

Afwegingskader Nota Verbonden Partijen (dd 28 januari 2013)

Onderbouwing deelname in AquaMinerals BV

Inleiding

Door aandelen aan te schaffen gaat Delfland deelnemen in AquaMinerals. Hierdoor ontstaat een nieuwe verbonden partij, een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin het waterschap én een bestuurlijk én een financieel belang heeft. Om een goede afweging te kunnen maken over deelname is de Nota Verbonden Partijen (2013) opgesteld. Hierin worden de kaders gesteld voor het beleid aangaande (het aangaan van nieuwe) participaties en de controle erop.

In beginsel kan een waterschap op drie manieren zijn taken (laten) uitvoeren, namelijk:

- Door zelf te doen (door eigen sector/dienst). De rollen van eigenaar/bestuurder en klant/opdrachtgever verenigd in de verantwoordelijk portefeuillehouder. De afstand tussen bestuur en uitvoering is heel kort.
- Door uit te besteden door middel van een opdracht aan een andere organisatie die verder geheel losstaat van het waterschap. Bij uitbesteding wordt vanuit het waterschap alleen de rol van klant/opdrachtgever vervuld, waarbij het waterschap geen enkele bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoerende organisatie draagt.
- Door deel te nemen aan een verbonden partij. Bij uitvoering door een verbonden partij krijgt het waterschap weliswaar bestuurlijke invloed en kan zij mede de gang van zaken (beleid, bedrijfsvoering) binnen de verbonden partij bepalen, maar vindt uitvoering op afstand plaats.

Het aangaan van een verbonden partij vloeit voort uit het behartigen van het publiek belang. De afweging bij het aangaan van een verbonden partij zal altijd zijn in hoeverre de toegevoegde waarde (in termen van een effectievere/efficiëntere wijze van realiseren van waterschapsbelangen) van het oprichten van een verbonden partij opweegt tegen de mogelijke risico's die daarmee gepaard gaan.

Deelname in private rechtspersonen zoals AquaMinerals BV

De Nota Verbonden Partijen (2013) zegt over deelname in private rechtspersonen zoals vennootschappen (NV's en BV's) dat in algemene zin kan worden gesteld dat dit een vorm is waaraan in beginsel niet moet worden deelgenomen, tenzij er goede redenen zijn die een uitzondering op deze regel rechtvaardigen. Voor de onderbouwing om wel deel te nemen is een afwegingskader opgesteld dat gebruikt moet worden om het besluit tot deelname te onderbouwen. Het betreft feitelijk een analyse die voor de besluitvorming inzichtelijk moet maken wat de beste samenwerkingsvorm is en in hoeverre de toegevoegde waarde van een verbonden partij opweegt tegen de risico's die daarmee gepaard kunnen gaan.

Afwegingskader

Het afwegingskader kent onderstaande zes stappen.

1. Is er sprake van een publiek belang?

Een belangrijk uitgangspunt bij het besluit van Delfland om taken door een derde partij te laten uitvoeren, is dat het moet gaan om publiek belang. Als er geen sprake is van een publiek belang, is er geen rol weg gelegd voor Delfland en zal er ook geen sprake zijn deelname aan een verbonden partij.

Publiek belang is in de Nota gedefinieerd als: *“Er is sprake van een publiek belang indien de overheid de behartiging van een maatschappelijk belang aan zich trekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt.”* Publiek belang heeft daarbij een verdergaande strekking dan wettelijk opgedragen taken. Het publiek belang betreft in dit geval ook verduurzaming, het tegengaan van klimaatverandering en de transitie naar circulariteit en de bijdrage die Delfland daarin kan doen. Terugwinnen van grondstoffen uit onze processen en

werkzaamheden en die zo hoogwaardig mogelijk hergebruiken draagt bij aan die circulaire transitie. Dat dient een publiek belang. Het heeft een toegevoegde waarde dat Delfland zich bemoeit met het terugwinnen van grondstoffen uit onze processen en werkzaamheden die we doen.

Antwoord: Ja, er is sprake van een publiek belang en daarmee is er een rol weggelegd voor Delfland in het terugwinnen van grondstoffen en afzetten in de markt.

2. Is volledige betrokkenheid van het waterschap noodzakelijk bij de behartiging van het publieke belang?

Deze vraag heeft betrekking op de onderdelen van de taak van publiek belang die Delfland wil laten uitvoeren. Als volledige betrokkenheid van het waterschap noodzakelijk is, komt uitvoering via een verbonden partij niet aan de orde en zal Delfland dit in eigen beheer doen.

