJZ en externe medewerker team Energietransitie, e-mail, 26 oktober 2017; Interview gedeputeerde Energie en gedeputeerde Verbonden Partijen, 23 april 2019

<sup>120</sup> O.a. Medewerker afdeling FJZ aan medewerker afdeling FJZ, e-mail, 15 september 2017; [REDACTED]

[REDACTED] Interview ambtelijke organisatie 2019

<sup>121</sup> Provincie Zuid-Holland (2017), Besluitenlijst van de vergadering van Gedeputeerde Staten van 4 september 2017 Geheime Zaken; Interview gedeputeerde Energie en gedeputeerde Verbonden Partijen, 23 april 2019

## 4.4 Wat zijn de financiële en/ of juridische consequenties?

### Bevinding 4.4

Het is onzeker of de contracten tussen het WbR en Nuon (WLO en WTO) directe financiële en/of juridische consequenties voor de provincie hebben anders dan het bestaande aandeelhoudersrisico van € 1,8 mln. In de contracten is voor het WbR en Nuon een aantal opschortende voorwaarden opgenomen. De contracten treden in beginsel pas in werking wanneer aan die voorwaarden is voldaan. De verwachte datum daarvoor was voorzien op uiterlijk 22 december 2017. Opschortende voorwaarden waren o.a. de oprichting en kapitalisatie van WbR Holding en een goedgekeurde 403-verklaring. Mochten de contracten in werking treden zonder dat is voldaan aan de opschortende voorwaarde van het oprichten van WbR Holding, zou een rechter moeten oordelen of de provincie alsnog is gehouden aan de verplichtingen uit de comfortletter. Overigens betreft dat een hypothetische situatie, omdat WbR Holding in 2017 is opgericht.

In de WLO en WTO zijn (dezelfde) opschortende voorwaarden opgenomen. De contracten treden in beginsel pas in werking wanneer aan die voorwaarden is voldaan. De contractspartijen kunnen onderling echter afstand doen van een opschortende voorwaarde, met als gevolg dat hieraan niet meer hoeft te worden voldaan voordat de verbintenissen uit de contracten in werking treden.

Uiteindelijk is een rechter degene die zou moeten oordelen of de provincie gehouden zou zijn aan de verplichtingen uit de comfortletter. WbR Holding is echter eind 2017 opgericht, dus er is geen sprake meer van een voorwaardelijke omstandigheid. In die zin betreft het dus een hypothetische situatie.

De eerste opschortende voorwaarde is opgenomen ten behoeve van zowel het WbR als Nuon en stelt dat de WLO/WTO wordt aangegaan op voorwaarde dat uiterlijk 22 december 2017 invulling is gegeven aan:<sup>124</sup>

- De oprichting en kapitalisatie van WbR Holding, met daarbij alle te nemen besluiten en goedkeuringen van aandeelhouders, Raad van Commissarissen, publieke partijen waaronder de provincie Zuid-Holland, de gemeente Rotterdam, het WPF en eventueel vreemd vermogen financiers.

<sup>122</sup>

<sup>123</sup>

<sup>124</sup> Nuon en WbR Explo (2017, 27 oktober), Warmte Levering Overeenkomst, art. 29 Opschortende Voorwaarde lid 1; Nuon en WbR Infra (2017, 27 oktober), Warmte Transportinfrastructuur Overeenkomst, art. 27 Opschortende Voorwaarden lid 1

Specifiek ten behoeve van Nuon zijn de volgende additionele opschortende voorwaarden opgenomen, waaraan uiterlijk 22 december 2017 invulling moest zijn gegeven:<sup>125</sup>

- Afdoende garanties van WbR Holding voor nakoming van de verplichtingen van WbR Explo en WbR Infra die voortvloeien uit de WLO en WTO. Hieronder worden in elk geval begrepen volledig aandeelhouderschap in WbR Explo en WbR Infra door WbR Holding en een door Nuon goedgekeurde zogenoemde “403-verklaring”. Met een 403-verklaring verklaart de moedervenootschap (in dit geval WbR Holding) zich hoofdelijk aansprakelijk te stellen voor de schulden van haar dochter (in dit geval WbR Explo en WbR Infra).<sup>126</sup>
- Goedkeuring door de daartoe bevoegde organen binnen Vattenfall Groep.

Bij inwerkingtreding van de WLO en WTO zijn de betrokken partijen gehouden aan de financiële en juridische verplichtingen met betrekking tot de warmtelevering en het transport van warmte die zijn vastgelegd in de contracten.

Vanuit de WLO betreffen de financiële en juridische verplichtingen onder meer de zekerheid van warmtelevering door WbR Explo. Zo is opgenomen dat indien WbR Explo de beoogde warmte niet tijdig kan leveren, zij moet zorgen voor een alternatieve warmtelevering.<sup>127</sup> Ook heeft Nuon het recht om, indien noodzakelijk, de continuïteit van de warmtelevering veilig te stellen waarbij de additionele kosten die hieruit voortvloeien voor rekening komen van WbR Explo.<sup>128</sup>

Vanuit de WTO betreffen de financiële en juridische verplichtingen onder meer de afspraak dat WbR Infra op het warmtetransportsysteem een capaciteit van in totaal 120MW<sub>th</sub> beschikbaar stelt en dat per kalenderjaar gemiddeld 40MW<sub>th</sub> aan capaciteit wordt gereserveerd voor de levering van Rotterdamse havenwarmte aan Leiden.<sup>129</sup>

## 4.5 Wat wist de ambtelijke organisatie?

### Bevinding 4.5

De ambtelijke organisatie ging ervan uit dat de contracten tussen het WbR en Nuon (WLO en WTO) geen financiële en/of juridische consequenties voor de provincie hadden anders dan het bestaande aandeelhoudersrisico van € 1,8 mln. waarvoor reeds een voorziening was gevormd. [REDACTED]

<sup>125</sup> Nuon en WbR Explo (2017, 27 oktober), Warmte Levering Overeenkomst, art. 29 Opschortende Voorwaarde lid 3; Nuon en WbR Infra (2017, 27 oktober), Warmte Transportinfrastructuur Overeenkomst, art. 27 Opschortende Voorwaarden lid 3

<sup>126</sup> Burgerlijk Wetboek 2, artikel 403, lid 1

<sup>127</sup> Nuon en WbR Explo (2017, 27 oktober), Warmte Levering Overeenkomst art kel 8 lid 1; Medio 2018 werd steeds duidelijker dat de kans op vertraging van de warmtelevering toenam. In dat kader hebben WbR Explo en Nuon op 30 mei 2018 een Addendum op de WLO ondertekend. Daarin maakten partijen nadere afspraken over de eventuele (tjdelijke) alternatieve warmtelevering en de bijbehorende vergoeding van WbR Explo aan Nuon.

<sup>128</sup> Nuon en WbR Explo (2017, 27 oktober), Warmte Levering Overeenkomst art kel 8 lid 4

<sup>129</sup> Nuon en WbR Infra (2017, 27 oktober), Warmte Transportinfrastructuur Overeenkomst artikel 4 lid 1





## 4.6 Wat wisten GS?

### Bevinding 4.6


GS waren op de hoogte van de onderhandelingen tussen het WbR en Nuon over de WLO en WTO<sup>131</sup> en gingen ervan uit dat de provincie, als aandeelhouder van WbR Infra, alleen het bestaande risico van € 1,8 mln. liep waarvoor reeds een voorziening was getroffen.<sup>132</sup>

In het kader van de contracten tussen het WbR en Nuon hebben GS op 2 oktober 2017, onder voorbehoud van goedkeuring van PS, besloten het fondsvermogen van het WPF met € 25 mln. te verhogen tot € 90 mln.<sup>133</sup> Hiervan zou (na goedkeuring door het WPF) € 60 mln. voor de ontwikkeling van de Leiding over Oost zijn en € 30 mln. voor andere investeringen (waaronder de ontwikkeling van de Leiding door het Midden<sup>134</sup>).<sup>135</sup>

---

<sup>130</sup> 

<sup>131</sup> 

<sup>131</sup> De WLO en WTO hadden volgens de statuten voorafgaande aan ondertekening in oktober 2017 voorgelegd moeten worden aan de 

<sup>132</sup> 

<sup>133</sup> Provincie Zuid-Holland (2017), Gewijzigd Statenvoorstel Begroting 2018, 2 oktober 2017

<sup>134</sup> De Leiding door het Midden betreft een leiding van de Rotterdams haven naar Den Haag en omgeving

<sup>135</sup> Externe medewerker team Energietransitie aan gedeputeerde Energie en hoofd team Energietransitie en medewerker team Energietransitie, e-mail, 3 september 2017; Interview gedeputeerde Energie en gedeputeerde Verbonden Part jen, 23 april 2019

## 4.7 Wat wisten PS?

### Bevinding 4.7

PS waren op de hoogte van het bestaande risico van de provincie als aandeelhouder van WbR Infra en de voorziening die daarvoor was getroffen van € 1,8 mln.<sup>136</sup> Eind oktober 2017 zijn PS per brief geïnformeerd dat het WbR en Nuon een akkoord hadden over het leveren van warmte in de Leidse regio. Hierbij is niet inhoudelijk op de WLO en WTO ingegaan. Ook is hierbij niet ingegaan op eventuele (toekomstige) veranderingen in de financiële en/of juridische risico's.

Op 8 november 2017 stemden PS in met de begroting 2018, waarin stond opgenomen dat bij een positief besluit van het WPF over de uitbreiding van de infrastructuur voor de warmtevoorziening aan de noordoost kant van de provincie het fonds zou worden opgehoogd met € 25 mln.

Ten tijde van de ondertekening van de contracten hebben PS geen informatie ontvangen over eventuele (toekomstige) veranderingen in de financiële en/of juridische risico's voor de provincie als gevolg van deze overeenkomsten (of de bijbehorende comfortletter die als bijlage is opgenomen in beide overeenkomsten).

Eind oktober 2017 zijn PS per brief geïnformeerd dat het WbR en Nuon een akkoord hadden over het leveren van warmte in de Leidse regio.<sup>137</sup> Hierbij is niet inhoudelijk op de WLO en WTO ingegaan. In oktober 2017 is via het Statenvoorstel bij de begroting 2018 aan PS voorgesteld het fondsvermogen van het WPF met € 25 mln. op te hogen.<sup>138</sup> Bij de behandeling hiervan eind oktober/begin november 2017 is ook niet inhoudelijk op de WLO en WTO ingegaan.<sup>139</sup> Door een aantal Statenfracties zijn vragen gesteld over de reden voor ophoging van het fonds, waarbij de gedeputeerde Verbonden partijen en de gedeputeerde Energie verwijzen naar de LoO ("de uitbreiding van de infrastructuur aan de noordoost kant van de provincie" en "een contract voor de levering van warmte aan de Leidse regio").<sup>140</sup> Het beoogde investeringsbedrag van € 60 mln. voor de LoO is echter niet gemeld.

<sup>136</sup> Provincie Zuid-Holland (2017), Jaarstukken 2016, p. 197

<sup>137</sup> Provincie Zuid-Holland (2017), Statenbrief 'Warmtelevering Leidse Regio', 24 oktober 2017

<sup>138</sup> Provincie Zuid-Holland (2017), Gewijzigd Statenvoorstel Begroting 2018, 2 oktober 2017

<sup>139</sup> Provincie Zuid-Holland (2017), Beantwoording technische vragen Begroting 2018, 30 oktober 2017; Provincie Zuid-Holland (2017), Erratum Begroting 2018, 31 oktober 2017; Provincie Zuid-Holland (2017), Conceptverslag Commissie Duurzame Ontwikkeling, 1 november 2017

<sup>140</sup> Provincie Zuid-Holland (2017), Erratum Begroting 2018, 31 oktober 2017; Provincie Zuid-Holland (2017), Conceptverslag Commissie Duurzame Ontwikkeling, 1 november 2017, p.24

In de beantwoording van technische vragen bij de begroting 2018 wordt bij een vraag over de ophoging van de deelname in het WPF aangegeven dat er zicht is op een flink aantal perspectiefvolle projecten, waarmee het fonds het verschil kan maken en het beoogde rendement kan worden gehaald.<sup>141</sup> In de vergadering van de commissie Duurzame Ontwikkeling op 1 november 2017 is vanuit PS gevraagd om inzicht te geven in deze projecten, zodat keuzes kunnen worden gecontroleerd en er kan worden overwogen meer geld beschikbaar te stellen.<sup>142</sup> In reactie daarop gaf de gedeputeerde Energie aan niet zomaar een projectenlijst te kunnen geven omdat het om vertrouwelijke bedrijfsgegevens gaat en omdat terecht bepaald is dat er geen politieke sturing mag plaatsvinden op het WPF. Wat betreft dit laatste punt stond in het Statenvoorstel bij de begroting 2018 overigens dat het fondsvermogen alleen zou worden opgehoogd met € 25 mln. bij een positief besluit over de uitbreiding van de infrastructuur voor de warmtevoorziening aan de noordoost kant van de provincie. Op 8 november 2017 stemden PS in met het Statenvoorstel tot vaststelling van de begroting 2018 en de daarin verwerkte ophoging van het WPF fondsvermogen onder de hiervoor genoemde voorwaarde.<sup>143</sup>

---

<sup>141</sup> Provincie Zuid-Holland (2017), Beantwoording technische vragen Begroting 2018, 30 oktober 2017

<sup>142</sup> Provincie Zuid-Holland (2017), Conceptverslag Commissie Duurzame Ontwikkeling, 1 november 2017, p.13

<sup>143</sup> Provincie Zuid-Holland (2017), Besluitenlijst van de vergadering van Provinciale Staten van Zuid-Holland d.d. 8 november 2017

## | 5 | Oprichting WbR Holding

### 5.1 Waar gaat het over?

#### Bevinding 5.1

Op 21 december 2017 is WbR Holding opgericht als onderdeel van het project Warmtelevering Leidse Regio. In de comfortletter is een aantal verplichtingen opgenomen voor de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam ten aanzien van WbR Holding wanneer deze zou worden opgericht. Tevens was de oprichting van WbR Holding één van de opschortende voorwaarden van de contracten tussen het WbR en Nuon (WLO en WTO).

