

Van: S. Steenbeek <s.steenbeek@ groningen.nl>

Verzonden: donderdag 11 mei 2023 17:12

Onderwerp: Rekenkamer Groningen: Aankondiging start onderzoek naar gemeentelijke vennootschappen

Geachte raad, geacht college van B en W,

Hierbij stuur ik u namens de Rekenkamer Groningen de aankondigingsbrief en onderzoeksopzet van het Rekenkameronderzoek naar gemeentelijke vennootschappen (zie bijlagen).

Mocht u naar aanleiding van deze aankondiging vragen hebben dan hoor ik dat graag.

Met vriendelijke groet,
namens de Rekenkamer,

dr. Simone Steenbeek
Secretaris/Onderzoeker Rekenkamer Groningen

050-367 5266

Aanwezig ma t/m do

s.steenbeek@ groningen.nl

gemeenteraad.groningen.nl/rekenkamer



Rekenkamer Groningen
Postbus 30026
9700 RM Groningen

Gemeente Groningen
T.a.v. de gemeenteraad
T.a.v. het college van B en W
Postbus 20001
9700 PB Groningen

Onderwerp Aankondiging onderzoek naar gemeentelijke vennootschappen

Datum 11 mei 2023 Bijlage(n) 1 Ons kenmerk

Uw brief van Uw kenmerk

Geachte raad, geacht college van B en W,

De Rekenkamer heeft besloten onderzoek te doen naar gemeentelijke vennootschappen. Met deze brief willen we u hierover informeren.

Het onderzoek zal zich richten op de voor- en nadelen van de gemeentelijke vennootschappen en in hoeverre deze democratisch kunnen worden gestuurd en gecontroleerd. De hoofvraag van het onderzoek is:

'In welke mate en op welke onderdelen kan de raad invloed uitoefenen op een gemeentelijke vennootschap en welke risico's zijn er voor de gemeente bij het uitbesteden van het bewerkstelligen van doelen aan een gemeentelijke vennootschap?'

Deze hoofdvraag is opgedeeld in een aantal deelvragen. Het onderzoek zal bestaan uit een algemeen deel waarbij in algemene zin wordt ingegaan op de kenmerken, risico's en governance van de gemeentelijke vennootschappen. Vervolgens zal meer specifiek worden ingegaan op drie gemeentelijke vennootschappen die qua aard, doelstelling of oorsprong van elkaar verschillen. Daarbij wordt in ieder geval naar een vennootschap gericht op grondexploitatie en ontwikkeling en op een vennootschap gericht op het exploiteren gekeken. De nader uitgewerkte onderzoeksopzet treft u hierbij aan.

Het onderzoek zal vanaf juni 2023 in eigen beheer door Rekenkamerlid Hans van Mossevelde worden uitgevoerd. De planning is dat het onderzoek in het eerste kwartaal van 2024 aan de raad zal worden aangeboden. Ten behoeve van het onderzoek zal de Rekenkamer contact opnemen met betrokken ambtenaren voor het verkrijgen van informatie en het afnemen van interviews.

Mocht u vragen hebben naar aanleiding van deze brief, dan kunt u contact opnemen met ondergetekende.

Met vriendelijke groet,
namens de Rekenkamer,

dr. Simone Steenbeek
Secretaris/Onderzoeker Rekenkamer Groningen
050-367 5266

Onderzoek naar gemeentelijke vennootschappen (BV en NV)

De gemeente participeert in zogenaamde ‘verbonden partijen’. Dat zijn gemeenschappelijke regelingen (aangegaan met andere overheden), stichtingen of vennootschappen (NV’s en BV’s). Op welke wijze gehandeld wordt in relatie tot deze partijen is door de gemeente in de “Kadernota verbonden partijen” (2015) vastgelegd. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de met de gemeente verbonden partijen, waaronder de vennootschappen.

De Rekenkamer Groningen gaat onderzoek doen naar de voor- en nadelen van de gemeentelijke vennootschappen en in hoeverre hun opereren democratisch gestuurd en gecontroleerd kan worden. Dit mede tegen het licht van de voornemens in het coalitieakkoord voor de raadsperiode 2022-2026 om meerdere nieuwe gemeentelijke bedrijven op te richten.

Hierna is kort aangegeven wat de kenmerken zijn van een vennootschap. Daarna wordt ingegaan op de ‘gemeentelijke vennootschappen’. Dat zijn de door de gemeente opgerichte vennootschappen waarvan de gemeente de enige (of groot-) aandeelhouder is. Vervolgens worden mogelijke vragen die tijdens het onderzoek aan de orde kunnen komen weergegeven. In 2021 is er in de raad gesproken over het opzetten van twee nieuwe vennootschappen (Suikerzijde en Stadshavens). De belangrijkste issues die in die raadsbrief zijn aangegeven, zijn in bijlage 1 opgenomen.