In geval van het terugwinnen van grondstoffen en afzetten in de markt (en voorafgaand daarvan de productontwikkeling) is geconstateerd dat een belangrijk deel van de benodigde kennis en competenties niet bij Delfland aanwezig is en ook niet hoeft te zijn omdat het activiteiten betreffen die niet tot de wettelijke taken van Delfland behoren. Door deze taken bij een derde partij als AquaMinerals neer te leggen worden meer ambities bereikt met minder inspanning.

Antwoord: Nee, dit volledige betrokkenheid is niet noodzakelijk. Uitvoering kan door een derde partij worden gedaan.

3. Kan het waterschap het publieke belang als opdracht-, subsidie- of regelgever voldoende behartigen?

Wanneer Delfland in de rol van opdracht-, subsidie- of regelgever het publieke belang voldoende kan borgen, is het niet nodig om aandeelhouder te worden in AquaMinerals. Het gaat om het terugwinnen van grondstoffen en afzetten in de markt (en voorafgaand daarvan de productontwikkeling) en betreft daarmee in dit geval de rol van opdrachtgever. Hier spelen de volgende overwegingen een rol:

- I. In beginsel biedt AquaMinerals ook gelegenheid aan niet-aandeelhouders om hun diensten af te nemen. Delfland kan als opdrachtgever optreden om deze diensten af te nemen. Deze ruimte is echter beperkt gezien hun specifieke bedrijfsfilosofie, afspraken met de huidige aandeelhouders en regels voor (quasi-)inbesteden in de Aanbestedingswet. Concreet betekent dit dat er maximaal 20% omzet mag worden gegenereerd uit werk voor niet-aandeelhouders. Uit de jaarverslagen blijkt dat dit cijfer de afgelopen jaren is opgelopen tot ongeveer 11%. Vanwege deze existentiële bedrijfsvoorwaarde stuurt het bedrijf er actief op om ruim onder de 20% grenswaarde te blijven zodat ingespeeld kan worden op bijvoorbeeld fluctuaties in volume, onvoorziene gebeurtenissen, marktontwikkelingen en spoedgevallen. De ontwikkelingen op het gebied van circulaire economie gaan snel en de ambities van de 21 waterschappen in Nederland zijn groot. Gezien de specifieke expertise van AquaMinerals is het reëel om te verwachten dat partijen een steeds groter beroep gaan doen op de diensten die AquaMinerals kan leveren. De 20%-grens zal dan snel bereikt worden door opdrachten van niet-aandeelhouders zoals waterschappen die niet of nog niet deelnemen en andere partijen. Dit zou betekenen dat Delfland in de rol van opdrachtgever maar beperkt gebruik kan maken van de diensten van AquaMinerals. Dit biedt een onzekere basis voor een duurzame samenwerkingsrelatie.
- II. De vijf waterschappen Aa en Maas, Zuiderzeeland, Amstel, Gooi en Vecht, Hollands Noorderkwartier en Stichtse Rijnlanden zijn Delfland reeds voorgegaan door aandeelhouder te worden van AquaMinerals BV. De verwachting is dat meerdere waterschappen de komende tijd zullen volgen. Door bij deze beweging aan te sluiten en aandeelhouder te worden, ontstaan schaalvoordelen en vergroting van de collectieve innovatiekracht van onze sector, zeker bij een verdere toename van het aantal waterschappen dat instapt. Deze voordelen zijn er niet wanneer Delfland als individuele opdrachtgever te opereren (hetzij in eigen beheer of via separate contracten met een marktpartij).

- III. Als aandeelhouder is het mogelijk om zowel gevraagd als ongevraagd advies te krijgen ten aanzien van reststromen. Delfland krijgt zo de beschikking over een soort 'adviesloket'.
- IV. Door aandeelhouder te worden krijgt Delfland via de AvA invloed op de strategische koers van AquaMinerals en stuurt daarmee op de ontwikkeling van bijvoorbeeld nieuwe collectieve waardeketens. Deze invloed heeft Delfland niet of in veel geringere mate in de rol van individuele opdrachtgever.

Antwoord: Nee, het publieke belang kan niet voldoende worden geborgd als opdracht-, subsidie- of regelgever.