Op 21 december 2017 zijn WbR Infra en WbR Explo ondergebracht in WbR Holding, nadat PS op 20 december 2017 hebben besloten WbR Holding op te richten. Daarbij zijn de aandelen die de provincie had in WbR Infra (8%) omgezet in 2,5% aandelen in WbR Holding. De rest van de aandelen in WbR Holding (97,5%) is in handen van gemeente Rotterdam.<sup>144</sup>

Voor Nuon was het belangrijk om zekerheid te hebben dat het WbR warmte zou gaan leveren aan Nuon voor de regio Leiden. De oprichting van WbR Holding was één van de stappen hierin.<sup>145</sup> In de periode september 2017 t/m december 2017 heeft de provincie gewerkt aan de voorbereiding van de besluitvorming voor de overdracht van de aandelen die zij hadden in WbR Infra naar aandelen in WbR Holding.<sup>146</sup>

<sup>144</sup> Bij de oprichting van WbR Holding heeft Stichting Woonbron haar aandelen in WbR Infra (1/21<sup>e</sup> deel) behouden. Provincie Zuid-Holland (2017), Overdracht provinciale aandelen Warmtebedrijf Infra N.V. aan een nieuw op te richten Warmtebedrijf Holding B.V., Statenvoorstel 7056; Provincie Zuid-Holland (2017), Besluitenlijst van de vergadering van Provinciale Staten van Zuid-Holland d.d. 20 december 2017; Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn (2017), Overeenkomst ter zake van de storting op aandelen Warmtebedrijf Holding B.V.; Provincie Zuid-Holland (2018), Informatieverstrekking over Warmtebedrijf Rotterdam, brief aan PS 22 maart 2018 (Kenmerk PZH-2018-642647655 (DOS 2016-0009328)

<sup>145</sup> Medewerker team Energietransitie aan externe medewerker team Energietransitie en hoofd team Energietransitie, e-mail, 14 augustus 2017; Gemeente Rotterdam en provincie Zuid-Holland (2017), Verklaring inzake Warmtebedrijf Infra en Warmtebedrijf Exploitatie; Provincie Zuid-Holland (2017), Oplegmemorandum PO FJZ 9 oktober 2017; Nuon Warmte en Warmtebedrijf Exploitatie (2017), Warmte Levering Overeenkomst voor levering van warmte aan Nuon in de Regio Leiden, 27 oktober 2017; Nuon Warmte en WbR Infra (2017), Warmte Transportinfrastructuur Overeenkomst voor de transportinfrastructuur voor warmte naar Nuon in de Regio Leiden, 27 oktober 2017

<sup>146</sup> Provincie Zuid-Holland (2019), Documentenoverzicht WbR inzake besluitvorming oprichting WbR Holding inclusief effectivering aandelenoverdracht, d.d. 8 mei 2019

<sup>147</sup>

## 5.2 Wat is de behandelende afdeling?

### Bevinding 5.2

De overdracht van de provinciale aandelen in WbR Infra naar aandelen in WbR Holding is ambtelijk voorbereid door de afdeling FJZ, waarbij wekelijks intern overleg plaatsvond met het team Energietransitie.<sup>148</sup> Ook waren er wekelijks externe overleggen tussen het WbR, de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam om te komen tot WbR Holding. Provinciale medewerkers hebben tijdens de voorbereiding van de oprichting van WbR Holding aangegeven dat het proces onder tijdsdruk stond.

Bij de overdracht van de aandelen van de provincie in WbR Infra naar aandelen in WbR Holding werden door de afdeling FJZ diverse stukken gedeeld met en/of ter reactie voorgelegd aan het team Energietransitie.<sup>149</sup>

Tijdens het onderling contact om te komen tot de oprichting van WbR Holding hebben verschillende medewerkers aangegeven dat het proces onder tijdsdruk stond. Een medewerker van team Energietransitie mailde richting een medewerker van de afdeling FJZ bij beantwoording van vragen over de oprichting van WbR Holding dat gezien de korte periode er met “*stoom en kokend water*” moest worden gewerkt.<sup>150</sup> De medewerker van de afdeling FJZ heeft op deze mail gereageerd richting de directeur van HZH, waarbij de medewerker aangeeft ‘*enige druk*’ te ervaren ten aanzien van oprichting van de WbR Holding voor (op dat moment nog de uiterlijke datum) 15 december 2017.<sup>151</sup>

Naast de wekelijkse interne overleggen vonden er van 21 september 2017 tot en met december 2017 ook wekelijks externe overleggen plaats tussen het WbR, provincie Zuid-Holland en gemeente Rotterdam om te komen tot WbR Holding. Bij deze externe overleggen waren medewerkers van het team Energietransitie aanwezig en tot en met half oktober 2017 ook medewerkers van de afdeling FJZ.<sup>152</sup> Het afdelingshoofd FJZ heeft laten weten dat medewerkers van de afdeling FJZ in het kader van vraagstukken die de eigenaarsrol betroffen (zoals vraagstukken rondom de waardering van de aandelen en de (uitleg) van de provinciale deelname via het WPF) op verzoek drie keer aanwezig zijn geweest. Hierbij is aangegeven dat zodra helder was dat e.e.a. verder interne provincie aangelegenheden betrof, en die ook gewoon binnen de provincie konden worden besproken, de aanwezigheid van medewerkers van de FJZ niet meer nodig was. Daarvoor was er volgens het afdelingshoofd FJZ een intern afstemmingsoverleg.<sup>153</sup>

<sup>148</sup> Provincie Zuid-Holland (2019), Documentenoverzicht WbR inzake besluitvorming oprichting WbR Holding inclusief effectuering aandelenoverdracht, d.d. 8 mei 2019

<sup>149</sup> O.a. Medewerker afdeling FJZ aan medewerker team Energietransitie, twee medewerkers afdeling FJZ en externe medewerker team Energietransitie, e-mail, 25 oktober 2017; Medewerker afdeling FJZ aan medewerker team Energietransitie, externe medewerker team Energietransitie en twee medewerkers afdeling FJZ, e-mail, 9 november 2017; Medewerker afdeling FJZ aan medewerker team Energietransitie, externe medewerker team Energietransitie, twee medewerkers afdeling FJZ, hoofd afdeling FJZ en hoofd team Energietransitie, e-mail, 13 november 2017

<sup>150</sup> Medewerker team Energietransitie aan medewerker afdeling FJZ, externe medewerker team Energietransitie, hoofd team Energietransitie en medewerker team Energietransitie, e-mail, 19 september 2017

<sup>151</sup> Medewerker afdeling FJZ aan directeur van HZH, e-mail, 19 september 2017

<sup>152</sup> Medewerker afdeling FJZ aan medewerker team Energietransitie, twee medewerkers afdeling FJZ en externe medewerker team Energietransitie, e-mail, 25 oktober 2017; Interview ambtelijke organisatie 2019; Provincie Zuid-Holland (2019), Documentenoverzicht WbR inzake besluitvorming oprichting WbR Holding inclusief effectuering aandelenoverdracht, d.d. 9 mei 2019

<sup>153</sup> Hoofd afdeling FJZ aan Randstedelijke Rekenkamer, e-mail, 11 maart 2020

### 5.3 Wat is het beoogde investeringsbedrag?

#### Bevinding 5.3

Ten tijde van de oprichting van WbR Holding was het beoogde provinciale investeringsbedrag hetzelfde als ten tijde van de comfortletter en de ondertekening van de WLO en WTO, namelijk € 60 mln. via het WPF.<sup>154</sup> De financieringsaanvraag is 8 december 2017 ingediend bij het WPF. WbR Holding is opgericht terwijl de financieringsaanvraag nog niet beoordeeld was door het WPF. Dit in tegenstelling tot het voornemen van de provincie om WbR Holding alleen binnen de afgesproken termijn op te richten nadat het WPF een positief besluit zou hebben genomen om te kapitaliseren.



In verband met het aflopen van de bestaande warmteleveringsovereenkomst met gascentrale Uniper wilde Nuon dat WbR Holding uiterlijk 22 december 2017 zou worden opgericht.<sup>156</sup> De provincie was ten tijde van de comfortletter voornemens WbR Holding alleen binnen de afgesproken termijn op te richten indien het WPF zou besluiten te kapitaliseren.<sup>157</sup> De financieringsaanvraag van het WbR, waarover het WPF diende te besluiten, is op 8 december 2017 ingediend.<sup>158</sup> Op het moment van oprichting van WbR Holding was de financieringsaanvraag nog niet door het WPF beoordeeld.<sup>159</sup> Desalniettemin is WbR Holding opgericht.

<sup>154</sup>

<sup>155</sup>

Warmte Levering Overeenkomst voor levering van warmte aan Nuon in de Regio Leiden, 27 oktober 2017, art. 29 Opschortende Voorwaarde; Nuon Warmte en WbR Infra (2017), Warmte Transportinfrastructuur Overeenkomst voor de transportinfrastructuur voor warmte naar Nuon in de Regio Leiden, 27 oktober 2017, art. 27 Opschortende Voorwaarden

<sup>156</sup> Nuon aan externe medewerker team Energietransitie, medewerker team Energietransitie, hoofd team Energietransitie e.a., e-mail, 17 augustus 2017; Medewerker team Energietransitie aan medewerker afdeling FJZ, externe medewerker team Energietransitie en hoofd team Energietransitie en medewerker team Energietransitie, e-mail, 19 september 2017, bijlage Openstaande vragen WBR WPF WTB; Provincie Zuid-Holland (2017), Overdracht provinciale aandelen Warmtebedrijf Infra N.V. aan een nieuw op te richten Warmtebedrijf Holding B.V., Statenvoorstel PZH-2017-618042790 d.d. 14 november 2017

<sup>157</sup> Externe medewerker team Energietransitie aan gedeputeerde Energie, hoofd team Energietransitie en medewerker team Energietransitie, e-mail, 3 september 2017; Provincie Zuid-Holland (2017), Ondertekening Verklaring inzake Warmtebedrijf Infra en Warmtebedrijf Exploitatie, GS-voorstel voor de vergadering van GS d.d. 2 oktober 2017; Provincie Zuid-Holland (2017), Besluitenlijst van de vergadering van Gedeputeerde Staten van 2 oktober 2017 Geheime zaken; Provincie Zuid-Holland e.a. (2017), Draft stappenplan (bijlage bij e-mail 25 september 2017, medewerker afdeling FJZ aan directeur van HZH en twee medewerkers afdeling FJZ)

<sup>158</sup> WbR (2017), Aanvraag participatie Warmteparticipatiefonds in Warmtebedrijf Holding B.V. (i.o.), d.d. 8 december 2017

<sup>159</sup> WPF (2018), Uw investeringsaanvraag, brief aan WbR d.d. 20 maart 2018

## 5.4 Wat zijn de financiële en/of juridische consequenties?

### Bevinding 5.4

De financiële en/of juridische consequenties voor de provincie op het moment van de oprichting van WbR Holding zijn onzeker. [REDACTED]

[REDACTED] Nuon had de contracten WLO en WTO echter nog niet in werking laten treden, [REDACTED]

[REDACTED] Doordat de contracten met Nuon nog niet in werking waren getreden, had het WbR nog geen verplichting jegens Nuon voor de warmtelevering aan de regio Leiden.

