

## Startnotitie

### Procedure vervreemding aandelen Essent

---

#### 1 Context

Op 1 juli 2008 is het groepsverbod uit de Wet Onafhankelijk Netbeheer (WON) in werking getreden. Als gevolg daarvan dient het beheer en eigendom van energienetwerken en de productie en levering van energie via deze netwerken per 1 januari 2011 bij afzonderlijke ondernemingen te zijn ondergebracht. Op deze manier ontstaan enerzijds gereguleerde netwerkbedrijven (NWB's) en anderzijds (commerciële) productie- en leveringsbedrijven (PLB's) die in een vrije, concurrerende markt opereren. De WON bepaalt dat een NWB alleen publieke aandeelhouders mag hebben. Aan het eigendom van een PLB worden geen eisen gesteld.

Conform het groepsverbod uit de WON is het in 1999 opgerichte nutsbedrijf Essent NV op 1 juli 2009 juridisch gesplitst in een commercieel productie- en leveringsbedrijf (Essent PLB) en een onafhankelijk netwerkbedrijf (Enexis Holding BV).

De provincie Noord-Brabant is vanouds aandeelhouder van Essent<sup>1</sup>. Omdat door de splitsing twee naar aard en risico verschillende bedrijven ontstaan, achtten de aandeelhouders van Essent, waaronder de provincie Noord-Brabant, het eind 2007 (vooruitlopend op de inwerkingtreding van de WON) noodzakelijk de toekomststrategie van Essent te herzien. Aan de hand van een analyse van de energiemarkt wordt met betrekking tot het productie- en leveringsbedrijf geconcludeerd dat continuïteit hiervan alleen geborgd kan worden door schaalvergroting.

Deze conclusie heeft mede aanleiding gegeven tot een heroverweging van het aandeelhouderschap van de provincie in het toekomstige productie- en leveringsbedrijf (Essent PLB). Vanouds was het doel van het aandeelhouderschap van de provincie de publieke belangen van de Brabantse burger ten aanzien van de energievoorziening te waarborgen. Deze publieke belangen worden vanaf het eind van de jaren tachtig meer en meer door vrije marktwerking en wet- en regelgeving geborgd. Dit maakt het aandeelhouderschap niet (langer) noodzakelijk. Verder betekent schaalvergroting dat het provinciale aandeel in het productie- en leveringsbedrijf zal verwateren en dat de provincie zich gaat begeven op het speelveld van een bedrijf in een internationale context. Gevolgen hiervan zijn een afname aan beïnvloedingsmogelijkheden voor de provincie als aandeelhouder en een toename van het risicoprofiel van het bedrijf. Door vervreemding van de aandelen kan een dergelijke situatie worden voorkomen. Omdat het financiële belang van het aandeelhouderschap, in tegenstelling tot het publieke belang, in de afgelopen jaren steeds meer is toegenomen, dient dit belang hierbij zo goed mogelijk te worden beschermd.

---

<sup>1</sup> Eerst (van 1914 tot 1997) de Provinciale Noord-Brabantse Electriciteit Maatschappij (PNEM), later (1997-1999) PNEM/Mega Groep en uiteindelijk na een fusie met Edon in 1999 Essent. De provincie was voor 30,8% aandeelhouder van Essent.

Op grond van het bovenstaande geven Provinciale Staten (PS) op 27 juni 2008 groen licht aan Gedeputeerde Staten (GS) om in de aandeelhoudersvergadering van Essent het voorstel te steunen dat Essent op zoek kan gaan naar een partner. Dat betekent dat de aandelen van de provincie op termijn mogelijk in andere handen over zullen gaan.

Vervolgens heeft Essent de uitvoering van de (herziene) toekomststrategie ter hand genomen. Met betrekking tot Essent PLB is een zoekproces naar een strategische partner in gang gezet. Hierbij is de aandeelhouderscommissie, waarvan de provincie Noord-Brabant deel uitmaakt en het voorzitterschap bekleedt, intensief betrokken geweest. Op provinciaal niveau is de commissie Bestuur en Middelen (BM) regelmatig geïnformeerd over de voortgang van het zoekproces. Aan de hand van vooraf opgestelde criteria is met meerdere energiebedrijven onderhandeld. Uiteindelijk bleek het Duitse RWE op alle criteria, inclusief prijs, het beste te scoren en is Essent met dit bedrijf een overeenkomst aangegaan (Offer, Sale and Purchase Agreement).

