

# Conclusies commissie op basis van bevindingen evaluatie BECH

7 november 2022

## 1. Oorzaken faillissement BECH

De belangrijkste reden voor het faillissement van de BECH is dat de businesscase, zoals vooraf opgesteld, in de praktijk niet kon worden gerealiseerd. Hierdoor was de BECH structureel verlieslatend.

De oorzaak van het faillissement kent vier achterliggende factoren:

- Door marktontwikkelingen zijn de prijzen van coproducten sterk gestegen en is de gatefee voor mest sterk gedaald. Bovendien weken volume en kosten van de coproducten sterk af van de prognoses en de benchmark.
- De condities en expertise voor het vergisten van mest waren ontoereikend, waardoor de exploitatie van de mestvergister niet marktconform was. De condities en expertise weken af van die voor het vergisten van slib, waar het waterschap al ervaring mee had.
- Veel van de aandacht en energie van het management, medewerkers en commissarissen van de BECH is in de opstartjaren gaan zitten in de vele incidenten die zich hebben voorgedaan. Daardoor is er te weinig overzicht geweest en teveel focus om de installatie en de bedrijfsvoering te optimaliseren.
- In de businesscase en de installatie van de BECH is onvoldoende rekening gehouden met buffers om tegenslagen op te vangen. Daardoor konden technische en financiële tegenslagen de BECH bovenmatig uit balans brengen.

## 2. Breed draagvlak voor deelneming BECH

Het waterschap heeft in 2016 samen met Jan Bakker Duurzaam Midden B.V. de bio-energiecentrale Harderwijk (BECH) opgericht om, door middel van mestvergisting, groen gas te produceren. De productie van dit groene gas levert een bijdrage aan de doelstellingen uit het Energieakkoord om te komen tot een CO<sub>2</sub>-neutrale bedrijfsvoering. Het besluit tot oprichting van de BECH kon binnen het waterschap rekenen op brede bestuurlijke steun.

## 3. Voorbereiding besluitvorming

- a. Het besluit om deel te nemen in de BECH is niet navolgbaar volgens de projectfasering van integraal projectmanagement (IPM) doorlopen, zoals binnen het waterschap voor grote projecten gangbaar is.
- b. Om het besluit om te investeren in de BECH te onderbouwen, was een uitgebreide businesscase beschikbaar. Bij het besluit is in het algemeen bestuur geen zorgvuldige risicoanalyse met bijpassende beheersmaatregelen besproken. Ambtelijk is bij de businesscase wel een analyse van de financiële risico's gemaakt, maar daarbij is onvoldoende rekening gehouden met een mogelijke cumulatie van risico's.

4. *Keuze voor deelneming*

- a. Binnen het algemeen bestuur bestond onvoldoende besef van de consequentie(s) van de keuze om de BECH vorm te geven door deel te nemen in een onderneming. Door de BECH vorm te geven als een onderneming, heeft het waterschap de sturing op de exploitatie op afstand gezet. Het waterschap kon sturen via het ondernemingsplan, de statuten, de beschikbaarstelling van kapitaal, via haar publieke kaderstelling en alleen (indirect) via haar rol als aandeelhouder.
- b. Bij de keuze voor deelname in de BECH is geen systematische afweging gemaakt of mestvergisting een taak is waarvoor het waterschap als ondernemer zou moeten optreden en in een onderneming zou moeten participeren. Daarvoor ontbrak binnen het waterschap een afwegingskader.

5. *Vormgeving van deelneming*

- a. In de governance en organisatie van de BV BECH als publiek-private samenwerking speelden het waterschap en Jan Bakker Duurzaam Midden B.V. op te veel niveaus direct een actieve rol. Hierdoor kwam de slagvaardigheid van het management en de bedrijfsvoering van de onderneming onder druk te staan.
- b. De bedrijfsvoering van de BECH en het waterschap waren vergaand verstrengeld, waarbij het waterschap zowel diensten verleende aan de BECH als toezicht hield op de BECH. Dit heeft gezorgd voor niet heldere verhoudingen, waarbij dezelfde personen functies bekleedden binnen de BECH en binnen het waterschap.
- c. De cultuur die past bij de publieke rol van het waterschap en de cultuur die past bij ondernemerschap dat de markt vraagt, botsten in de praktijk van de publiek-private samenwerking. Dit speelde niet op managementniveau binnen de samenwerking, maar wel bij het operationele samenspel tussen beide organisaties.

6. *Informatievoorziening algemeen bestuur*

- a. Het algemeen bestuur is gedurende de oprichting en exploitatie van de BECH over het algemeen goed meegenomen in de verschillende ontwikkelingen. Ten tijde van de financiële crisis en vervolgens de faillissementsfase, kwam de ernst van de bedrijfseconomische situatie niet tijdig en niet goed tot zijn recht in de informatievoorziening aan het algemeen bestuur.
- b. Het voorbereiden en begeleiden van het besluit om deel te nemen in de BV BECH met een tijdelijke klankbordgroep vanuit het algemeen bestuur, heeft in die fase bijgedragen aan informatievoorziening aan en de mogelijkheid van sturing voor het algemeen bestuur. Dit droeg bij aan het draagvlak voor besluit tot deelneming. Tegelijkertijd leidde de informele werkwijze met een klankbordgroep tot een minder navolgbare rolverdeling tussen dagelijks en algemeen bestuur.