De door de provincie en de gemeente Rotterdam ondertekende comfortletter hangt samen met de inwerkingtreding van de contracten tussen het WbR en Nuon (WLO en WTO). De in de comfortletter opgenomen verplichting tot kapitalisatie van WbR Holding had namelijk tot doel de uit de contracten voortvloeiende verplichtingen jegens Nuon inzake de warmtelevering aan de regio Leiden te kunnen nakomen. De contracten WLO en WTO zijn op het moment van oprichting van WbR Holding echter nog niet ingegaan. Het oprichten van WbR Holding is één van de opschortende voorwaarden van de WLO en WTO voor Nuon. Andere opschortende voorwaarden van de WLO en WTO waren de kapitalisatie van WbR Holding en de 403-verklaring, die aan Nuon moet worden afgegeven en waarvoor de aandeelhouders van WbR Holding (provincie Zuid-Holland en gemeente Rotterdam) hun goedkeuring moeten geven.<sup>160</sup> In de WLO en WTO is opgenomen dat het afgeven van de 403-verklaring en de kapitalisatie van WbR Holding gelijktijdig met de oprichting van WbR Holding zou plaatsvinden. Dit is beide echter niet gebeurd. Nuon had de contracten daarom nog niet laten ingaan (zie paragraaf 6.1).

---

<sup>160</sup> Nuon Warmte en Warmtebedrijf Exploitatie (2017), Warmte Levering Overeenkomst voor levering van warmte aan Nuon in de Regio Leiden, 27 oktober 2017, art. 29 Opschortende Voorwaarde; Nuon Warmte en WbR Infra (2017), Warmte Transportinfrastructuur Overeenkomst voor de transportinfrastructuur voor warmte naar Nuon in de Regio Leiden, 27 oktober 2017, art. 27 Opschortende Voorwaarden

## 5.5 Wat wist de ambtelijke organisatie?

### Bevinding 5.5

Bij de oprichting van WbR Holding ging de ambtelijke organisatie uit van het bestaande aandeelhoudersrisico ter hoogte van € 1,8 mln. [redacted]

[redacted] Ten tijde van (de voorbereiding op) de oprichting van WbR Holding in november/december -slechts twee maanden later- is hierover weinig tot niet meer gesproken, terwijl het WPF nog niet had besloten over de financieringsaanvraag. Er is wel één mailwisseling tussen een medewerker van het team Energietransitie en een medewerker van de afdeling FJZ enkele dagen voor de oprichting van WbR Holding die ingaat op de verplichtingen van de provincie na oprichting van WbR Holding, maar hieraan is geen vervolg gegeven. De ambtelijke organisatie heeft bij de oprichting van WbR Holding niet meer gesproken over het punt dat de provincie eerst de besluitvorming van het WPF over de financieringsaanvraag zou afwachten alvorens WbR Holding op te richten. De dag voor de oprichting van WbR Holding kwam op ambtelijk niveau aan het licht dat er een liquiditeitsprobleem was bij het WbR als gevolg van overdrachtsbelasting.

Zoals ook in paragraaf 5.2 aangegeven, is de oprichting van WbR Holding ambtelijk voorbereid door de afdeling FJZ in overleg met het team Energietransitie. Uit de onderzochte stukken en e-mails blijkt dat de betrokken medewerkers bij de voorbereiding van de oprichting van WbR Holding tot 18 december 2017 uitsluitend hebben gesproken over het aandeelhoudersrisico ter hoogte van € 1,8 mln. wanneer het ging over het financieel risico na oprichting van WbR Holding.<sup>163</sup>

[redacted]

<sup>161</sup> [redacted]

<sup>162</sup> [redacted]

<sup>163</sup> [redacted]

<sup>164</sup> [redacted]



[Redacted text block]

Aan de mailwisseling is verder geen vervolg gegeven.

[Redacted text block]

Verder heeft de ambtelijke organisatie bij de oprichting van WbR Holding ook niet gesproken over het punt dat de provincie eerst de besluitvorming van het WPF over de financieringsaanvraag zou afwachten alvorens WbR Holding op te richten. In de eerder genoemde e-mail van 18 december 2017 14.10 uur laat de medewerker van het team Energietransitie overigens aan de medewerker van de afdeling FJZ wel nog weten dat er in het portefeuillehoudersoverleg met de gedeputeerde Energie is gesproken over de wenselijkheid/mogelijkheden omtrent de oprichting c.q. kapitalisatie en dat de gedeputeerde daarbij heeft aangegeven het naast de commerciële kant ook politiek onwenselijk te vinden om de oprichting uit te stellen.<sup>169</sup> Uit het hiervoor opgenomen citaat uit de e-mail van de medewerker van het team Energietransitie van 16.18 uur die dag blijkt ook dat de gedeputeerde Energie uitstel van de oprichting van WbR Holding onwenselijk vond.

Het WbR heeft op 20 december 2017 laten weten dat er een liquiditeitstekort van € 180.000 was ten behoeve van het voldoen van de overdrachtsbelasting. Dit heeft een externe medewerker van het team Energietransitie op 21 december 2017 gedeeld binnen het team en met de afdeling FJZ.<sup>170</sup> Dezelfde dag mailt een extern adviseur

---

165 [Redacted text]

166 [Redacted text]

167 [Redacted text]

168 [Redacted text]

<sup>169</sup> Medewerker team Energietransitie aan medewerker afdeling FJZ, e-mail, 18 december 2017

<sup>170</sup> Externe medewerker team Energietransitie aan drie medewerkers afdeling FJZ, e-mail, 21 december 2017

op het gebied van belastingen over de gemaakte afspraken over de fiscaliteit. Eén van de punten is dat de besluitvorming voor de kapitaalinjectie van het WPF voorzien is op 26 januari 2018 en dat zeven dagen later dan de daadwerkelijke kapitaalinjectie kan plaatsvinden. Genoemd wordt dat deze kapitaalinjectie nodig is om de overdrachtsbelasting te betalen en daarmee de liquiditeitsproblemen bij het WbR op te lossen.<sup>171</sup>

## 5.6 Wat wisten GS?

### Bevinding 5.6

Bij de oprichting van WbR Holding gingen GS uitsluitend uit van het bestaande aandeelhoudersrisico ter hoogte van € 1,8 mln.

GS hebben bij de oprichting van WbR Holding ook niet gesproken over het punt dat de provincie eerst de besluitvorming van het WPF over de financieringsaanvraag zou afwachten alvorens WbR Holding op te richten.

In het GS-voorstel van 14 november 2017 is opgenomen dat de aandelenoverdracht plaatsvindt onder de voorwaarde dat na de aandelenoverdracht dezelfde financiële voorwaarden en verplichtingen zouden gelden voor de provincie als zij had bij WbR Infra. Hierbij wordt als voorbeeld genoemd dat een toekomstige garantie of aanvullende kapitaalverstrekking onder dezelfde voorwaarden wordt verstrekt.<sup>173</sup>

<sup>171</sup> Externe belastingadviseur aan externe medewerker team Energietransitie, medewerker team Energietransitie, medewerker afdeling FJZ, WbR en medewerkers gemeente Rotterdam, e-mail, 21 december 2017

<sup>172</sup>

<sup>173</sup> Provincie Zuid-Holland (2017), Overdracht provinciale aandelen Warmtebedrijf Infra N.V. aan een nieuw op te richten Warmtebedrijf Holding B.V., GS-voorstel PZH-2017-618042790 (DOS-2013-0003783) d.d. 14 november 2017; Provincie Zuid-Holland (2017), Overdracht provinciale aandelen Warmtebedrijf Infra N.V. aan een nieuw op te richten Warmtebedrijf Holding B.V., Statenvoorstel PZH-2017-618042790 d.d. 14 november 2017

<sup>174</sup>

[REDACTED]

GS hebben bij de oprichting van WbR Holding ook niet gesproken over het punt dat de provincie eerst de besluitvorming van het WPF over de financieringsaanvraag zou afwachten alvorens WbR Holding op te richten.<sup>176</sup> Dit terwijl in de GS-voorstellen bij de comfortletter (september/oktober 2017) expliciet is opgenomen dat WbR Holding er alleen binnen de afgesproken termijn komt indien het WPF besluit te kapitaliseren.<sup>177</sup> Zoals in paragraaf 5.5 is benoemd is de Rekenkamer wel een e-mail tegengekomen waarin een medewerker van team Energietransitie richting een medewerker van de afdeling FJZ aangeeft dat de gedeputeerde Energie in een portefeuillehouderoverleg heeft aangegeven het naast de commerciële kant ook politiek onwenselijk te vinden om de oprichting uit te stellen.<sup>178</sup>

## 5.7 Wat wisten PS?

### Bevinding 5.7

In december 2017 is aan PS aangegeven dat de waardeoverdracht van de aandelen WbR Infra naar aandelen in WbR Holding neutraal in waarde zou plaatsvinden.<sup>179</sup> In het Statenvoorstel is melding gemaakt van de bestaande voorziening van € 1,8 mln. [REDACTED]

[REDACTED] PS zijn voorafgaand aan de oprichting van WbR Holding niet geïnformeerd over het proces dat de ambtelijke organisatie en GS voor ogen hadden, waarbij het WPF eerst zou besluiten over de financieringsaanvraag van het WbR alvorens WbR Holding op te richten.

In het Statenvoorstel is over de risico's opgenomen dat er een voorziening is getroffen van € 1,8 mln. en dat de provincie akkoord gaat met de oprichting van WbR Holding onder de voorwaarde dat na aandelenoverdracht

<sup>175</sup> [REDACTED]

<sup>176</sup> Externe medewerker team Energietransitie aan gedeputeerde Energie, hoofd team Energietransitie en medewerker team Energietransitie, e-mail, 3 september 2017; Provincie Zuid-Holland (2017), [REDACTED] Provincie Zuid-Holland e.a. (2017), Draft stappenplan (bijlage bij e-mail 25 september 2017, Medewerker afdeling FJZ aan directeur van HZH en twee medewerkers afdeling FJZ)

<sup>177</sup> [REDACTED]

<sup>178</sup> Medewerker team Energietransitie aan medewerker afdeling FJZ, e-mail, 18 december 2017

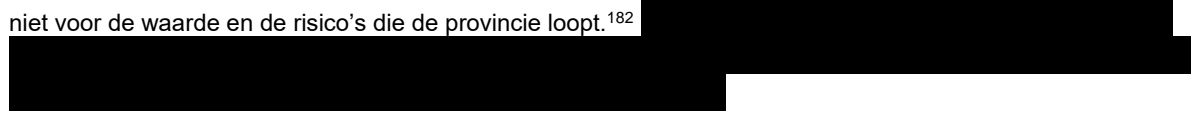
<sup>179</sup> Provincie Zuid-Holland (2017), <https://staten.zuid-holland.nl/>, Commissie Bestuur en Middelen 6 december 2017, Webcast 3:09:40 e.v.

<sup>180</sup> [REDACTED]

dezelfde financiële voorwaarden en verplichtingen gelden voor de provincie als tot op dat moment gelden bij WbR Infra.<sup>181</sup>



In de commissie Bestuur en Middelen van 6 december 2017 heeft de gedeputeerde Energie aangegeven dat de financieringsaanvraag van het WbR bij het WPF en het besluit tot oprichting van WbR Holding moeten worden gezien als twee losse zaken. De gedeputeerde geeft daarbij aan dat indien de financieringsaanvraag negatief is de warmtelevering aan Leiden niet tot stand zal komen, maar dat dit niks betekent voor de holdingstructuur, zeker niet voor de waarde en de risico's die de provincie loopt.<sup>182</sup>



---

<sup>181</sup> Provincie Zuid-Holland (2017), Overdracht provinciale aandelen Warmtebedrijf Infra N.V. aan een nieuw op te richten Warmtebedrijf Holding B.V., Statenvoorstel 7056

<sup>182</sup> Provincie Zuid-Holland (2017), <https://staten.zuid-holland.nl/>, Commissie Bestuur en Middelen 6 december 2017, Webcast 2:54:34 uur e.v. en 3:08:43 e.v.

## | 6 | 403-verklaring

### 6.1 Waar gaat het over?

#### Bevinding 6.1

GS (en het college van B&W van gemeente Rotterdam) hebben op 23 februari 2018 het goedkeuringsbesluit ondertekend voor afgifte van de 403-verklaring door WbR Holding op diezelfde dag. De provincie wordt vanaf dat moment via haar aandelen in WbR Holding geraakt door de handelingen van WbR Explo.<sup>183</sup> Nuon heeft laten weten dat met het ondertekenen van de 403-verklaring de WLO en WTO in werking zijn getreden en dat zij op basis van de comfortletter het vertrouwen heeft dat de kapitalisatie van WbR Holding door de aandeelhouders zal plaatsvinden.