Op 24 april 2009 leggen GS aan PS het volgende voorgenomen standpunt ten aanzien van de overeenkomst tussen Essent en RWE voor:

‘Ons voorgenomen standpunt is om toe te treden tot de overeenkomst tussen Essent en RWE. Daarmee geven wij te kennen dat we onze aandelen willen verkopen aan RWE. Daarnaast betekent de voorgestelde toetreding dat we aandeelhouder worden in de noodzakelijke transactiestructuur. Hiermee stellen wij Essent in staat om de toekomst als zelfstandige Benelux-organisatie - ingebed in een sterke Europese speler - tegemoet te treden. Daarmee nemen we als aandeelhouder onze verantwoordelijkheid voor de continuïteit van het bedrijf, zodat Essent op het gewenste schaalniveau komt dat nodig is om op langere termijn de leverings- en voorzieningszekerheid te continueren en daarmee gelijktijdig het consumentenbelang te dienen.’

Tijdens de PS-vergadering spreekt een meerderheid (28 tegen en 26 voor) van PS zich in een motie uit tegen verkoop en zegt het wenselijk te vinden dat het college van GS niet overgaat tot vervreemding van de aandelen Essent.

In een extra vergadering van PS op 15 mei 2009, die in het teken staat van ‘besluitvorming toekomststrategie Essent’ spreekt een meerderheid van PS (33 voor en 21 tegen) zich vervolgens uit vóór verkoop van de Essent-aandelen aan RWE.

## **2 Verzoek aan Zuidelijke Rekenkamer**

Op 5 juni 2009 houden PS een verantwoordingsdebat over de koopovereenkomst Essent/RWE. Aan het eind van die vergadering nemen PS unaniem de volgende motie aan:

*“Provinciale Staten van Noord-Brabant, in vergadering bijeen op 5 juni 2009, overwegende dat de nodige vraagtekens gezet kunnen worden bij de procedure die leidde tot vervreemding van de aandelen Essent, spreekt uit: de Zuidelijke Rekenkamer te verzoeken om onderzoek te doen naar de wijze waarop de procedure tot*

*vervreemding van de aandelen Essent is gevoerd en hierover te rapporteren aan de Staten en gaan over tot de orde van de dag”.*

Provinciale Staten gaven daarbij aan dat het gevraagde onderzoek pas diende te starten als het hele proces van vervreemding van de aandelen zou zijn afgerond.

De rekenkamer heeft op 9 juni 2009 besloten om het verzoek van PS in te willigen.

Op 30 september 2009 heeft de provincie Noord-Brabant formeel haar aandelen Essent overgedragen aan RWE, waarmee naar de mening van PS het onderzoek opgestart kon worden.

Op 13 oktober 2009 heeft op verzoek van de rekenkamer een eerste gedachtewisseling plaatsgevonden met fractievoorzitters uit Provinciale Staten over een nadere duiding van de motie en over de reikwijdte en afbakening van het beoogde onderzoek.

Op 16 en 19 oktober 2009 hebben aanvullende gesprekken plaatsgevonden met de fractievoorzitters, die op 13 oktober verhinderd waren.

De rekenkamer heeft, zoals toegezegd naar aanleiding van de gesprekken met de fractievoorzitters een concept startnotitie voor commentaar aan de commissie BM aangereikt. Deze notitie is besproken in de vergadering van de commissie BM van 27 november 2009. Naar aanleiding van deze bespreking heeft de rekenkamer de concept startnotitie op onderdelen aangepast en vervolgens vastgesteld. De rekenkamer zal het onderzoek uitvoeren als regulier onderdeel van haar onderzoeksprogramma 2010.

### **3 Doelstelling en vraagstelling**

Met het onderzoek wil de rekenkamer inzicht bieden in het verloop en in de kwaliteit van het besluitvormingsproces rondom de vervreemding van de aandelen Essent en, met het oog op de toekomst, aandachtspunten formuleren voor GS en PS.

De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre is er met betrekking tot het Essent dossier sprake geweest van een adequaat besluitvormingsproces?

De hoofdvraag is nader uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe is het besluitvormingsproces in de tijd verlopen?
2. Welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden hadden de betrokken partijen en welke positie hebben ze feitelijk ingenomen?
3. Op welke wijze was de informatieverstrekking ten behoeve van het besluitvormingsproces georganiseerd en wat was de kwaliteit daarvan?