# Aanbevelingen commissie op basis van bevindingen evaluatie BECH

1 oktober 2022

## 1. *Ondernemend waterschap*

De commissie beveelt het algemeen bestuur aan, om ondanks de teleurstellende ervaring met de deelneming in de BV BECH, vast te houden aan de ambitie om als innovatief en ondernemend waterschap op te treden. Waar dat meerwaarde oplevert voor de missie en ambitie en passend is binnen de taken van het waterschap, acht de commissie het daarom zeer waardevol dat het waterschap blijft deelnemen in ondernemingen.

## 2. *Deelnemen in een onderneming is afstand nemen*

Het algemeen bestuur van het waterschap dient zich bewust te zijn dat een besluit om deel te nemen in een onderneming betekent dat het waterschap afstand neemt van directe sturing op de bedrijfsvoering.

Het waterschap stuurt in ondernemingen via de statuten, het ondernemersplan, de bekostiging en de publieke kaders en indirect via haar rol als aandeelhouder.

## 3. *Maak afwegingen en het proces van besluitvorming expliciet*

De commissie beveelt het algemeen bestuur aan bij mogelijke toekomstige besluitvorming over participatie in een onderneming (of enige andere vorm van verbonden partij), het gehanteerde afwegingskader expliciet te maken. Deelnemen in een onderneming dient als een uniek besluit beschouwd te worden.

In een dergelijk situationeel afwegingskader worden vragen beantwoord als:

1. Aan welke beleidsdoelen of ambities van het waterschap draagt een participatie bij en in welke mate?
2. Welk publiek belang wordt hier gediend?
3. Kan de markt hierin voorzien?
4. Is dit belang te realiseren via publieke kaders?
5. Zijn de condities voor ondernemen aanwezig?
6. Heeft het waterschap daarvoor de kwaliteiten?
7. Is de gekozen constructie het meest doeltreffend en doelmatig alternatief?
8. Zijn onderscheiden verantwoordelijkheden en rollen van algemeen bestuur, dagelijks bestuur en organisatie expliciet geformuleerd?
9. Zijn afspraken vastgelegd over bevoegdheden, informatievoorziening en escalatiemomenten?

De commissie beveelt verder het bestuur aan in voorkomende gevallen de te volgen procedure van (voorbereiding van) besluitvorming over investeringen in een deelneming (of een verbonden partij) vast te stellen. Deze is vergelijkbaar met de uitgangspunten van integraal projectmanagement voor investeringen in dijkverzwaring, maar toegespitst op de specifieke situatie en bevat bijvoorbeeld:

1. Fases met go/no-go-beslismomenten.
2. Afspraken over wie in welke fase verantwoordelijk is voor uitwerking en besluitvorming.

3. Gedegen risicomanagement, inclusief een risicoanalyse volgens relevante professionele standaarden en beheersmaatregelen.

4. *Heldere rollen in deelnemingen*

Wanneer het waterschap besluit tot deelneming in een onderneming, dient zij helder te zijn over haar rol ten opzichte van deze onderneming en haar rollen in de onderneming.

De commissie beveelt aan:

- eigen bestuursfuncties en toezichtfuncties in de onderneming te scheiden
- eigen managementfuncties en managementfuncties in de onderneming te scheiden
- publieke toezichtfuncties te scheiden van operationele rollen in de onderneming
- bij inbreng van expertise in de exploitatie, de aansturing bij de onderneming te beleggen.

5. *Cultuur van transparantie en escalatie*

De commissie benadrukt dat een ondernemende cultuur binnen het waterschap transparantie over kansen en bedreigingen, gesignaleerde risico's en zich voordoende tegenslagen vergt.

Een dergelijke cultuur vraagt van leden in de organisatie om te escaleren, indien zij risico's en tegenslagen zien. Management en bestuur dienen daarvoor een veilige omgeving te bieden, waarin escalatie wordt gewaardeerd als stap om mogelijke risico's en tegenvallers voor te zijn en waar ook expliciete opvolging wordt georganiseerd.

Tussen dagelijks bestuur en algemeen bestuur vraagt het naar mening van de commissie om een cultuur waarin risico's inzichtelijk worden gemaakt, gewogen en besproken en tegenslagen transparant worden gedeeld – indien nodig in een vertrouwelijke omgeving.

De commissie stelt voor, in voorkomend geval, een vertrouwelijk fractievoorzittersoverleg te beleggen en de casus te agenderen.

6. *Van klankbordgroep naar beeldvormende bijeenkomsten*

Klankbordgroepen zijn samengesteld op basis van expertise om in de ontwikkelfase mee te denken over innovaties en projectinitiatieven en zo het algemene bestuur daarbij in een vroeg stadium te betrekken.

De commissie acht klankbordgroepen niet geschikt om bij eventuele tegenslagen in projecten of deelnemingen in te zetten.

Het informele contact op deze wijze kan de rollen van dagelijks en algemeen bestuur vertroebelen en leiden tot ongelijke informatieposities.

De commissie beveelt aan voor informatie-uitwisseling over innovaties en projecteninitiatieven beeldvormende bestuursbijeenkomsten te beleggen, die voor alle leden van het algemeen bestuur toegankelijk zijn.