Wat zijn de kenmerken van een vennootschap?

In de toelichting hierna worden onder vennootschappen verstaan de Besloten Vennootschap (BV) en de Naamloze Vennootschap (NV). Wat is het grootste verschil tussen een BV en een NV? Zowel bij een BV als een NV zijn de aandeelhouders de eigenaren van het bedrijf, maar bij een NV zijn de aandelen vrij overdraagbaar/verhandelbaar en dus niet aan een naam gekoppeld. Bij een BV staan de aandelen ingeschreven onder de naam van de aandeelhouder. Tot 1 oktober 2012 hield ‘besloten’ in dat de aandelen niet vrij overdraagbaar waren. Sindsdien mogen de statuten van een besloten vennootschap bepalen dat er geen blokkeringsregeling van toepassing is. In dat geval zijn de aandelen vrij overdraagbaar.

Een vennootschap wordt opgericht met het doel om winst te maken voor de aandeelhouders. Een vennootschap heeft rechtspersoonlijkheid, kan zelfstandig optreden in het maatschappelijk verkeer, contracten aangaan en eigen personeel in dienst hebben. Een vennootschap wordt bij notariële akte opgericht. Oprichting van een vennootschap kan ook plaatsvinden door een of meerdere gemeenten. De statuten van de vennootschap kunnen worden gewijzigd bij notariële akte. Een BV is een eenvoudige vorm, waaraan gemakkelijk zelf nader invulling te geven is.

Binnen de door de wet en statuten gestelde grenzen is de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA) het orgaan met de hoogste zeggenschap van de vennootschap. De statuten kunnen bepalen dat de AVA aanwijzingen kan geven aan het bestuur/directie en dat het bestuur/directie verplicht is deze aanwijzingen op te volgen (tenzij deze in strijd zijn met het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming). Behoudens beperkingen volgens de statuten is het bestuur/directie van de vennootschap belast met het besturen van de vennootschap.

De AVA benoemt, schorst en ontslaat in beginsel de bestuurders/directie, tenzij het een structuur-BV betreft. In dat geval worden de bestuurders/directie benoemd door de verplicht ingestelde Raad van Commissarissen (RvC). In de statuten van de vennootschap kan zijn bepaald dat er een Raad van Commissarissen (RvC) zal zijn. De RvC heeft tot taak toezicht te houden op het beleid van het bestuur/directie en de algemene zaken in de vennootschap en de met haar verbonden onderneming.

De RvC staat het bestuur/directie met raad terzijde en richt zich naar het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. In een vennootschap wordt uitdrukkelijk van het bestuur/directie verlangd dat ze het doel van de onderneming dient (namelijk winst maken). Aandeelhouders kunnen verschillende belangen hebben, waarbij het accent meer dan wel minder op winst kan liggen.

Gemeentelijke vennootschappen

Naast het aandeelhouderschap van de gemeente in vennootschappen waarin meerdere gemeenten als aandeelhouder deelnemen heeft de gemeente zelf vennootschappen opgericht om daarmee als marktpartij gemeentelijke beleidsdoelstellingen te realiseren.

Daaraan liggen veelal van elkaar verschillende overwegingen aan ten grondslag. Het opereren van deze vennootschappen onttrekt zich grotendeels aan de blik van de gemeenteraad, terwijl het belang voor de lokale samenleving en de risico's die soms worden aangegaan groot zijn. De vraag is hoe de verantwoordelijkheden van een vennootschap en zijn bestuurders zich verhouden tot de rol van de raad en de mogelijkheden om democratische controle uit te oefenen. Ook al is er sprake van een goede interne verantwoordingsstructuur bij een vennootschap is het verantwoordingsmechanisme naar de gemeente beperkt. Degene die voor de gemeente (als aandeelhouder) zitting heeft in het bestuur of RvC van de vennootschap kan hier op eigen wijze invulling aan geven.

Hoofdvraag

In welke mate en op welke onderdelen kan de raad invloed uitoefenen op een gemeentelijke vennootschap en welke risico's zijn er voor de gemeente bij het uitbesteden van het bewerkstelligen van doelen aan een gemeentelijke vennootschap?

In het algemene deel van het onderzoek zullen de volgende vragen aan de orde komen.