In de periode voorafgaand aan de ondertekening van de 403-verklaring speelde er veel. De beoogde kapitalisatie van WbR Holding bleef uit vanwege nog te doorlopen besluitvorming door het WPF. Het WbR heeft daarbij meerdere malen uitstel gevraagd aan Nuon voor het ondertekenen van de 403-verklaring. In deze periode komt ook naar voren dat het WbR een acuut liquiditeitsprobleem heeft.

Zoals in paragraaf 3.1 gemeld, heeft Nuon in augustus 2017 aangegeven dat zij van provincie Zuid-Holland en gemeente Rotterdam naast de comfortletter ook een juridisch harde garantie wilde op naleving van de WLO en WTO vanuit (de toen nog op te richten) WbR Holding.<sup>184</sup> Deze juridisch harde garantie betreft de zogeheten 403-verklaring.<sup>185</sup> Met de ondertekening van een 403-verklaring wordt WbR Holding hoofdelijk aansprakelijk voor WbR Infra en WbR Explo. De 403-verklaring is voor Nuon tevens één van de opschortende voorwaarden voor de inwerkingtreding van de contracten WLO en WTO.<sup>186</sup> De provincie is zelf geen directe partij bij deze contracten, wel heeft de provincie de comfortletter afgegeven ten behoeve van Nuon behorende bij de WLO en WTO.

GS (en het college van B&W van gemeente Rotterdam) hebben het goedkeuringsbesluit ten behoeve van de 403-verklaring op 23 februari 2018 ondertekend.<sup>187</sup> Nuon heeft dezelfde dag laten weten dat met het ondertekenen van de 403-verklaring door WbR Holding de WLO en WTO in werking zijn getreden. Daarbij heeft

<sup>183</sup> Externe jurist aan hoofd afdeling FJZ, hoofd team Energietransitie e.a., e-mail, 5 maart 2018

<sup>184</sup> Nuon aan externe medewerker team Energietransitie, medewerker team Energietransitie, hoofd team Energietransitie e.a., e-mail, 10 augustus 2017; Medewerker team Energietransitie aan externe medewerker team Energietransitie en hoofd team Energietransitie, e-mail, 14 augustus 2017; Medewerker team Energietransitie aan medewerker afdeling FJZ, externe medewerker team Energietransitie, hoofd team Energietransitie en medewerker team Energietransitie, e-mail, 19 september 2017

<sup>185</sup> Een aandeelhoudersbesluit houdende een verklaring in de zin van art. 2:403 BW

<sup>186</sup> Nuon Warmte en Warmtebedrijf Exploitatie (2017), Warmte Levering Overeenkomst voor levering van warmte aan Nuon in de Regio Leiden, 27 oktober 2017, art. 29 Opschortende Voorwaarde; Nuon Warmte en WbR Infra (2017), Warmte Transportinfrastructuur Overeenkomst voor de transportinfrastructuur voor warmte naar Nuon in de Regio Leiden, 27 oktober 2017, art. 27 Opschortende Voorwaarden

<sup>187</sup> [Redacted] Medewerker afdeling FJZ aan gemeente Rotterdam, WbR e.a., e-mail, 23 februari 2018; Nuon (2018), "Bevestiging inwerkingtreding overeenkomsten", brief aan WbR d.d. 23 februari 2018

Nuon laten weten op basis van de eerder ontvangen en bij de WLO en WTO gevoegde comfortletter het vertrouwen te hebben dat de kapitalisatie van WbR Holding door de aandeelhouders zal plaatsvinden.<sup>188</sup>

### ***Uitstel 403-verklaring***

In de contracten tussen het WbR en Nuon (WLO en WTO) is opgenomen dat tegelijkertijd met de oprichting van WbR Holding de kapitalisatie zou plaatsvinden en de 403-verklaring zou worden afgegeven.<sup>189</sup> Echter bleef de beoogde kapitalisatie bij oprichting van WbR Holding uit, omdat de financieringsaanvraag nog moest worden beoordeeld door het WPF (zie ook paragraaf 5.3). Het WbR heeft (namens haar aandeelhouders) daarom meerdere malen uitstel gevraagd aan Nuon voor het ondertekenen van de 403-verklaring.<sup>190</sup>

Op 22 december 2017, de dag na de oprichting van WbR Holding, heeft Nuon voor de eerste keer uitstel verleend voor de 403-verklaring onder de voorwaarde dat deze vóór 13 januari 2018 door het WbR ondertekend zou worden.<sup>191</sup> Op 12 januari 2018 heeft Nuon vervolgens voor een tweede keer uitstel verleend, waarbij de 403-verklaring uiterlijk vóór 13 februari 2018 ondertekend zou moeten worden.<sup>192</sup> Uit mailcontact tussen de provincie en het WbR blijkt dat Nuon op 30 januari 2018 heeft laten weten dat zij een volgend verzoek om uitstel reden zouden vinden om de contracten met het WbR (WLO en WTO) op te zeggen.<sup>193</sup> Op de uiterst gestelde dag voor ondertekening -12 februari 2018- verzoekt het WbR echter voor een derde keer om uitstel voor het aanleveren van de 403-verklaring, omdat de kapitalisatie van WbR Holding door het WPF nog niet geregeld is.<sup>194</sup> Richting de provincie geeft het WbR aan het te betreuren dat zij, doordat het WPF de financieringsaanvraag nog niet heeft goedgekeurd, in de positie zijn (gebracht) de 403-verklaring opnieuw te moeten verschuiven.<sup>195</sup> In reactie op het verzoek van het WbR geeft Nuon aan nog één keer uitstel te willen verlenen tot uiterlijk 21 februari 2018. Daarbij attendeert Nuon het WbR erop dat verder uitstel problematisch of zelfs onmogelijk wordt, omdat zij draagvlak ziet verdwijnen binnen de Vattenfall groep waarvan Nuon deel uitmaakt.<sup>196</sup>

Op 21 februari 2018 laat de provincie aan Nuon weten dat zij nog een aantal zaken wil uitzoeken en nog verschillende vragen heeft over de 403-verklaring. Nuon is hiermee akkoord gegaan en op 22 februari 2018 heeft een overleg plaatsgevonden tussen de provincie en Nuon.<sup>197</sup> Daarbij heeft Nuon aangegeven dat zij de ondertekende 403-verklaring uiterlijk 23 februari voor 12.00 uur wil ontvangen.<sup>198</sup> Uiteindelijk heeft het WbR deze

---

<sup>188</sup> Nuon (2018), "Bevestiging inwerkingtreding overeenkomsten", brief aan WbR d.d. 23 februari 2018

<sup>189</sup> Nuon Warmte en Warmtebedrijf Exploitatie (2017), Warmte Levering Overeenkomst voor levering van warmte aan Nuon in de Regio Leiden, 27 oktober 2017, art. 29 Opschortende Voorwaarde; Nuon Warmte en WbR Infra (2017), Warmte Transportinfrastructuur Overeenkomst voor de transportinfrastructuur voor warmte naar Nuon in de Regio Leiden, 27 oktober 2017, art. 27 Opschortende Voorwaarden

<sup>190</sup> O.a. Medewerker WbR aan medewerker team Energietransitie, hoofd team Energietransitie e.a., e-mail, 13 februari 2018; Nuon (2018), Brief aan WBR inzake 'conditions precedent', d.d. 13 februari 2018; Nuon aan hoofd team Energietransitie, gedeputeerde Energie, gedeputeerde Verbonden Partijen en medewerker team Energietransitie, e-mail, 21 februari 2018

<sup>191</sup> Nuon aan WbR, medewerker team Energietransitie, e.a., e-mail, 22 december 2017

<sup>192</sup> Medewerker WbR aan medewerker team Energietransitie, hoofd team Energietransitie e.a., e-mail, 13 februari 2018; Medewerker team Energietransitie aan WbR, medewerker gemeente Rotterdam e.a., e-mail, 13 februari 2018; Nuon (2018), Brief aan WBR inzake 'conditions precedent', d.d. 13 februari 2018

<sup>193</sup> Medewerker team Energietransitie aan medewerker WbR, medewerker gemeente Rotterdam e.a., e-mail, 13 februari 2018

<sup>194</sup> Medewerker WbR aan medewerker team Energietransitie, hoofd team Energietransitie e.a., e-mail, 13 februari 2018; Nuon (2018), Brief aan WBR inzake 'conditions precedent', d.d. 13 februari 2018

<sup>195</sup> Medewerker WbR aan medewerker team Energietransitie, hoofd team Energietransitie e.a., e-mail, 13 februari 2018

<sup>196</sup> Nuon (2018), Brief aan WBR inzake 'conditions precedent', d.d. 13 februari 2018; Nuon (2018), Brief aan provincie Zuid-Holland betreft 'Kopie brief WbR conditions precedent', d.d. 13 februari 2018

<sup>197</sup> Hoofd team Energietransitie aan Nuon, gedeputeerde Energie, gedeputeerde Verbonden Partijen en medewerker team Energietransitie, e-mail, 21 februari 2018; Nuon aan hoofd team Energietransitie, gedeputeerde Energie, gedeputeerde Verbonden Partijen en medewerker team Energietransitie, e-mail, 21 februari 2018

<sup>198</sup> Gedeputeerde Energie aan GS, commissaris van de Koning, provinciesecretaris e.a, e-mail, 22 februari 2018

op 23 februari 2018 rond 15.00 uur aan Nuon gestuurd. In reactie daarop heeft Nuon per brief laten weten dat met het ondertekenen van de 403-verklaring de WLO en WTO in werking zijn getreden

### **Liquiditeitsprobleem bij het WbR**

In de periode voor de ondertekening van de 403-verklaring wordt ook duidelijk dat het WbR een liquiditeitsprobleem heeft. Zoals ook in paragraaf 5.5 benoemd is op 20 december 2017, de dag van de PS-vergadering over de oprichting van WbR Holding, door het WbR aan een medewerker van het team Energietransitie medegedeeld dat er een tekort was van € 180.000 ten behoeve van het voldoen van de overdrachtsbelasting.<sup>200</sup> Dit is daags erna op ambtelijk niveau gedeeld binnen het team Energietransitie en met de afdeling FJZ en daarnaast ook met HZH en het WPF.<sup>201</sup>

De gedeputeerde Energie en gedeputeerde Verbonden Partijen zijn half januari 2018 geïnformeerd over dit liquiditeitsprobleem. De ambtelijke organisatie heeft daarbij laten weten dat er sprake was van “*een (onvoorzien en acuut) liquiditeitsprobleem*” bij WbR Holding, dat was ontstaan als gevolg van de vorming van de holdingstructuur.<sup>202</sup> Op dat moment werd inmiddels gesproken over een benodigde € 300.000 à € 400.000 voor het oplossen van de liquiditeit.<sup>203</sup> Kort daarna, op 25 januari 2018, blijkt uit een analyse van een extern bureau dat het WbR eind februari 2018 een tekort aan liquide middelen zou krijgen van ongeveer € 700.000, oplopend tot een tekort van ongeveer € 4,2 mln. eind maart.<sup>204</sup> Het hoge tekort aan liquide middelen kwam niet meer alleen door de overdrachtsbelasting, maar ook doordat het WbR niet meer zou kunnen voldoen aan de betaling van rente en aflossing en salariskosten.<sup>205</sup> Voorafgaand aan de oprichting van WbR Holding heeft geen due diligence-onderzoek plaatsgevonden<sup>206</sup> waaruit dit beeld naar voren had kunnen komen. In de Investeringsstrategie van het WPF staat dat bij een positief investeringsbesluit een due diligence-onderzoek plaatsvindt.<sup>207</sup> Het WPF had echter, zoals eerder opgemerkt, nog geen besluit genomen over de gevraagde investering. De analyse van het externe bureau wordt 's avonds door een medewerker van gemeente Rotterdam toegestuurd ter voorbereiding voor een overleg binnen de provincie de volgende dag, waarin de verzender stelt dat “*de situatie toch wat nijpend is dan <NAAM> eerder deze week aannam*”.<sup>208</sup> Een uur later wordt onderling tussen de betrokkenen binnen de provincie gemaïld: “*Holy F...#S%^#@. Dit tekort gaan wij niet oplossen.... Wordt gezellig morgen!*”<sup>209</sup>

<sup>199</sup> Nuon (2018), “Bevestiging inwerkingtreding overeenkomsten”, brief aan WbR d.d. 23 februari 2018

<sup>200</sup> Externe medewerker team Energietransitie aan drie medewerkers afdeling FJZ, e-mail, 21 december 2017