## **4 Aanpak onderzoek**

### **4.1 Normenkader**

Het normenkader heeft betrekking op de besluitvorming en de daaraan ten grondslag liggende informatie-uitwisseling.

#### *Besluitvorming*

Voor het in kaart brengen van de formele (bestuursjuridische) verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de betrokken partijen en voor het beoordelen van hun feitelijke positie sluit de rekenkamer op de eerste plaats aan bij bestaande regelgeving ten aanzien van deelnemingen.

#### *Informatie-uitwisseling*

Voor het onderdeel informatie-uitwisseling hanteert de rekenkamer als normen:

- tijdig;
- toegankelijk;
- volledig;
- juist;
- begrijpelijk;
- relevant.

### **4.2 Afbakening**

Beginpunt voor het onderzoek is de vergadering van PS van 27 juni 2008. In die vergadering gaven PS groen licht aan GS om in de aandeelhoudersvergadering van Essent het voorstel te steunen dat Essent op zoek kon gaan naar een partner. Het onderzoek heeft betrekking op de periode tot 30 september 2009. Op die datum droeg de provincie Noord-Brabant formeel haar aandelen Essent over aan RWE.

Indien de rekenkamer tijdens het onderzoek kennis vergaart omtrent feiten en omstandigheden, die strikt genomen buiten de vraagstelling van het onderzoek vallen, maar door de rekenkamer wel als relevant worden beoordeeld in het licht van haar algemene wettelijke taak, zal zij hierover aan PS rapporteren.

### **4.3 Onderzoeksmethode**

Het onderzoek kent een aantal stappen. Als eerste stap zal een beschrijving gegeven worden van het besluitvormingsproces, zoals dat heeft plaatsgevonden in de periode tussen 27 juni 2008 en 30 september 2009. De beschrijving vindt plaats op basis van relevante documenten en interviews met betrokkenen bij het besluitvormingsproces. Indien relevant, bijvoorbeeld voor de context van het te onderzoeken besluitvormingsproces, zal ook informatie van vóór 27 juni 2008 bij het onderzoek betrokken worden.

In een tweede stap zullen de bij het besluitvormingsproces betrokken partijen nader onder de loep worden genomen. In kaart zal worden gebracht wat hun formele (bestuursjuridische) positie in het proces was en zal daarnaast worden ingegaan op de feitelijke positie die zij innamen. De partijen zijn:

- De provincie Noord-Brabant (GS) als aandeelhouder; daarbij zal rekening worden gehouden met de omstandigheid dat de vertegenwoordiger namens de provincie Noord-Brabant tevens voorzitter van de aandeelhouderscommissie was. Nagegaan zal worden op welke wijze invulling werd gegeven aan deze 'dubbele functie'.
- GS (inclusief adviseurs).
- PS (inclusief adviseurs).
- Essent
- RWE.

Waar nodig en relevant voor het onderzoek zal ook de positie van de rijksoverheid, in casu de minister van Economische Zaken, daarbij worden betrokken. Ook het in kaart brengen van de formele en feitelijke positie van de betrokken partijen vindt plaats aan de hand van een documentanalyse en, voorzover mogelijk, interviews met vertegenwoordigers van de betrokken partijen.

De derde stap is een analyse van de informatie-uitwisseling ten behoeve van het besluitvormingsproces.

Wat betreft de informatievergaring door de rekenkamer is het belangrijk om vast te stellen dat bij het besluitvormingsproces actoren van buiten de provincie betrokken zijn geweest en dat op verschillende momenten en onder verschillende omstandigheden sprake is geweest van het verstrekken van vertrouwelijke informatie. Indien de rekenkamer, als gevolg van een begrenzing van haar controlebevoegdheden en/of het niet verkrijgen van inzage in (dan wel het niet kunnen publiceren over) vertrouwelijke stukken, het besluitvormingsproces niet volledig kan reconstrueren, zal zij deze leemtes in kaart brengen en hierover aan PS rapporteren.

## **5 Planning**

Het onderzoek wordt uitgevoerd in de eerste helft van 2010. De planning is erop gericht om een concept rapport vóór 1 juli 2010 voor bestuurlijk commentaar aan de provincie aan te bieden. Indien deze planning door onvoorziene omstandigheden niet gehaald kan worden, neemt de rekenkamer hierover tijdig contact op met de commissie BM.