1. Wat zijn in het algemeen kenmerken van gemeentelijke vennootschappen (zie bijlage 1 en 2)?
2. Welke gemeentelijke vennootschappen zijn er in Groningen en wat zijn daar de belangrijkste kenmerken van (zie bijlage 2)?
3. Welke financiële middelen (aandelen) heeft de gemeente in gemeentelijke vennootschappen zitten?
4. Wat is er geregeld om eventueel aandelen in vennootschappen te vervreemden (hoe kan de gemeente af van aandelen indien zij dat zou willen)?
5. Wat zijn de voor- en nadelen van een gemeentelijke vennootschap in plaats van het in eigen beheer uitvoeren van de werkzaamheden, dan wel het uitbesteden of overlaten aan een marktpartij?
6. Zijn de risico's voor de gemeente en het risicomanagement afdoende inzichtelijk voor de raad?
7. Op welke wijze en in welke mate is in de afgelopen 3 jaar gerapporteerd over de gemeentelijke vennootschappen aan de raad?

In het deel van het onderzoek dat gericht is specifiek op 3 gemeentelijke vennootschappen zullen met name de volgende vragen per vennootschap aan de orde worden gesteld.

8. Wat zijn de overwegingen geweest bij het opzetten van de gemeentelijke vennootschap?
9. Wat zijn de voor- en nadelen van de gemeentelijke vennootschap in plaats van het in eigen beheer uitvoeren van de werkzaamheden, dan wel het uitbesteden of overlaten aan een marktpartij?
10. Welke overeenkomsten/contracten zijn er tussen de gemeente en de vennootschap?
11. Hoe is het eigenaarschap geregeld?
12. Wat zijn de risico's voor de gemeente en in hoeverre worden deze door de gemeente bewaakt?
13. Wat zijn de financiële consequenties van het onderbrengen van werk in de gemeentelijke vennootschap.
14. Wat zijn de mogelijkheden van de gemeente (college en raad) om invloed uit te oefenen op het beleid van de vennootschap en (blijvend) sturing te geven op de realisatie van de beoogde gemeentelijke doelstellingen (juist ook als deze veranderen gedurende een langdurig traject)?
15. Hoe gaat de vennootschap in beleid en bedrijfsvoering om met gemeentelijke doelstellingen (anders dan de primaire doelstelling van de vennootschap)?
16. Op welke wijze worden het college en de raad periodiek geïnformeerd over de resultaten (inhoud en financiën) van de vennootschap?

Aanpak onderzoek

Het onderzoek zal bestaan uit een algemeen deel waarbij in algemene zin wordt ingegaan op de kenmerken, risico's en governance van de gemeentelijke vennootschappen. Vervolgens zal meer specifiek worden ingegaan op drie gemeentelijke vennootschappen die qua aard, doelstelling of oorsprong van elkaar verschillen. Waarbij in ieder geval een onderscheid zal worden gemaakt naar een vennootschap gericht op *grondexploitatie en ontwikkeling* en op een vennootschap gericht op het *exploiteren*.

Het onderzoek zal voor een belangrijk deel worden uitgevoerd door de rekenkamer zelf en voor specifieke onderwerpen zoals de juridische en bedrijfseconomische aspecten zal voor zover nodig expertise ingeschakeld worden. Het onderzoek zal plaatsvinden door middel van documentenstudies en gesprekken met zowel betrokkenen van de gemeente Groningen als vertegenwoordigers vanuit de drie vennootschappen waar specifiek naar gekeken zal worden.

Planning van het onderzoek

De verwachting is dat het onderzoek begin juni kan starten en een doorlooptijd heeft tot het einde van het jaar. De bestuurlijke reactie zou aan het begin van het eerste kwartaal van 2024 kunnen plaatsvinden. Vervolgens kan het rapport dan nog in het eerste kwartaal 2024 aan de raad worden aangeboden.

Groningen, mei 2023
Rekenkamer Groningen

Bijlagen

1. Tekst uit collegebrief, college van B en W aan gemeenteraad, 'Organisatie gebiedsontwikkeling De Suikerzijde en Stadshavens procedure wensen en bedenkingen' (19 mei 2021).
2. Overzicht verbonden partijen waaronder vennootschappen. Bron: gemeentebegroting 2023.

Bijlage 1. Uit collegebrief 'Organisatie gebiedsontwikkeling De Suikerzijde en Stadshavens procedure wensen en bedenkingen' over BV's Suikerzijde en Stadshavens (19 mei 2021)

(inhoudelijk deel weggelaten)

Met deze brief informeren wij u over ons voornemen om de ontwikkeling van De Suikerzijde en Stadshavens allebei te organiseren in de vorm van een besloten vennootschap (bv) waarvan de gemeente Groningen aandeelhouder wordt. Wij zijn ervan overtuigd dat dit de beste manier is om de ontwikkel- en uitvoerings- annex verkooporganisaties voor De Suikerzijde en Stadshavens die mate van slagvaardigheid, flexibiliteit te geven die nodig is om adequaat in de omgeving en in de markt te kunnen opereren en tegelijkertijd te zorgen voor de benodigde continuïteit en focus. Onze argumenten en overwegingen zetten wij in deze brief uiteen.