<sup>201</sup> Medewerker afdeling FJZ aan externe medewerker team Energietransitie, medewerker team Energietransitie, directeur van HZH, twee medewerkers afdeling FJZ, hoofd team Energietransitie en hoofd afdeling FJZ e-mail, 22 december 2017

<sup>202</sup> Medewerker afdeling FJZ aan twee medewerkers afdeling FJZ, e-mail, 18 januari 2018; Hoofd team Energietransitie aan gedeputeerde Energie, medewerker team Energietransitie, externe medewerker team Energietransitie en Afdelingshoofd Ruimte, Wonen en Bodem, e-mail, 21 januari 2018; Hoofd afdeling FJZ aan gedeputeerde Verbonden Partijen, e-mail, 22 januari 2018; Provincie Zuid-Holland (2018), Verslag van de besloten overlegvergadering van de Commissie Duurzame Ontwikkeling d.d. 7 maart 2018

<sup>203</sup> Hoofd afdeling FJZ aan gedeputeerde Verbonden Partijen, e-mail, 22 januari 2018

<sup>204</sup> Zanders (2018), Samenvatting liquiditeiten WbR 2018 d.d. 25 januari 2018

<sup>205</sup> Provincie Zuid-Holland (2018), Aandeelhouderbesluiten Warmtebedrijf Holding B.V., GS-voorstel 23 februari 2018 besluitnummer PZH-2018-640220080 (DOS-2016-0009328)

<sup>206</sup> Medewerker afdeling FJZ aan Medewerker Directie Concernzaken, e-mail, 4 maart 2019; Medewerker Directie Concernzaken aan Randstedelijke Rekenkamer, e-mail, 4 maart 2019

<sup>207</sup> Provincie Zuid-Holland (2017), Investeringsstrategie Warmteparticipatiefonds, p. 16

<sup>208</sup> Medewerker gemeente Rotterdam aan externe medewerker team Energietransitie, medewerker team Energietransitie e.a.; e-mail, 25 januari 2018

<sup>209</sup> Externe medewerker team Energietransitie aan medewerker team Energietransitie, e-mail, 25 januari 2018; De Rekenkamer heeft niet kunnen achterhalen wat voor provinciaal overleg het betrof.

Het WbR heeft op 9 februari 2018 laten weten dat de financiële situatie zodanig was, dat er per 25 februari 2018 een acuut gebrek aan liquide middelen zou ontstaan en niet meer aan de verplichtingen zou kunnen worden voldaan.<sup>210</sup> Uit de liquiditeitsprognose van het WbR en een bijgevoegde geactualiseerde analyse van het externe bureau bleek dat het tekort eind maart 2018 inmiddels € 4,5 mln. zou bedragen en verder zou oplopen tot een tekort van € 10 mln. eind 2018.<sup>211</sup>

De provincie en gemeente Rotterdam hebben meerdere malen contact met elkaar gehad over het liquiditeitsprobleem. Op 29 januari 2018 hebben de gedeputeerde Energie en de wethouder van de gemeente Rotterdam telefonisch contact gehad om te komen tot een oplossing voor het liquiditeitsprobleem van WbR Holding.<sup>212</sup> Op 7 februari 2018 en op 16 februari 2018 hebben hierover bestuurlijke overleggen plaatsgevonden tussen hen.<sup>213</sup> Op 16 februari 2018 was de gedeputeerde Verbonden partijen ook aanwezig bij het overleg dat plaatsvond in het stadhuis van Rotterdam.<sup>214</sup> Gemeente Rotterdam was van mening dat het liquiditeitsprobleem ontstaan was doordat het WbR nog niet was gekapitaliseerd.<sup>215</sup> Het standpunt van de provincie was echter dat de provinciale bijdrage, via het WPF, uitsluitend bestemd was voor de warmtelevering aan de Leidse Regio en niet mocht worden gebruikt voor bestaande financiële verplichtingen van het WbR.<sup>216</sup> Na nog een bestuurlijk overleg op 23 februari 2018 waarbij vanuit de provincie de commissaris van de Koning, de gedeputeerde Energie en de gedeputeerde Verbonden Partijen aanwezig waren en vanuit de gemeente Rotterdam de wethouder en de burgemeester, hebben GS besloten € 700.000 beschikbaar te stellen als oplossing van het tijdelijke liquiditeitsprobleem onder de voorwaarde dat gemeente Rotterdam € 4,5 mln. beschikbaar zou stellen als tijdelijke herstructureringssteun. Ook hebben GS toen besloten het goedkeuringsbesluit voor de 403-verklaring te ondertekenen.<sup>217</sup>

---

<sup>210</sup> WbR aan medewerker gemeente Rotterdam, e-mail, 9 februari 2018; Medewerker gemeente Rotterdam aan medewerker team Energietransitie, externe medewerker team Energietransitie e.a., e-mail, 9 februari 2018; WbR (2018), Liquiditeit, conceptbrief aan de aandeelhouders d.d. 8 februari 2018

<sup>211</sup> Zanders aan medewerker team Energietransitie, externe medewerker team Energietransitie e.a., e-mail, 9 februari 2018; Medewerker gemeente Rotterdam aan medewerker team Energietransitie, externe medewerker team Energietransitie e.a., e-mail, 9 februari 2018; WbR Holding (2018), Liquiditeitsbegroting vanaf 2018 Week 6 e.v.

<sup>212</sup> Gedeputeerde Energie aan hoofd afdeling FJZ e.a., e-mail, 29 januari 2018

<sup>213</sup> Medewerker gemeente Rotterdam aan WbR, externe medewerker team Energietransitie, medewerker team Energietransitie e.a., e-mail, 11 februari 2018

<sup>214</sup> Gedeputeerde Energie aan secretaresse, e-mail, 14 februari 2018

<sup>215</sup> Medewerker gemeente Rotterdam aan drie medewerkers afdeling FJZ, medewerker team Energietransitie, externe medewerker team Energietransitie, directeur van HZH, WbR, e.a., e-mail, 13 februari 2018

<sup>216</sup> Provinciesecretaris aan gemeentesecretaris Rotterdam en hoofd team Energietransitie, e-mail, 21 februari 2018; Provinciesecretaris aan gedeputeerde Energie, gedeputeerde Verbonden Partijen, rest GS, commissaris van de Koning, hoofd team Energietransitie en Afdelingshoofd Ruimte, Wonen en Bodem, e-mail, 21 februari 2018

<sup>217</sup> Medewerker afdeling FJZ aan medewerker gemeente Rotterdam, WbR, directeur van HZH, medewerker team Energietransitie, externe medewerker team Energietransitie en drie medewerkers afdeling FJZ, e-mail, 12 februari 2018; Provincie Zuid-Holland (2018), Besluitenlijst van de vergadering van Gedeputeerde Staten van 23 februari 2018 besluitvorming Geheime Zaken; gedeputeerde Energie aan wethouder en burgemeester Rotterdam, gedeputeerde Verbonden Partijen en commissaris van de Koning, e-mail, 26 februari 2018



### **Bestuurlijk akkoord**

In de periode dat provincie Zuid-Holland en gemeente Rotterdam contact hebben over het liquiditeitsprobleem, wordt er tussen de provincie en de gemeente Rotterdam gesproken over het uitblijven van de kapitalisatie van het WbR door het WPF. [redacted]

[redacted] Daarop volgend hebben er tot eind februari 2018 onderhandelingen plaatsgevonden tussen de provincie en de gemeente Rotterdam om te komen tot een bestuurlijk akkoord met daarin de gewenste toezegging van de provincie. Dit bestuurlijk akkoord betreft overigens niet (een voorloper van) de Bestuursovereenkomst LoO (BOK) uit januari 2019, zie voor deze BOK de Epiloog. Vanuit de provincie waren de commissaris van de Koning, de provinciesecretaris, GS en de ambtelijke organisatie betrokken bij het bestuurlijk akkoord.<sup>219</sup> [redacted]

[redacted] De provincie heeft tijdens de onderhandelingen specifiek aangegeven dat de € 60 mln. niet kon worden aangewend voor het liquiditeitsprobleem bij het WbR. Tevens heeft de provincie laten weten aan gemeente Rotterdam dat er goedkeuring van PS nodig zou zijn indien zou worden gekozen voor deze financieringsvorm buiten het WPF om.<sup>221</sup> Na een bestuurlijk overleg tussen de provincie en de gemeente op 23 februari 2018 laat de wethouder van gemeente Rotterdam per e-mail aan de gedeputeerde Energie, gedeputeerde Verbonden Partijen en de commissaris van de Koning weten dat het in zijn ogen mogelijk moest zijn om binnen een week tot een bestuurlijk akkoord met elkaar te kunnen komen over het commitment van € 60 mln. van de provincie.<sup>222</sup>

<sup>218</sup> [redacted]

<sup>219</sup> Gedeputeerde Energie aan medewerker team Energietransitie, gedeputeerde Verbonden Partijen, hoofd team Energietransitie, medewerker afdeling FJZ en hoofd afdeling FJZ, e-mail, 16 februari 2018; Provinciesecretaris aan gedeputeerde Energie, gedeputeerde Verbonden Partijen, rest GS, commissaris van de Koning, hoofd team Energietransitie en Afdelingshoofd Ruimte, Wonen en Bodem, e-mail, 21 februari 2018; Gedeputeerde Milieu, bodemsanering en toezicht & handhaving aan GS, provinciesecretaris, commissaris van de Koning en hoofd team Energietransitie, e-mail, 21 februari 2018; Gedeputeerde Verkeer, Vergunningverlening en Communicatie aan GS, provinciesecretaris, commissaris van de Koning en hoofd team Energietransitie, e-mail, 21 februari 2018; Gedeputeerde Ruimtelijke ordening & Wonen aan GS, provinciesecretaris, commissaris van de Koning en hoofd team Energietransitie, e-mail, 22 februari 2018; Wethouder gemeente Rotterdam aan gedeputeerde Verbonden Partijen, gedeputeerde Energie, commissaris van de Koning en burgemeester van gemeente Rotterdam, e-mail, 23 februari 2018

<sup>220</sup> [redacted]

<sup>221</sup> Provinciesecretaris aan gedeputeerde Energie, gedeputeerde Verbonden Partijen, rest GS, commissaris van de Koning, hoofd team Energietransitie en Afdelingshoofd Ruimte, Wonen en Bodem, e-mail, 21 februari 2018; Provinciesecretaris Zuid-Holland aan gemeentesecretaris Rotterdam en hoofd team Energietransitie, e-mail, 21 februari 2018; Wethouder gemeente Rotterdam aan gedeputeerde Verbonden Partijen, gedeputeerde Energie, commissaris van de Koning en burgemeester van gemeente Rotterdam, e-mail, 23 februari 2018; gedeputeerde Energie aan wethouder en burgemeester Rotterdam, gedeputeerde Verbonden Partijen en commissaris van de Koning, e-mail, 26 februari 2018; gedeputeerde Energie aan wethouder gemeente Rotterdam, gedeputeerde Verbonden Partijen en commissaris van de Koning, e-mail, 5 maart 2018

<sup>222</sup> Wethouder gemeente Rotterdam aan gedeputeerde Verbonden Partijen, gedeputeerde Energie, commissaris van de Koning en burgemeester van gemeente Rotterdam, e-mail, 23 februari 2018

Op 26 februari 2018 reageert de gedeputeerde Energie dat de provincie niet verwacht dat het bestuurlijk akkoord de week daarop gereed kan zijn. De verwachting van de provincie is dat hierover eind maart 2018 besloten kan worden. Dat moment valt volgens de gedeputeerde goed samen met het dan te verwachten oordeel van het WPF.<sup>223</sup> Het bestuurlijk akkoord heeft uiteindelijk geen doorgang gevonden.<sup>224</sup>

## 6.2 Wat is de behandelende afdeling?

### Bevinding 6.2

Het team Energietransitie, de afdeling FJZ en een externe jurist zijn betrokken geweest bij de 403-verklaring.