4. Is voor de borging van het publieke belang het oprichten c.q. het aangaan van een verbonden partij, voor de uitvoering van de taak, de beste organisatievorm?

Dit betreft het expliciet maken van de meerwaarde om deel te nemen in AquaMinerals in termen van financiën, betrokkenheid en mogelijke alternatieven. Als deze meerwaarde niet duidelijk is, zal Delfland de betreffende activiteiten zelf moeten uitvoeren.

AquaMinerals bestaat al meer dan 20 jaar. Het gaat in dit geval daarom niet om het oprichten van een verbonden partij, maar om het aangaan. De motivatie waarom deelname aan AquaMinerals een verantwoorde keuze is, zit in de volgende punten:

- Uit een verkenning van de markt blijkt dat er geen andere partijen zijn die een vergelijkbaar compleet dienstenpakket leveren vanuit een not-for-profit uitgangspunt.
- Delfland heeft grote en bestuurlijk vastgestelde ambities ten aanzien van circulariteit. AquaMinerals is, hoewel een BV, een not-for-profit organisatie en heeft dat ook vastgelegd in de statuten. Door inzet van AquaMinerals verwachten we met minder inspanning meer van onze ambities te kunnen realiseren.
- AquaMinerals heeft al meer dan 20 jaar een aantoonbare meerwaarde waarin ze not-for-profit het shared service center van de drinkwatersector is geweest om duurzame waardeketens te ontwikkelen. Dat geeft vertrouwen dat onze duurzaamheidsambities en doelstellingen en die van AquaMinerals in dezelfde lijn liggen.
- Omdat er ook al andere waterschappen aandeelhouder zijn we én we verwachten dat meer waterschappen aandeelhouder gaan worden zullen schaalvoordelen gaan ontstaan door bundeling van reststromen. Daardoor ontstaan betere afzetmogelijkheden en meer financiële revenuen.
- AquaMinerals is naast grondstoffenmakelaar, ook ontwikkelaar. Wanneer Delfland als zesde waterschap kiest voor één (not-for-profit) partij die dat voor deze waterschappen gaat doen, zal de innovatiekracht van de sector op dit punt groter worden.
- Wanneer Delfland géén aandeelhouder wordt, ontstaat het risico dat AquaMinerals aan Delfland geen diensten gaat leveren omdat ze actief sturen op de 20% grens uit de Aanbestedingswet.
- Als aandeelhouder kunnen we aanbestedingsvrij de diensten van AquaMinerals afnemen. De verwachting is dat daardoor minder inzet van medewerkers van Delfland nodig is dan telkens separate aanbestedingen te doen.

Antwoord: Ja, aandeelhouder worden van AquaMinerals biedt unieke voordelen om het terugwinnen van grondstoffen en afzetten in de markt voor Delfland mogelijk te maken.

5. Is een publiekrechtelijke vorm vereist of het meest geschikt voor de uitvoering van deze taak?

De nota geeft aan dat een publiekrechtelijke vorm de voorkeur geniet als daarmee hetzelfde resultaat kan worden bereikt. Naast het feit dat er geen publiekrechtelijke vorm bestaat die hetzelfde dienstenpakket biedt als AquaMinerals is er zoals bijvoorbeeld bij een Gemeenschappelijke Regeling, sprake van verlengd lokaal bestuur met overdracht van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Voor het terugwinnen van grondstoffen en afzetten in de markt is dit niet wenselijk en nodig. Een publiekrechtelijke vorm is daarom niet wenselijk.

Antwoord: Nee, publiekrechtelijke vorm is niet vereist of het meest geschikt.

6. Staat het (financiële) risico dat het waterschap met de verbonden partij neemt in redelijke verhouding tot het daarmee te dienen publiek belang?

Dit aspect vraagt om de potentiële risico's die Delfland loopt af te zetten tegen het publieke belang en de meerwaarde die ontstaat door aandeelhouder te worden. Hiertoe dient een goed beeld te zijn van de financiële gevolgen en risico's zodat een politiek-bestuurlijke keuze kan worden gemaakt. Voor een uitgebreide beschrijving van deze gevolgen en risico's wordt verwezen naar de hoofdtekst van het bestuursvoorstel waar dit afwegingskader een bijlage van is. Samenvattend kan worden gesteld dat de financiële risico's in geen verhouding lijken te staan tot de voordelen die kunnen worden verwacht.

Antwoord: Ja, de financiële risico's staan in redelijke verhouding tot het te dienen publieke belang.