

## Raadsvoorstel

Onderwerp Rekenkameronderzoek gemeentelijke vennootschappen

Telnr. 14 050 Bijlagen 1

Registratienummer 266952-2024

Classificatie  Openbaar  Geheim  Vertrouwelijk (bij gebruik van persoonsgegevens)

Portefeuillehouder Wijnja

Langetermijn agenda (LTA) LTA ja:  Maand Jaar  
Raad LTA nee:  Niet op LTA

---

### Voorgesteld raadsbesluit

De raad besluit:

- I. kennis te nemen van het rekenkamerrapport *Raad aan de kant bij taak op afstand. (Onderzoek naar de relatie tussen de gemeente en voor specifieke taken opgerichte vennootschappen)*;
- II. de aanbevelingen uit het rapport over te nemen;
- III. het college van B en W opdracht te geven om uitvoering te geven aan de aanbevelingen gericht aan het college, deze zo veel mogelijk te verwerken in de (te herziene) Kadernota verbonden partijen en verder in ieder geval middels de voortgangrapportages te rapporteren over de voortgang van de implementatie daarvan;
- IV. conform de aanbevelingen gericht aan de raad:
  1. het presidium te verzoeken een voorstel voor te bereiden voor de instelling van een specifieke raadscommissie voor verbonden partijen, waaronder de vennootschappen (aanbeveling 16);
  2. daarbij aan deze commissie tenminste de opdracht te geven de aanbevelingen gericht aan de raad te implementeren en te bewaken.

---

### Samenvatting

De Rekenkamer Groningen heeft een onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop college en organisatie de relatie met vennootschappen waarvan de gemeente (mede) aandeelhouder is, hebben ingericht. Daarnaast is onderzocht op welke wijze de relatie tussen de gemeente en vier vennootschappen (Martiniplaza, Meerstad, Stadshavens en WarmteStad) zich in de praktijk manifesteert.

In het rapport doet de Rekenkamer aanbevelingen aan het college van B en W en aan de gemeenteraad om het proces rondom de afweging om voor het uitvoeren van taken een gemeentelijke vennootschap op te richten en het volgen en sturen van die taken te versterken. Voor de fase voorafgaand aan het oprichten van een vennootschap beveelt de Rekenkamer aan een duidelijke afweging en beoordeling te maken waarom in die betreffende casus wordt gekozen voor een vennootschap in plaats van een alternatieve uitvoeringsvorm. In deze fase kunnen (aanvullende) afspraken worden gemaakt omtrent o.a. informatievoorziening, sturing en wijziging van te maken of gemaakte afspraken omtrent de vennootschap. Daarnaast beveelt de Rekenkamer de gemeenteraad aan de eigen kennispositie te versterken en bijvoorbeeld bij complexe besluiten gebruik te maken van daartoe ter beschikking staande instrumenten.

## Vervolg voorgesteld raadsbesluit

### Aanleiding en doel

---

De belangrijkste reden voor de Rekenkamer Groningen om onderzoek te doen naar gemeentelijke vennootschappen zijn de voornemens in het coalitieakkoord voor de raadsperiode 2022-2026 om meerdere nieuwe gemeentelijke bedrijven zoals een “woonbedrijf” en een “energiebedrijf” op te richten. De eerder opgerichte vennootschappen betreffen een aanzienlijk financieel belang en daarnaast zijn er uiteraard ook risico's verbonden aan de activiteiten die vanuit de vennootschappen uitgevoerd worden. De gemeente heeft al vele jaren ervaring met het onderbrengen van een deel van haar taken in vennootschappen en het (laten) uitvoeren van die taken vanuit vennootschappen. Bij een eerdere rondgang bij de raadsfracties door de Rekenkamer, is door meerdere raadsfracties aangegeven dat er behoefte is aan een onderzoek door de Rekenkamer naar de gemeentelijke vennootschappen en in het bijzonder naar het effect van hun rol op de democratische controle.

Met dit onderzoek wil de Rekenkamer de volgende hoofdvraag beantwoorden: Welke risico's zijn er voor de gemeente bij het uitbesteden van het bewerkstelligen van doelen aan een gemeentelijke vennootschap en in welke mate en op welke onderdelen oefent de raad invloed uit op een gemeentelijke vennootschap?

### Kader

---

Dit jaar staat de herziening van de Kadernota verbonden partijen in de planning. De rekenkameraanbevelingen uit dit rapport kunnen bij deze herziening worden betrokken.

### Argumenten en afwegingen

---

De gemeente kan om haar beleidsdoelen te realiseren kiezen uit een aantal mogelijkheden om de daarvoor benodigde taken uit te voeren. In een aantal gevallen wordt gekozen om een taak (of een deel daarvan) buiten de eigen organisatie te laten uitvoeren. Een van de mogelijkheden daartoe is werkzaamheden onder te brengen in een vennootschap. De gemeente verstrekt de vennootschap bij de oprichting startkapitaal en verkrijgt hiervoor aandelen. Wanneer voor de uitvoering van de taken door de vennootschap op een later moment meer kapitaal nodig is, kan de gemeente het aandelenkapitaal uitbreiden, dan wel leningen of garanties verstrekken. Een vennootschap heeft rechtspersoonlijkheid, kan zelfstandig optreden in het maatschappelijk verkeer, contracten aangaan en eigen personeel in dienst hebben. De statuten van de vennootschap worden notarieel vastgelegd en hierin worden alle afspraken tussen de aandeelhouder(s) en de vennootschap vastgelegd. De aandeelhouders zijn de eigenaren van de vennootschap. De Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA) is het orgaan met de hoogste zeggenschap van de vennootschap.