Omdat we hiermee twee nieuwe verbonden partijen oprichten, is de Kadernota verbonden partijen (2015) en art. 160 Gemeentewet van kracht. Wij leggen ons voornemen daarom nu al voor, zodat wij hierover tijdig met u van gedachten kunnen wisselen en eventuele wensen en bedenkingen kunnen betrekken bij de vervolgstappen.

Op basis van de hedendaagse inzichten, beleid en wet- en regelgeving is niet uit te sluiten dat in de toekomst ook voor de uitvoering van andere complexe en langjarige gebiedsontwikkelingen een aparte entiteit nodig is. Indien zich dit voordoet, zullen wij u daar vanzelfsprekend in een vroegtijdig stadium bij betrekken.

Door de omvang van de terreinen gaat het in beide gevallen om een langjarige ontwikkeling van minstens 20 jaar. Dat brengt dienovereenkomstige risico's met zich mee, ook vanwege het aanzienlijke grondeigendom van de gemeente Groningen. Ervaring leert dat we er rekening mee moeten houden dat we gedurende deze periode te maken zullen krijgen met tenminste één tegenslag.

Gezien de lange looptijd zullen De Suikerzijde en Stadshavens in deelplannen en deelprojecten worden ontwikkeld, om zo steeds flexibel en optimaal in te kunnen spelen op ontwikkelingen in de woningmarkt. Intensieve samenwerking met marktpartijen is daarbij noodzaak. Dat brengt een grote marktgevoeligheid en daarmee een zekere korte termijn grilligheid met zich mee.

Eisen aan de organisatie

Uitgangspunt is dat we kiezen voor maximale publieke regie. Nu de grond voor een aanzienlijk deel in eigendom is van de gemeente Groningen, doet zich de gelegenheid voor om ook langs de weg van gronduitgifte volledige publieke regie te voeren en ons maximaal in te spannen om publieke en collectieve doelen te bereiken.

Tegelijkertijd willen we marktpartijen maximaal uitdagen om hun eigen bijdrage te leveren aan realisatie van een aansprekend en toekomstgericht stadsdeel en te doen waar de markt goed in is: het bedienen van actuele en potentiële vraag. In Stadshavens doen we dat door voorafgaand aan de ontwikkeling eenduidige afspraken te maken over hoe partijen de bouwopgave samen kunnen realiseren, waarbij ieder partij staat voor de eigen risico's. In De Suikerzijde willen wij vanuit publieke regie de samenwerking organiseren via afspraken over deelprojecten op termijnen die voor markt én overheid te overzien zijn.

Publieke regie, lange ontwikkeltijd, omvangrijke (voor)investeringen en marktgerichtheid vragen van de aanpak en organisatie van (de ontwikkel- en uitvoerings- annex verkooporganisatie voor) De Suikerzijde en Stadshavens:

- een grote mate van externe gerichtheid, flexibiliteit, wendbaarheid en slagvaardigheid;
- aansturmingsmogelijkheden van college van B&W en gemeenteraad zodat publieke regie en publieke legitimatie zijn geborgd;
- borging van aansluiting van de ontwikkeling van De Suikerzijde en Stadshavens op de ontwikkeling van de omgeving en de stad als geheel (en andersom);
- programmatische en beleidsmatige kaders worden op hoofdlijnen geregeld in bijvoorbeeld de door de gemeenteraad vast te stellen structuurvisie en in de bestemmingsplannen voor deelgebieden. Algemeen gemeentelijk beleid zoals vastgesteld door college van B&W en gemeenteraad geldt onverkort voor Stadshavens en De Suikerzijde;
- maximale samenhangende financiële controle en risicobeheersing voor het project als geheel; omgaan met marktrisico's op een wijze waarop marktfluctuaties in de ontwikkeling op korte en middellange termijn zo weinig mogelijk doorklinken in de totale gemeentelijke financiële huishouding en zo veel mogelijk opgevangen kunnen worden binnen de exploitatie van het project.