De 403-verklaring en het bijbehorende te nemen aandeelhoudersbesluit zijn op 12 februari 2018 in concept toegestuurd door het WbR aan de provincie en gemeente Rotterdam.<sup>225</sup> Zowel het team Energietransitie als de afdeling FJZ hebben de conceptstukken ontvangen.<sup>226</sup> Een juridisch medewerker van de afdeling FJZ heeft daarbij aan de gedeputeerde Verbonden Partijen voorgesteld om een zin toe te voegen aan het aandeelhoudersbesluit over informatievoorziening aan de provincie bij financiële verplichtingen buiten de normale gang van zaken.<sup>227</sup> In het definitieve aandeelhoudersbesluit is een dergelijke verwijzing opgenomen.<sup>228</sup> De provincie heeft ook een extern juridisch bureau betrokken bij de besluitvorming over de concept 403-verklaring. Een jurist van dat bureau is aanwezig geweest bij het overleg met Nuon op 22 februari 2018, waarbij de provincie een aantal vragen heeft gesteld over de voorwaarden van de 403-verklaring.<sup>229</sup>

Het WbR heeft op 22 februari 2018 in een gesprek met een medewerker van de afdeling FJZ, over het uitblijven van het goedkeuringsbesluit van de provincie voor de 403-verklaring, aangegeven dat een externe medewerker van het team Energietransitie van de provincie de zogenoemde 'architect' van de 403-verklaring was.<sup>230</sup>

<sup>223</sup> Gedeputeerde Energie aan burgemeester gemeente Rotterdam, wethouder gemeente Rotterdam, commissaris van de Koning en GS, e-mail, 26 februari 2018

<sup>224</sup> O.a. gedeputeerde Energie aan medewerker team Energietransitie, gedeputeerde Verbonden Partijen, hoofd afdeling FJZ, medewerker afdeling FJZ, hoofd team Energietransitie, e-mail, 16 februari 2018; Medewerker team Energietransitie aan gedeputeerde Energie, gedeputeerde Verbonden Partijen, hoofd afdeling FJZ, hoofd team Energietransitie en medewerker afdeling FJZ, e-mail, 19 februari 2018; Medewerker team Energietransitie aan (vervanger van) externe medewerker team Energietransitie, e-mail, 20 februari 2018; Wethouder gemeente Rotterdam aan gedeputeerde Energie, gedeputeerde Verbonden Partijen, commissaris van de Koning en burgemeester gemeente Rotterdam, e-mail, 1 maart 2018

<sup>225</sup> Medewerker WbR aan medewerker team Energietransitie en medewerker gemeente Rotterdam, e-mail, 12 februari 2018

<sup>226</sup> Medewerker WbR aan medewerker team Energietransitie en medewerker gemeente Rotterdam, e-mail, 12 februari 2018; Medewerker team Energietransitie aan medewerker afdeling FJZ, e-mail, 12 februari 2018; Medewerker afdeling FJZ aan medewerker team Energietransitie, drie medewerkers afdeling FJZ, e.a., e-mail, 12 februari 2018

<sup>227</sup> Medewerker afdeling FJZ aan gedeputeerde Verbonden Partijen, e-mail, 21 februari 2018

<sup>228</sup> In het aandeelhoudersbesluit is een verwijzing opgenomen naar art. 13.12 sub F van de statuten, waarin is opgenomen "...onderworpen aan de goedkeuring van de Algemene Vergadering...het verstrekken van borgtochten, garanties, persoonlijke of zakelijke zekerheden en vergelijkbare instrumenten boven een door de Algemene Vergadering vast te stellen bedrag.", Pels Rijken & Droogleever Fortuijn (2017), Statuten Warmtebedrijf Holding B.V., art. 13.12 sub F; WbR Holding (2018), Aansprakelijkheidsverklaring conform artikel 403 lid 1 sub F boek 2 BW; Provincie Zuid-Holland en gemeente Rotterdam (2018), Aandeelhoudersbesluit buiten vergadering van de algemene vergadering van Warmtebedrijf Holding B.V.

<sup>229</sup> Gedeputeerde Energie aan gedeputeerde Verbonden Partijen e.a., e-mail, 22 februari 2018; Gedeputeerde Verbonden Partijen aan gedeputeerde Energie, rest GS, hoofd team Energietransitie, commissaris van de Koning, provinciesecretaris, hoofd afdeling FJZ, medewerker WPF en twee medewerkers afdeling FJZ, e-mail, 22 februari 2018

<sup>230</sup> Provincie Zuid-Holland (2018), Gesprekmemorandum 22 februari 2018 met warmtebedrijf Holding

### 6.3 Wat is het beoogde investeringsbedrag?

#### Bevinding 6.3

Tijdens de ondertekening van de 403-verklaring gaan zowel de ambtelijke organisatie als GS uit van een provinciale investering ter hoogte van € 60 mln., in principe via het WPF.<sup>231</sup> In de periode 15 februari 2018 tot eind februari 2018 is er echter ook gesproken over de mogelijkheid om € 60 mln. buiten het WPF om te investeren in het WbR. Zie paragraaf 6.1 onder Bestuurlijk akkoord.

### 6.4 Wat zijn de financiële en/of juridische consequenties?

#### Bevinding 6.4

De financiële en/of juridische consequenties voor de provincie op het moment van de vaststelling van de 403-verklaring zijn onzeker. Met de ondertekening van de 403-verklaring zijn de contracten WLO en WTO in werking getreden. Met de inwerkingtreding van de contracten heeft het WbR een verplichting jegens Nuon om de warmtelevering aan regio Leiden te bewerkstelligen. [redacted]

Nuon heeft direct na de ondertekening van de 403-verklaring op 23 februari 2018 schriftelijk aan het WbR aangegeven dat hiermee alle opschortende voorwaarden zijn vervuld en de WLO en WTO in werking zijn getreden.<sup>232</sup> Hiermee heeft het WbR een verplichting jegens Nuon om de warmtelevering aan regio Leiden te bewerkstelligen. Met betrekking tot de kapitalisatie van WbR Holding, wat ook een opschortende voorwaarde was in zowel de WLO als de WTO, heeft Nuon aangegeven er op basis van de eerder ontvangen en bij de WLO en WTO gevoegde comfortletter het vertrouwen in te hebben dat de kapitalisatie van WbR Holding door de aandeelhouders zal plaatsvinden.<sup>233</sup> [redacted]

<sup>231</sup> o.a. Gedeputeerde Energie aan hoofd afdeling FJZ, hoofd team Energietransitie, gedeputeerde Verbonden Partijen, provinciesecretaris, e.a., e-mail, 21 februari 2018; Provinciesecretaris aan gedeputeerde Energie, gedeputeerde Verbonden Partijen, rest GS, commissaris van de Koning, hoofd team Energietransitie en Afdelingshoofd Ruimte, Wonen en Bodem, e-mail, 21 februari 2018

<sup>232</sup> Nuon (2018), "Bevestiging inwerkingtreding overeenkomsten", brief aan WbR d.d. 23 februari 2018

<sup>233</sup> Nuon (2018), "Bevestiging inwerkingtreding overeenkomsten", brief aan WbR d.d. 23 februari 2018

<sup>234</sup> [redacted]

## 6.5 Wat wist de ambtelijke organisatie?

### Bevinding 6.5

De ambtelijke organisatie was ervan op de hoogte dat de afgifte van de 403-verklaring een belangrijke stap was voor de inwerkingtreding van de contracten tussen het WbR en Nuon (WLO en WTO). Het WbR heeft vanwege het uitblijven van de kapitalisatie meerdere malen uitstel voor ondertekening gevraagd aan Nuon. Nuon liet op 30 januari 2018 weten dat zij een volgend verzoek om uitstel reden zou vinden om de contracten met het WbR op te zeggen. Het WbR meldt op 22 februari 2018 in een gesprek over het uitblijven van het goedkeuringsbesluit voor de 403-verklaring de dag ervoor dat zij, op basis van een aandeelhoudersbesluit van het WbR (gemeente Rotterdam is voor 97,5% aandeelhouder en provincie Zuid-Holland voor 2,5%), een proces tegen de provincie voorbereidt. Hierbij is aangegeven dat gemeente Rotterdam nog één keer wil escaleren door de burgemeester met de commissaris van de Koning te laten bellen. [REDACTED]

De discussies hierover vinden met name plaats tussen GS, de provinciesecretaris en de commissaris van de Koning. In het GS-voorstel over de 403-verklaring is desondanks opgenomen dat het maximale risico dat de provincie loopt € 1,8 mln. is.

Zoals in paragraaf 6.1 is gemeld, heeft het WbR vanwege het uitblijven van de kapitalisatie door het WPF meerdere malen uitstel gevraagd aan Nuon voor het ondertekenen van de 403-verklaring. Het team Energietransitie heeft hiervoor meerdere malen contact met zowel het WbR als Nuon.<sup>235</sup> Uit mailcontact tussen de provincie en het WbR blijkt dat Nuon op 30 januari 2018 heeft laten weten dat zij een volgend verzoek om uitstel van de 403-verklaring reden zouden vinden om de contracten met het WbR op te zeggen.<sup>236</sup>

Op 11 februari 2018 stuurt een medewerker van gemeente Rotterdam naar een medewerker van team Energietransitie een e-mail waarin deze aangeeft dat het college van B&W de 403-verklaring als aandeelhouder zal goedkeuren en dat de provincie dit als aandeelhouder ook zal moeten doen. De medewerker van team Energietransitie stuurt deze e-mail vervolgens door aan twee medewerkers van de afdeling FJZ. Eén van hen reageert daarop dat binnen de afdeling FJZ zal worden nagaan hoe om te gaan met de 403-verklaring. Hierbij worden de volgende vragen genoemd:<sup>237</sup>

1. *“Moeten de twee aandeelhouders unaniem instemmen of alleen Rotterdam ook voldoende als 98% aandeelhouder? En waarmee wordt dan ingestemd.”*
2. *Garanties bovenop de inleg van de aandeelhouders? Zo ja, onbeperkt?”*

<sup>235</sup> O.a. Nuon aan WbR, medewerker team Energietransitie e.a., e-mail, 22 december 2017; Medewerker WbR aan medewerker team Energietransitie, hoofd team Energietransitie e.a., e-mail, 13 februari 2018; Nuon (2018), Brief aan WBR inzake 'conditions precedent', d.d. 13 februari 2018; Nuon aan hoofd team Energietransitie, gedeputeerde Energie, gedeputeerde Verbonden Partijen, medewerker team Energietransitie e.a., e-mail, 21 februari 2018

<sup>236</sup> Medewerker team Energietransitie aan medewerker WbR, medewerker gemeente Rotterdam e.a., e-mail, 13 februari 2018

<sup>237</sup> Medewerker afdeling FJZ aan medewerker team Energietransitie, drie medewerkers afdeling FJZ e.a., e-mail, 12 februari 2018

In het GS-voorstel voor de vergadering op 21 februari 2018 is hierover niets opgenomen.

Op 23 februari 2018 vergaderen GS opnieuw over de 403-verklaring (zie ook paragraaf 6.6). In het GS-voorstel voor deze vergadering staat met betrekking tot de risico's voor de provincie het volgende: *“De provincie bezit 2,5 % aandelen WBR Holding met een nominale waarde van € 1,8 mln. In het slechtste geval moet dit volledig worden afgeschreven indien WBR Holding failliet gaat. Hiervoor heeft de provincie reeds een voorziening van € 1,8 mln opgenomen in haar begroting.”*

In het GS-voorstel voor de vergadering van 23 februari 2018 staat met betrekking tot de risico's voor WbR Holding het volgende: *“Het is juridisch onzeker in welke mate de juridische en financiële risico's worden vergroot door het afgeven van de 403-verklaring. Weliswaar is WBR Holding zelf al bestuurder en aandeelhouder van de beide dochtervennootschappen, maar door deze 403 verklaring worden WBR Infra en WBR Explo aan elkaar verbonden via WBR Holding. Daarbij moet worden opgemerkt dat de gemeente Rotterdam als (groot) aandeelhouder voldoende zeggenschap heeft om zelfstandig deze verklaring door WBR Holding te laten afgeven. Ook indien de provincie niet hiermee instemt kan zij daartoe overgaan; niet instemmen heeft geen juridisch gevolg.”*

#### **Positie provincie bij besluitvorming WbR waarbij geen unanimiteit van de aandeelhouders nodig is**

In maart 2018 is er een vergelijkbare situatie waarbij bij besluitvorming geen unanimiteit van de aandeelhouders nodig is en gemeente Rotterdam tegen de zin van de provincie zelfstandig een besluit kan nemen. In een e-mail van een medewerker van de afdeling FJZ, die ook bij de 403-verklaring was betrokken, staat hierover andere informatie dan in het GS-voorstel van 23 februari 2018, namelijk: *“Maar als PZH niet wil instemmen, dan kan in ieder geval de motivering worden vastgelegd en dat kan van belang zijn in een eventuele procedure over wanbestuur.”*<sup>241</sup>

Het WPF heeft op dat moment namelijk nog steeds geen besluit genomen over de financieringsaanvraag.<sup>242</sup>

238

239

240

<sup>241</sup> Medewerker afdeling FJZ aan twee medewerkers afdeling FJZ, e-mail, 8 maart 2018

<sup>242</sup> Medewerker WbR aan medewerker team Energietransitie, hoofd team Energietransitie e.a., e-mail, 13 februari 2018; Medewerker WbR aan medewerker team Energietransitie, twee medewerkers afdeling FJZ e.a., e-mail, 20 februari 2018

[Redacted]

Het WbR meldt daarbij dat zij, op basis van een aandeelhoudersbesluit van het WbR (gemeente Rotterdam is voor 97,5% aandeelhouder en provincie Zuid-Holland voor 2,5%), een proces tegen de provincie voorbereidt. Hierbij is aangegeven dat gemeente Rotterdam nog één keer wil escaleren door de burgemeester met de commissaris van de Koning te laten bellen. [Redacted]

[Redacted]

Verdere discussies over de financiële en juridische consequenties van het ondertekenen van de 403-verklaring vinden met name plaats tussen GS, de provinciesecretaris en de commissaris van de Koning. Op meerdere momenten is de ambtelijke organisatie hierbij wel aanwezig, zoals bij het crisisonderzoek dat plaatsvindt bij de gedeputeerde Energie thuis op 18 februari 2018 (zie paragraaf 6.6).

## 6.6 Wat wisten GS?

### Bevinding 6.6

GS waren ervan op de hoogte dat de afgifte van de 403-verklaring een belangrijke stap was voor de inwerkingtreding van de contracten tussen het WbR en Nuon (WLO en WTO). GS waren ook op de hoogte van de financiële problemen bij het WbR. [Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

Hierop volgend vindt op zondag 18 februari 2018 een crisisonderzoek plaats bij de gedeputeerde Energie thuis, waarbij de gedeputeerde Verbonden Partijen, het afdelingshoofd FJZ, het hoofd van het team Energietransitie en een aantal (externe) medewerkers van het team Energietransitie aanwezig waren. Op dat moment was bij de aanwezigen bekend dat het liquiditeitsprobleem van het WbR eind maart 2018 € 4,5 mln. zou bedragen.<sup>245</sup>

[Redacted]

<sup>243</sup>

<sup>244</sup>

<sup>245</sup> WbR aan medewerker gemeente Rotterdam, e-mail, 9 februari 2018; Medewerker gemeente Rotterdam aan medewerker team Energietransitie, externe medewerker team Energietransitie e.a., e-mail, 9 februari 2018

<sup>246</sup> Interview ambtelijke organisatie 2019

De dagen voor de ondertekening van het goedkeuringsbesluit voor de 403-verklaring is er veelvuldig contact binnen de provincie tussen GS, de provinciesecretaris en de commissaris van de Koning en naar buiten met het WbR en gemeente Rotterdam.

### 21-22 februari 2018

Op 21 februari 2018 vergaderen GS voor het eerst over de 403-verklaring. De gedeputeerde Energie heeft tijdens deze vergadering aangegeven dat de 403-verklaring die dag nog goedgekeurd diende te worden door GS, zodat het WbR deze kon afgeven aan Nuon. [redacted]

Laat in de avond van 21 februari 2018 mailt de provinciesecretaris naar de gedeputeerde Energie, de gedeputeerde Verbonden partijen en de commissaris van de Koning (met de rest van GS, het afdelingshoofd Ruimte, Wonen en Bodem en het hoofd van het team Energietransitie in de cc) dat hij die avond tweemaal heeft gebeld met de gemeentesecretaris van Rotterdam. Provincie Zuid-Holland en gemeente Rotterdam spreken op dat moment met elkaar over de goedkeuring van de 403-verklaring, het oplossen van het liquiditeitsprobleem van het WbR en over een bestuurlijk akkoord voor rechtstreekse kapitalisatie van het WbR door de provincie mocht het WPF onverhoopt besluiten dit niet te doen (zie ook paragraaf 6.1 onder Bestuurlijk akkoord). De provinciesecretaris geeft in de mail aan dat gemeente Rotterdam ingaat op de suggestie van de provincie om de volgende dag bestuurlijk overleg te hebben. De gemeentesecretaris heeft als reden hiervoor aangegeven dat ze ambtelijk niet bij elkaar komen.<sup>248</sup>

In de nacht van 21 op 22 februari reageert de gedeputeerde Energie om 03.18 uur dat de volgende dag ook het gesprek met Nuon is over de 403-verklaring en dat uitstel is gekregen voor ondertekening daarvan tot 23 februari 12.00 uur. [redacted]

<sup>247</sup> [redacted]

<sup>248</sup> Provinciesecretaris aan gedeputeerde Energie, gedeputeerde Verbonden Partijen, rest GS, commissaris van de Koning en Afdelingshoofd Ruimte, Wonen en Bodem, e-mail, 21 februari 2018

<sup>249</sup> [redacted]

De gedeputeerde Verbonden Partijen reageert diezelfde nacht om 4.11 uur per e-mail dat het beter zou zijn om een gesprek te voeren met zowel de wethouder als de burgemeester van de gemeente Rotterdam (en vanuit de provincie ook de Commissaris van de Koning erbij) zodat het commitment vanuit een volgend college in Rotterdam is zeker gesteld via de burgemeester.<sup>250</sup> Ze geeft hierbij aan *“ik ben zelf graag bij zo’n gesprek”*, maar dat ze andere verplichtingen heeft in Brussel die dag. *“Als het moet dan warmte prio”*, maar haar voorkeur gaat uit naar 23 of 24 februari en anders 22 februari in de avond. Het bestuurlijk overleg vindt uiteindelijk plaats op 23 februari 2018 om 10.00 uur. De gedeputeerde Verkeer, Vergunningverlening en Communicatie geeft op 22 februari 2018 ‘s ochtends in reactie op het voorgestelde bestuurlijk overleg met de gemeente Rotterdam aan dat hij een uitkomst waarbij de kapitalisatie van het WbR plaatsvindt, het WbR vervolgens alsnog failliet gaat door restproblematiek en kapitalisatie wegvloeit naar onder andere Nuon (op basis van 403-verklaring) ongewenst vindt. Het lijkt hem verstandig om dit beeld met de gemeente Rotterdam te delen.<sup>251 252</sup>

Op 22 februari 2018 vindt het overleg met Nuon plaats over de 403-verklaring. Kort voor dat overleg met Nuon over de 403-verklaring stuurt een medewerker van de afdeling FJZ (vanuit een vooroverleg met de gedeputeerde Energie en de commissaris van de Koning) een aantal stukken die van belang zijn voor het overleg met Nuon. Hierbij zit de gespreksmemo over het contact die ochtend met het WbR met daarin de mededeling dat zij een proces tegen de provincie voorbereidt (zie ook paragraaf 6.5).<sup>253</sup> Bij het overleg met Nuon waren de gedeputeerde Energie, de commissaris van de Koning, het hoofd van het team Energietransitie, medewerkers van de afdeling FJZ en ook een door de provincie ingehuurd jurist aanwezig.<sup>254</sup>

Tevens worden op 22 februari 2018 ter voorbereiding op de GS-vergadering van 23 februari 2018 de stukken besproken. Bij deze voorbereiding zijn medewerkers van de ambtelijke organisatie, de commissaris van de Koning, gedeputeerde Energie en gedeputeerde Verbonden Partijen aanwezig.<sup>255</sup>

### **23 februari 2018**

Op 23 februari 2018 vergaderen GS opnieuw over de 403-verklaring in aanwezigheid van twee ingehuurde juristen en de fondsbeheerder van het WPF. Ter plekke wordt het goedkeuringsbesluit voor de 403-verklaring ondertekend, maar nog niet aan gemeente Rotterdam verstrekt in afwachting van het bestuurlijk overleg die ochtend. De GS-vergadering is kort daarna geschorst voor het betreffende bestuurlijk overleg met de gemeente Rotterdam. Bij dit bestuurlijk overleg zijn vanuit gemeente Rotterdam de wethouder en burgemeester aanwezig en vanuit provincie Zuid-Holland de gedeputeerde Energie, gedeputeerde Verbonden Partijen en de commissaris van de Koning.<sup>256</sup> Na heropening van de vergadering geeft de commissaris van de Koning een terugkoppeling van het overleg: *“De standpunten liggen voorsnog uiteen: de provincie zit voor het project leiding naar Leiden in*

---

<sup>250</sup> Gedeputeerde Verbonden partijen aan GS, commissaris van de Koning, provinciesecretaris, hoofd team Energietransitie en Afdelingshoofd Ruimte, Wonen en Bodem, e-mail, 22 februari 2018

<sup>251</sup> Gedeputeerde Verkeer, Vergunningverlening en Communicatie aan GS, commissaris van de Koning, provinciesecretaris, Afdelingshoofd Ruimte, Wonen en Bodem en hoofd team Energietransitie, e-mail, 22 februari 2018;

<sup>252</sup> De Rekenkamer heeft niet onderzocht of en hoe aan deze suggestie invulling is gegeven.

<sup>253</sup> Provincie Zuid-Holland (2018), Gespreksmemo 22 februari 2018 met warmtebedr jf

<sup>254</sup> Gedeputeerde Verbonden partijen aan gedeputeerde Energie, commissaris van de Koning, provinciesecretaris, Gedeputeerde Verkeer, Vergunningverlening en Communicatie, Gedeputeerde Milieu, bodemsanering en toezicht & handhaving, Gedeputeerde Ruimtelijke ordening & Wonen, hoofd team Energietransitie, hoofd afdeling FJZ, (vervanger van) externe medewerker team Energietransitie en twee medewerkers afdeling FJZ, e-mail, 22 februari 2018

<sup>255</sup> Medewerker afdeling FJZ aan commissaris van de Koning, GS, provinciesecretaris, hoofd team Energietransitie, hoofd afdeling FJZ, twee medewerkers afdeling FJZ, twee medewerkers team Energietransitie, twee externe juristen e.a., e-mail, 22 februari 2018

<sup>256</sup> Wethouder gemeente Rotterdam aan gedeputeerde Verbonden Partijen, gedeputeerde Energie, commissaris van de Koning en burgemeester van gemeente Rotterdam, e-mail, 23 februari 2018; Provincie Zuid-Holland (2018), Besluitenlijst van de vergadering van Gedeputeerde Staten van 23 februari 2018 besluitvorming Geheime Zaken



de samenwerking, Rotterdam benadrukt de gezamenlijke verantwoordelijkheid ook voor het WbR, dat onmisbaar is voor realisatie van het project. Wanneer het bedrijf <WbR> niet gefinancierd wordt, komt er ook geen leiding naar Leiden.<sup>257</sup> Afgesproken is dat de week daarop ambtelijk wordt samengewerkt aan alle scenario's. De gedeputeerde Energie merkt op dat de insteek van gemeente Rotterdam er zijns inziens op gericht is veel aan de provincie te vragen en zelf weinig te geven.<sup>258</sup> De gedeputeerde Verbonden partijen vraagt om bij het opstellen van de scenario's een open blik te houden en alle mogelijkheden te verkennen. Aandachtspunt is dat er geen toezeggingen worden gedaan. De gedeputeerde Verbonden Partijen vraagt helder te maken welke afspraken er achter het bedrag van € 60 mln. zitten, zodat alle feiten bekend zijn bij het ontwikkelen van de scenario's. De gedeputeerde Verkeer, Vergunningverlening en Communicatie vraagt of de rechtsgang vanuit het WbR/gemeente Rotterdam nog verwacht kan worden. De gedeputeerde Energie geeft aan dat niet te verwachten, nu ze aan de scenario's gaan werken.<sup>259</sup>

## 6.7 Wat wisten PS?

### Bevinding 6.7

In februari 2018 zijn PS niet betrokken bij de besluitvorming over de 403-verklaring. Op 26 februari 2018 zijn PS per brief op de hoogte gebracht van het liquiditeitsprobleem van het WbR en de ter beschikking gestelde lening, waarbij tevens is aangegeven dat GS als aandeelhouder van WbR Holding instemmen met het afgeven van de 403-verklaring. In de brief is aangegeven dat in het slechtste geval de aandelen die de provincie bezit volledig dienen te worden afgeschreven en dat hiervoor in de boeken reeds een voorziening van € 1,8 mln. is opgenomen.<sup>260</sup>

PS zijn met de brief van 26 februari 2018 voor het eerst geïnformeerd over het bestaan van de comfortletter en een deel van de inhoud daarvan.

<sup>257</sup> Provincie Zuid-Holland (2018), Besluitenlijst van de vergadering van Gedeputeerde Staten van 23 februari 2018 besluitvorming Geheime Zaken

<sup>258</sup> De Rekenkamer Rotterdam heeft op 1 oktober 2019 het onderzoek "Warmte zonder leiding" gepubliceerd. Daarin wordt op p. 91 en 92 het volgende gesteld: "Over de oorzaak van -en de verantwoordelijkheid voor- het ontbreken van vooruitgang in het aantrekken van financiering is een verschil van inzicht tussen de gemeente en de provincie. In een brief verstuurd in april 2018 wijst het college van B en W de provincie op 'het financiële commitment dat u in de afgelopen anderhalf jaar heeft opgebouwd. (...) De gemeente spreekt in de brief verder het vermoeden uit dat de provincie zich heeft bedacht na de oprichting van de Holding met het oog op andere mogelijke tracés en eventuele bijdrage van het rijk daarvoor... In een brief aan het Warmtebedrijf stelt het college van gedeputeerde staten echter 'geen enkele bestuurlijke garantie' te hebben afgegeven aan het Warmtebedrijf of haar medeaandeelhouders."