Overwegingen voor bv's te kiezen

Omvang en looptijd en de daaraan verbonden risico's maken dat de ontwikkeling van De Suikerzijde en Stadshavens geen regulier project is, dat past binnen de staande organisatie van Stadsontwikkeling. De ontwikkeling van beide projecten vereist een integrale aanpak van fysieke, sociale én economische ontwikkeling en om een daarop toegesneden geïntegreerde financiële en risicobeheersingsaanpak. Daarnaast zijn looptijden en omvang zodanig groot, dat een onevenredig beroep gedaan zou worden op de staande organisatie. Er is daarom een andere organisatievorm nodig. Daarmee resteren er in essentie twee varianten om de ontwikkel- en uitvoeringsorganisatie van De Suikerzijde en Stadshavens vorm te geven:

- als aparte projectdirectie binnen de gemeentelijke organisatie, of
- als een aparte juridische entiteit (zoals een bv).

Belangrijk redenen om bij deze langjarige en complexe, integrale gebiedsontwikkelingen te kiezen voor het oprichten van bv's, zijn een toegesneden organisatie, integrale risicobeheersing en financiële en administratieve voordelen.

Via de publieke bv kunnen we de slagvaardigheid en flexibiliteit organiseren die nodig is om te kunnen opereren in een marktgerichte omgeving. De bv's bieden de kans compacte en platte organisaties in te richten met een heldere focus die in staat zijn snel in te springen op veranderingen in de markt. Dit alles gebeurt binnen de kaders die publiekrechtelijk zijn aangegeven, buiten de bv. Daarmee zijn de ontwikkelende en de kaderstellende rol van de gemeente helder en is er sprake van een transparant systeem van checks and balances. Door de projecten daarbij integraal en eenduidig onder één beproefd aansturmingsmodel te brengen (directie en aandeelhouders) wordt tevens vormgegeven aan samenhangende risicobeheersing.

Daarnaast zijn er ook financiële en administratieve redenen voor bv's te kiezen. We hebben Deloitte in 2019 als eerste stap gevraagd deze twee varianten voor de verdere ontwikkeling en realisering van De Suikerzijde met elkaar te vergelijken. De vergelijking betrof de optimalisering van drie fiscale aspecten (btw, vennootschapsbelasting (Vpb) en overdrachtsbelasting) en de impact van het Besluit

Begroting en Verantwoording (hierna: BBV). Het BBV geldt voor een gemeentelijke organisatie, niet voor een bv. Op een bv is het jaarrekeningenrecht vanuit het Burgerlijk Wetboek van toepassing.

Advies Deloitte

Deloitte concludeert dat als het voor de gemeente zwaar weegt dat er een slagvaardige organisatie komt die zich enkel richt op de ontwikkeling van De Suikerzijde, met een eigen resultaatverantwoordelijkheid, dit een overweging kan zijn om de gebiedsontwikkeling onder te brengen in een aparte juridische entiteit.

Daarnaast ziet Deloitte ook het verminderen van administratieve complexiteit en het creëren van meer ‘stabiliteit’ in de gemeentebegroting als overwegingen om voor een aparte entiteit te kiezen. We lichten deze laatste aspecten hieronder kort toe. Het complete advies van Deloitte is bijgevoegd.

De adviezen van Deloitte voor De Suikerzijde zijn goed te vertalen naar Stadshavens. Het feit dat daar sprake is van een gedeeltelijk grondpositie en meerdere grondeigenaren, is een extra argument voor het opzetten van een aparte juridische entiteit.

1 Fiscale aspecten: neutraal

Wat betreft optimalisering van de fiscale aspecten is er volgens Deloitte geen voorkeur voor de ene of de andere variant. In zowel een projectdirectie als een aparte juridische entiteit op afstand van de gemeentelijke organisatie zijn er (beheersbare) aandachtspunten die tijdige afstemming vragen met de Belastingdienst. Een voorbeeld is de grondrouting in relatie tot de overdrachtsbelasting.

2 BBV: administratieve complexiteit

In een gemeentelijke projectdirectie geldt het BBV als kader en richtlijn voor de verantwoording, in een bv niet.

Deloitte wijst erop dat het BBV leidt tot een grote administratieve complexiteit. (...) Ook het combineren van opdrachten en daarmee efficiënter werken is binnen het BBV in potentie een administratief ingewikkelde klus in verband met de juiste categorisering, toerekening en verwerking in de administratie.

De administratieve complexiteit waar het BBV toe leidt, brengt niet alleen meer kosten met zich mee, maar ook een grotere kans op administratieve onjuiste verwerking en dus risico's gezien de omvang en de looptijd van deze twee specifieke gebiedsontwikkelingen.

Een organisatie die is ondergebracht in een bv, heeft niet te maken met BBV-regels en kan daarom in beginsel volstaan met een simpeler en projectgerichte administratie (verg. Meerstad). De administratie is specifiek ingericht en afgestemd op de complexe en langjarige gebiedsontwikkeling en de daarbij behorende gebiedsbegroting, waar investeringen en grondexploitaties onderdeel van zijn.

Door dit maatwerk neemt de complexiteit af en is de (project)administratie een meer efficiënt en effectief onderdeel van de projectsturing en verantwoording, met minder kans op fouten en dus minder risico's.

3 Meer of minder ‘stabiliteit’ op de gemeentelijke begroting

Door het BBV zijn er minder mogelijkheden om in een gemeentelijke grondexploitatie voorzieningen te treffen voor projectrisico's. Bij een grote gebiedsontwikkeling horen dienovereenkomstige risico's. Als er onvoldoende mogelijkheden zijn om die op te vangen binnen de eigen gebiedsbegroting resp.

de grondexploitatie, moet de gemeente direct een verliesvoorziening treffen. Dat kan leiden tot ongewenste fluctuaties op de gemeentebegroting.

Als bij de jaarlijkse herziening van een gemeentelijke (deel)grondexploitatie een tekort ontstaat, moet volgens het BBV direct een voorziening worden getroffen op de gemeentebegroting. Bovendien eist het BBV dat een eventuele winst op een (deel)grondexploitatie direct wordt genomen. Dat lijkt in eerste instantie een voordeel, maar kan een jaar later een nadeel zijn: want de middelen worden onttrokken uit het project resp. de (deel)grondexploitatie. En daarmee is er geen buffer voor toekomstige tegenvallers, zodat er weer een verliesvoorziening moet worden getroffen op de gemeentebegroting.

Bovendien mag binnen het BBV een tegenvaller op de ene deelgrondexploitatie niet worden gecompenseerd met een meevaller op een andere. Ook dit leidt weer tot ongewenste jaarlijkse schommelingen op de gemeentebegroting.

Mocht zich bijvoorbeeld een tegenvaller voordoen bij een infrastructureel deelproject, dan kan dit bij een bv binnen de eigen begroting worden opgevangen zonder dat dit de gemeentebegroting direct raakt. Zonder bv kan het zo zijn dat door eventuele tegenvallers een beroep gedaan wordt op de gemeentebegroting, waardoor andere beleidswensen mogelijk onder druk komen staan en kan daarmee in negatieve zin de stabiliteit van de gemeentebegroting beïnvloeden. De BBV-regels gelden niet voor een aparte juridische entiteit, zoals een bv.

Daar komt bij het voor het slagen van dergelijke langlopende projecten noodzakelijk is een stip op de horizon te kunnen zetten, verder vooruit te kunnen kijken en integrale afwegingen te kunnen maken. Dat is beter mogelijk in een bv.

2 Conclusie

De overwegingen c.q. het advies van Deloitte bij de vergelijking tussen een gemeentelijke projectdirectie of een aparte juridische entiteit, leiden tot de conclusie dat een aparte juridische entiteit de beste manier is voor de ontwikkel- en uitvoeringsannex verkooporganisatie De Suikerzijde en Stadshavens om slagvaardig, flexibel en wendbaarheid te kunnen opereren in de markt. Ook biedt dat de beste mogelijkheden voor integrale sturing, risicobeheersing en marktbenadering. Door de BBV-regels heeft een gemeentelijke projectdirectie te maken met een grotere administratieve complexiteit en is de kans groter dat financiële tegenvallers doorklinken in de gemeentebegroting. Naast deze overwegingen van Deloitte verwachten wij bovendien dat het introduceren van nieuwe organisatie-eenheden binnen de staande organisatie eerder tot grotere complexiteit dan tot vereenvoudiging zal leiden. Tevens introduceren nieuwe afspraken over processen en procedures ook nieuwe risico's.

Wij kiezen er daarom voor om voor De Suikerzijde en Stadshavens in aparte juridische entiteiten doelgerichte organisaties op te zetten met een eenduidige en enkelvoudige beslisstructuur (één directeur per project met mandaat op basis van een vastgesteld jaarplan). Die organisatie moet met een volledig op de taak gericht en ingericht team snel in de markt kunnen handelen. Tegelijkertijd moet er ten behoeve van de besluitvorming op elk moment volledig inzicht zijn in de daarmee verbonden risico's en financiële gevolgen op het niveau van het project als geheel (inhoud, administratie, financiën en projectcontrol in één hand).

De ervaringen rond Meerstad en de lessen die we daaruit hebben getrokken laten zien dat dit naar tevredenheid kan functioneren. We willen deze lijn doortrekken naar de ontwikkeling van De Suikerzijde en Stadshavens.