En ook:

"(...) waardoor begrijpelijkerwijs de indruk ontstond bij het Warmtebedrijf en de gemeente dat er nauwe onderlinge afstemming was tussen het WPF en de provincie en dat de kapitalisatie geregeld zou worden."

Ten slotte:

"De rekenkamer heeft in de loop van haar onderzoek geen schriftelijke toezeggingen van de provincie aangetroffen, die ondersteunen dat de provincie een dergelijke verplichting wenste aan te gaan."

De Randstedelijke Rekenkamer heeft dergelijke schriftelijke toezeggingen ook niet aangetroffen in haar onderzoek en spreekt zich niet uit over beelden, die bij derden (zouden) zijn over de communicatie en het handelen van de provincie.

<sup>259</sup> Provincie Zuid-Holland (2018), Besluitenlijst van de vergadering van Gedeputeerde Staten van 23 februari 2018 besluitvorming Geheime Zaken

<sup>260</sup> Provincie Zuid-Holland (2018), Geheime Statenbrief 26 februari 2018 met kenmerk PZH-2018-638722379 (DOS -2016 - 00093287)

[REDACTED]

[REDACTED] Dit terwijl PS alleen investeringen hebben goedgekeurd die via het WPF verlopen. Dit was ook de reden dat in het overleg met de gemeente Rotterdam over het commitment van de provincie tot de kapitaalbijdrage van € 60 mln. (zie het bestuurlijk akkoord in paragraaf 6.1) is aangegeven dat er goedkeuring van PS nodig zou zijn indien de financiering buiten het WPF om zou verlopen.<sup>261</sup>

---

<sup>261</sup> Provinciesecretaris aan gedeputeerde Energie, gedeputeerde Verbonden Partijen, rest GS, commissaris van de Koning en Afdelingshoofd Ruimte, Wonen en Bodem, e-mail, 21 februari 2018

# Epiloog

## Bevinding Epiloog

[Redacted text block]

PS hebben op 30 januari 2019 ingestemd met de Bestuursovereenkomst LoO (BOK)

[Redacted text block]

De BOK is (nog) niet in werking getreden; de aanbesteding van de LoO is in de zomer van 2019 gestaakt. De voorbereiding van de aanleg van de LoO door het WbR heeft grote vertraging opgelopen als gevolg van problemen bij de vergunningverlening. Daarnaast bestond er onzekerheid over het realiteitsgehalte van de geraamde kosten en planning van de aanleg van de leiding binnen de afspraken van de BOK. Tijdens diverse sessies zijn PS meegenomen in verschillende scenario's ten aanzien van het WbR.<sup>262</sup> Op het moment van schrijven van dit rapport (mei 2020) is nog geen definitieve keuze gemaakt voor een scenario.

Op 5 maart 2018, anderhalve week na afgifte van de 403-verklaring, ontvangen de hoofden van het team Energietransitie en de afdeling FJZ een e-mail van de bij de 403-verklaring betrokken externe jurist.

[Redacted text block]

<sup>262</sup>

<sup>263</sup>

<sup>264</sup>

[Redacted text block]

[REDACTED]

Op 7 maart 2018 heeft de eerste besloten (extra ingelaste) vergadering van de commissie Duurzame Ontwikkeling plaatsgevonden, waarbij een technische toelichting is gegeven. In deze vergadering heeft de gedeputeerde Energie aangegeven dat het WbR een aanvraag heeft gedaan bij het WPF ter hoogte van € 60 mln. en dat Rotterdam dacht dat de provincie zelf € 60 mln. zou betalen. Er is verder geen uitleg gegeven waarom Rotterdam dit zou kunnen denken. [REDACTED]

[REDACTED] Tijdens de commissievergadering geven PS-leden expliciet aan dat zij graag eerder geïnformeerd waren over het liquiditeitsprobleem en dat GS daarvoor een lening ter hoogte van € 700.000 beschikbaar hebben gesteld en dat PS op de hoogte gehouden willen worden van risico's met betrekking tot het WbR. Daarbij geven PS-leden ook aan dat zij al eerder gevraagd hebben om informatie.<sup>266</sup>

In een brief aan PS d.d. 24 april 2018 (de eerste voortgangsrapportage warmtebedrijf, na een verzoek van PS om maandelijks geïnformeerd te worden over de voortgang) en in een Statenvoorstel d.d. 30 oktober 2018 (over de omzetting van de lening van € 700.000 in een incidentele subsidie) zijn [REDACTED] niet genoemd. In de brief aan PS d.d. 24 april 2018 staat *“Het financiële risico voor de provincie is op dit moment beperkt door de waarde van het aandelenpakket en de lening aan WbR. Voor de waarde van het aandelenpakket is reeds een volledige voorziening opgenomen.”* Ook in het Statenvoorstel van 30 oktober 2018 staat nog een dergelijke tekst: *“De provincie bezit 2,5% aandelen in WbR met een nominale waarde van € 1,8 mln. In het slechtste geval moet dit volledig worden afgeschreven. Voor de aandelen is een voorziening van € 1,8 mln. opgenomen.”*<sup>267</sup>

In de periode mei 2018 tot oktober 2018 is in overleg met het ministerie van Economische Zaken een alternatief voor de LoO verkend, te weten de LdM+.<sup>268</sup> Deze LdM+ betreft een variant waarin de Leiding door het Midden (vanuit Rotterdam naar Den Haag) wordt doorgetrokken naar Leiden. In oktober 2018 hebben de provincie en gemeente Rotterdam besloten dat er toch gekozen werd voor de LoO. Vanaf dat moment is er aan de bestuursovereenkomst LoO (BOK) gewerkt.<sup>269</sup>

PS hebben op 30 januari 2019 met de BOK ingestemd (de gemeenteraad van Rotterdam op 7 februari 2019). In de BOK is een provinciale investering, via het WPF, [REDACTED] en een gemeentelijke

<sup>265</sup> [REDACTED]

<sup>266</sup> Provincie Zuid-Holland (2018), Verslag van de besloten overlegvergadering van de Commissie Duurzame Ontwikkeling d.d. 7 maart 2018

<sup>267</sup> Provincie Zuid-Holland (2018), Brief aan PS Aanbieding voortgangsrapportage warmtebedrijf; Provincie Zuid-Holland (2018, 30 oktober), Warmtebedrijf holding B.V. - Omzetting subsidie (in de vorm van een lening) met toepassing van art kel 4 23, derde lid, onder a, Awb, in incidentele subsidie. Statenvoorstel PZH02018-666792403

<sup>268</sup> Interview ambtelijke organisatie 2019; presentatie Status LoO – achtergrond en update aan de Commissie Duurzame Ontwikkeling d.d. 26 juni 2019

<sup>269</sup> Interview ambtelijke organisatie 2019; Provincie Zuid-Holland (2019), Presentatie Status LoO – achtergrond en update aan de Commissie Duurzame Ontwikkeling d.d. 26 juni 2019

investering

Op 9 mei 2019 hebben PS meer informatie ontvangen over de mogelijke risico's van de comfortletter. Dit was via het definitieve advies van de externe jurist dat op 2 mei 2019 is opgeleverd aan de gedeputeerde Verbonden Partijen en de gedeputeerde Energie. De op 2 oktober 2017 getekende comfortletter hebben PS tevens op 9 mei 2019 ontvangen, als bijlage bij het externe advies.

---

<sup>270</sup> Provincie Zuid-Holland (2019), Statenvoorstel tot vaststelling Bestuursovereenkomst LoO, PZH-2018-674435809; Provincie Zuid-Holland (2019), Besluitenlijst Provinciale Staten 30 januari 2019

<sup>271</sup>

<sup>272</sup> Externe medewerker team Energietransitie aan gedeputeerde Energie, Externe jurist en gedeputeerde Verbonden Partijen, e-mail, 9 november 2018

<sup>273</sup>

# Bijlage 1 Motie

**Titel motie :** *Onderzoek rekenkamer*  
**Nr. motie :** *M837* *waarnemings*

---

**Datum PS-Vergadering :** 19 september 2018

**Voordrachtnummer :** —

**Onderwerp :** *Waarnemings*

(Voor de tekst van de motie, zie pagina 2 e.v.)

Aangenomen  Verworpen  Overgenomen door GS  Aangehouden  Ingetrokken

## Stemverhouding

**Voor:**  VVD  PVV  D66  CDA  SGP&CU  PvdA  SP  GL  PvdD  50Plus  
 Groep Ellen Verkoelen  Groep Leefbaar Zuid-Holland  Groep Zuid-Holland

**Tegen:**  VVD  PVV  D66  CDA  SGP&CU  PvdA  SP  GL  PvdD  50Plus  
 Groep Ellen Verkoelen  Groep Leefbaar Zuid-Holland  Groep Zuid-Holland

**Stemonthouding :** Geen

**Aantekening :** Geen

**Opmerkingen :** Geen



**MOTIE**

**Onderzoek rekenkamer warmtebedrijf**

Nummer:  
**M 837**

Invullen door Statengriffier

**Onderwerp : Warmtebedrijf**

Provinciale Staten van Zuid-Holland, in vergadering bijeen op 19-09-2018 ter behandeling van bovenvermeld agendapunt;

**Constateerende dat:**

- De gemeenteraad van Rotterdam een onderzoek door de Rekenkamer van Rotterdam laat uitvoeren naar de situatie bij het warmtebedrijf;
- ~~Gedeputeerde Staten niet voornemens is een onafhankelijk onderzoek te laten uitvoeren door de Randstedelijke Rekenkamer.~~

**Overwegende dat:**

- Het van belang is dat er een onafhankelijk onderzoek komt naar het warmtebedrijf, de rol van de provincie en de rol van de gemeente Rotterdam.

**Provinciale Staten doet het verzoek aan:**

1. De Randstedelijke Rekenkamer om een onafhankelijk onderzoek uit te voeren met als onderwerp de bedrijfsvoering bij het warmtebedrijf en de rol van de provincie bij het warmtebedrijf

J.J. Rijken  
PVV

G.J. Zwerus  
Leefbaar Zuid-Holland

W.M. Baxk  
50 plus

R. Klumpes  
Groenlinks

W.A. Minderhout  
PvdA

A.H.K. van Viegen  
Partij voor de Dieren

P.J.H.D. Verkoelen  
Groep Ellen Verkoelen

J.W.A. Struijlaard  
Groep Zuid-Holland

U. van Dieren  
Senators

## Bijlage 2 Geraadpleegde bronnen

Hieronder staan voorbeelden van het type documenten dat de Rekenkamer heeft onderzocht. Voor specifieke documenten verwijzen wij naar de (ruim 250) voetnoten in het rapport.

- E-mails
- Verslagen/aantekeningen van overleggen en telefoongesprekken
- Statenvragen
- Commissie- en PS-verslagen
- GS-besluiten
- (geheime) Statenbrieven
- Provinciale beleidsdocumenten
- Contracten en overeenkomsten tussen de betrokken partijen
- Eerdere interne- en externe onderzoeken en publicaties, namelijk:

Tabel 2 Gebruikte eerdere onderzoeken en publicaties

Publicatie Datum	Titel	Omschrijving
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]



# Bijlage 3 Geraadpleegde personen

## Provincie Zuid-Holland

### *Bestuur*

- Gedeputeerde Energie (tot mei 2019)
- Gedeputeerde Verbonden Partijen

### *Ambtelijke organisatie*

- Hoofd team Energietransitie
- Medewerkers team Energietransitie
- Hoofd afdeling FJZ
- Medewerkers afdeling FJZ
- Medewerker Directie Concernzaken

## Andere partijen en belanghebbenden

- WPF
- Extern juridisch bureau [redacted]
- Extern juridisch bureau [redacted]

# | Colofon |

## **Randstedelijke Rekenkamer**

Teleportboulevard 110

1043 EJ Amsterdam

020 – 58 18 585

[info@randstedelijke-rekenkamer.nl](mailto:info@randstedelijke-rekenkamer.nl)

[www.randstedelijke-rekenkamer.nl](http://www.randstedelijke-rekenkamer.nl)

Volg ons op twitter via: [@rekenrandstad](https://twitter.com/rekenrandstad)