2 Vervolg: voorbereiden besluitvorming

Omdat we met het oprichten van twee aparte juridische entiteiten voor De Suikerzijde en Stadshavens nieuwe verbonden partijen gaan oprichten, is de Kadernota verbonden partijen (2015) van kracht. Borging van de positie van college van B&W en gemeenteraad staat daarin centraal. Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft. Bij het aangaan van een verbonden partij dient sprake te zijn van een publiek belang.

2.1 Afweging vorm verbonden partij

Gezien de aard van de opgave (gebiedsontwikkeling met een publiek belang, met commerciële taken) ligt een privaatrechtelijke vorm als een bv voor de hand.

2.2 Governance: borging positie college en raad

Wat betreft de governance willen we zoveel mogelijk aansluiten bij de vorm die uw raad daarvoor heeft vastgesteld voor Meerstad.

In hoofdlijnen komt dat erop neer dat De Suikerzijde bv en de Stadshavens bv verantwoording afleggen via de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA). Een lid van de concerndirectie (voorheen: GMT) wordt door het college gemachtigd om namens de gemeente Groningen als aandeelhouder in de bv op te treden. Deze zal de betrokken directies consulteren, maar deze hebben geen formele positie. Bestuurlijke aanhechting vindt plaats via het afstemmingsoverleg met de wethouder.

Wat betekent het oprichten van de bv's voor de positie van de gemeenteraad? De raad stelt zoals nu ook het geval is, de inhoudelijke en financiële kaders vast. De planologische kaders worden in structuurvisie, bestemmingsplannen en bijbehorende milieueffectrapportages vastgelegd, net zoals de verdere uitwerking van de deelplannen. Algemeen vastgesteld beleid en veranderingen daarin zullen vanzelfsprekend ook gelden voor de bv's. Eventuele (financiële) consequenties daarvan worden inzichtelijk gemaakt voor de raad.

De overkoepelende gebiedsbegrotingen en grondexploitaties worden jaarlijks voorgelegd aan en vastgesteld door het college van B&W en de gemeenteraad. Dit zijn de financiële kaders waarbinnen de bv's moeten werken.

We merken hier op dat voor Stadshavens na stevige onderhandeling in het Akkoord op het Hoofdlijnen, en straks ook in de Samenwerkingsovereenkomst, financiële en inhoudelijke afspraken zijn gemaakt met de vijf partners in Stadshavens. Deze afspraken kunnen we niet eenzijdig wijzigen. Dat zal overleg vragen en mogelijk (financiële) consequenties hebben.

Zoals opgenomen in de kadernota Verbonden Partijen is sprake van eerste en tweedelijns control (naast de controlfunctie binnen de rechtsvorm). Door de gemeente wordt een accountmanager aangesteld voor de eerstelijns control. De accountmanager wordt ondersteund door de financieel adviseurs van het SSC. Concerncontrol is verantwoordelijk voor de tweedelijns control. De accountmanager en Concerncontrol hebben periodiek ambtelijk overleg over de BV met de directie

van de BV. Daarnaast zal jaarlijks een jaarlijks werkplan opgesteld worden en een jaarverslag en/of een jaarrekening gemaakt worden door de BV en ter beoordeling voorgelegd aan de accountmanager en Concerncontrol onder verantwoordelijkheid van het college. Onderdeel van het jaarverslag is een evaluatie en controle van de governance en een actualisatie van de risico analyse door een externe accountant. Bovendien behoort het tot de taak de externe accountant bij controle van de gemeentelijke jaarrekening, de gemeentelijk verbonden partijen te controleren op o.a. de gehanteerde governance. Het governancestelsel, met een rol daarin voor een iedere functionaris of bestuursorgaan, staat of valt uiteindelijk in de handhaving daarvan.

Om goed zicht te houden op de actuele stand van zaken binnen de bv's, zal ook aanvullende informatievoorziening plaatsvinden zoals bijvoorbeeld een jaarlijks werkbezoek door uw raad. In aanvullende informatie wordt voorzien op basis van behoefte bij de gemeenteraad en op momenten die door het college van B&W als strategisch van belang worden beoordeeld.

2.3 Risicoanalyse, risicomanagement en benodigd weerstandsvermogen

Met een risicoanalyse krijgen we inzicht in maatschappelijke en financiële risico's en de manier waarop deze beheerst kunnen worden. Bij het aangaan van een verbonden partij moet een risicoanalyse worden gemaakt. Deze moet vervolgens periodiek worden geactualiseerd. De frequentie van de actualisatie is afhankelijk van het risicoprofiel van de verbonden partij. De ontwikkeling van De Suikerzijde en Stadshavens gebeurt in aparte juridische entiteiten. Analoog aan Meerstad verloopt de financiering van de bv De Suikerzijde en via de gemeente Groningen. Daarmee loopt de gemeente Groningen risico over de verstrekte leningen, welke overigens niet groter zijn als een separate gemeentelijke projectdirectie ingesteld zou zijn. De omvang van de leningen is gerelateerd aan de omvang van de boekwaarde van de projecten. Het risico over de leningen houdt gelijke tred met het risico dat op grond van de gebiedsbegroting en de grondexploitatie van De Suikerzijde en Stadshavens wordt bepaald.

Het risicobedrag dat wij als gemeente voor de ontwikkeling van De Suikerzijde en Stadshavens als benodigd weerstandsvermogen moeten reserveren, bepalen we met behulp van de risicoboxmethode. Dit is de methode die we gebruiken voor de kwantificering van risico's die voortvloeien uit alle grondexploitaties in uitleg- en binnenstedelijke ontwikkelingslocaties.

Net als bij Meerstad heeft het benodigd weerstandsvermogen dat we als gemeente aan moeten houden voor De Suikerzijde en Stadshavens een relatie met de risicobuffer in de gebiedsbegroting van De Suikerzijde en de Suikerzijde: hoe groter de risicobuffer in de gebiedsbegrotingen, des te kleiner hoeft het benodigd weerstandsvermogen te zijn.

Bijlage 2. Overzicht verbonden partijen (2023)

Verbonden partijen zijn gemeentelijke samenwerkingsverbanden waarbij de gemeente zowel een financieel als een bestuurlijk belang heeft. Financieel belang moet zo worden gezien dat indien een verbonden partij "omvalt" of in problemen raakt, de gemeente hierop kan worden aangesproken. Onder bestuurlijk belang begrijpen we dat een bestuurder van de gemeente zeggenschap over de verbonden partij uitoefent vanuit een bestuursfunctie.

De combinatie van beide aspecten maakt dat de verbonden partijen effect kunnen hebben op de financiële positie van de gemeente en bestuurders mogelijk meerdere belangen kunnen hebben. Dat rechtvaardigt de aparte positie en behandeling van verbonden partijen.

Voor de governance van de gemeente op de verbonden partijen geldt een aantal algemene afspraken die zijn opgenomen in de "Kadernota verbonden partijen 2015". Deze afspraken hebben betrekking op de verdeling van taken en verantwoordelijkheden, zowel bij de bestuurders als binnen de gemeentelijke organisatie.

De inhoudelijk portefeuillehouder heeft de eerstelijnsverantwoordelijkheid en wordt daarin ondersteund door de verantwoordelijke directie. De wethouder financiën heeft de tweedelijns verantwoordelijkheid voor alle verbonden partijen.

Binnen de ambtelijke organisatie worden per verbonden partij drie rollen onderscheiden: de accountmanager, de financieel adviseur en de controller. Voor de verbonden partijen zijn deze rollen benoemd en belegd. Daarbij is er aandacht om de taken, rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende functionarissen scherp te houden.

Voor alle bestaande verbonden partijen wordt jaarlijks geactualiseerde "bijsluiters" opgesteld. In deze bijsluiters wordt ingegaan op de kerngegevens van een verbonden partij, zoals onder andere het doel van de verbonden partij, het financiële belang van de gemeente bij de verbonden partij, de risico's en wellicht andere relevante beleidsinformatie.

De verbonden partijen 2023

Vennootschappen

1. Thermiek B.V.
2. Euroborg N.V.
3. Waterbedrijf N.V.
4. Enexis HoldingCommunity
5. Community Network Noord Nederland B.V.
6. WarmteStad Holding B.V.
7. MartiniPlaza B.V.
8. GEMM C.V. en B.V.
9. Dilgt Hemmen Essen B.V.
10. Bank Nederlandse Gemeenten N.V.
11. Groninger Monumentenfonds
12. Omrin N.V.
13. Stadshavens B.V.
14. Suikerzijde B.V.

Stichtingen

1. WeerWerk Groningen
2. SIG
3. Ondernemerstrefpunt
4. Sociaal Fonds Groningen
5. Stichting Commanditair Kapitaal Haren Noord

Gemeenschappelijke regelingen

1. Eems Dollard Regio
2. Omgevingsdienst Groningen
3. Centrumregeling beschermd wonen Groningen
4. Publieke Gezondheid & Zorg Groningen
5. Meerschop Paterswolde
6. Groninger Archieven
7. Publiek vervoer Groningen Drenthe
8. OV-bureau Groningen Drenthe
9. Afvalbeheer Regio Centraal Groningen
10. Veiligheidsregio Groningen
11. Noordelijk Belastingkantoor