In geval van een gemeentelijke vennootschap met de gemeente als enige aandeelhouder, stelt de gemeente de kaders en wordt de uitvoering overgelaten aan de vennootschap die daarvoor een eigen organisatie inricht. Als er naast de gemeente andere aandeelhouders zijn vindt de kaderstelling in overleg tussen de aandeelhouders plaats. De vennootschap legt aan het college van B en W verantwoording af over de uitvoering en verzorgt de informatie die van belang is voor het kunnen beoordelen of binnen de gestelde kaders is geopereerd en in hoeverre bijgedragen is aan de gemeentelijke beleidsdoelstellingen. Het college legt verantwoording af aan de raad. De kaders voor de relatie tussen een gemeentelijke vennootschap en de gemeente Groningen zijn vastgelegd in de Kadernota Verbonden Partijen 2015 welke geactualiseerd is in 2019. De feitelijke invulling van de relatie wordt voornamelijk vastgelegd in de statuten van de vennootschap.

In dit rekenkameronderzoek is met name belicht op welke wijze de gemeentelijk organisatie de relatie met vennootschappen waarvan de gemeente (mede)aandeelhouder is, heeft ingericht. Daarnaast is onderzocht op welke wijze de relatie tussen de gemeente en vier venootschappen (Martiniplaza, Meerstad, Stadshavens en WarmteStad) zich in de praktijk manifesteert.

Uit het onderzoek komen onder meer de volgende voordelen van gemeentelijke vennootschappen naar voren:

- Verbijzonderen van een grote omvangrijke taak (Meerstad, Stadshavens, WarmteStad);
- Administratie is eenvoudiger dan voorgeschreven door het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) die voor de gemeente geldt (Meerstad en Stadshavens);
- Een aan één opdracht toegewijd team;
- Eenvoudiger om integraal te werken vanwege omvang organisatie en korte (besluit)lijnen.

Als belangrijkste nadelen van gemeentelijke vennootschappen worden ervaren:

- Minder invloed vanuit de gemeente op de uitvoering;
- Grotere bestuurlijke risico's door minder zicht en invloed op de uitvoering

- Sturingsmogelijkheden van de raad zijn beperkter;
- Beperkte tegenkracht door het ontbreken van specifieke kennis bij de gemeentelijke organisatie over het aandachtsgebied van de vennootschap (WarmteStad).

Het werken met gemeentelijke vennootschappen brengt risico's met zich mee. De bestuurlijke risico's zijn groter dan wanneer het werk door de eigen organisatie wordt verricht, omdat de gemeente minder zicht en invloed heeft op de uitvoering, terwijl in de praktijk de gemeente veelal wel wordt aangesproken op datgene dat de vennootschap uitvoert. Ook blijft de gemeente als aandeelhouder en verstrekker van leningen dan wel garanties risicodragend voor de omvang van haar financieel belang. Om de risico's zo goed mogelijk te beheersen is de controlfunctie stevig aangezet en bestaat deze uit verschillende lagen: concerncontroller van de gemeente, businesscontroller van de betreffende gemeentelijke dienst en de controller van de vennootschap. Op die manier vindt een goede borging naar college en raad plaats van de informatievoorziening en de toetsing daarvan.

Vennootschappen worden opgericht om specifieke doelstellingen van de gemeente te realiseren. Om te kunnen toetsen in welke mate een vennootschap bijdraagt aan het realiseren van de beoogde gemeentelijke doelstelling is het noodzakelijk dat er door de gemeente (opdrachtgever) een duidelijke opdracht mee gegeven wordt aan de vennootschap (opdrachtnemer). De Rekenkamer Groningen constateert dat in drie van de vier onderzochte cases een duidelijk kader is meegegeven. Bij Martiniplaza ontbreekt dat kader.

Bij het aangaan van nieuwe vennootschappen blijkt dat de keuze nog niet scherp wordt gemaakt tussen zelf doen, aan de markt overlaten of onderbrengen in een gemeentelijke vennootschap. Als argumentatie worden vaak algemene argumenten gebruikt zoals slagvaardig, efficiënt, flexibel, e.d. Weinig aandacht wordt besteed aan de consequenties voor de actoren en de maatschappelijke effecten.

Wanneer taken in een vennootschap worden ondergebracht is de rol van de raad per definitie beperkter dan wanneer de taken in eigen beheer vanuit de gemeentelijke organisatie zouden worden uitgevoerd. De rol van de raad wordt nog meer beperkt als er derden direct (via mede aandeelhouderschap) of indirect (via een samenwerkingsovereenkomst) betrokken zijn bij de vennootschap. Dit speelt onder meer bij WarmteStad waarbij het Waterleidingbedrijf Groningen medeaandeelhouder is en bij Stadshavens waar een samenwerkingsovereenkomst is gesloten met vijf marktpartijen. Wanneer de raad kaders wil wijzigen zal de opdracht aan de vennootschap aangepast moeten worden, waar de andere betrokken partijen mee in moeten stemmen.

Het college informeert de raad voldoende over voortgang en resultaten van de vennootschappen, maar de wijze waarop faciliteert de discussie in mindere mate. De raad focust met name op een vennootschap bij het oprichten daarvan. Via "wensen en bedenkingen" kan de raad bij specifieke besluiten via het college invloed uitoefenen op een vennootschap, waar de raad in beperkte mate gebruik van maakt. Ook maakt de raad weinig gebruik van zijn mogelijkheden om bij besluiten die complex van aard zijn, zich uitgebreider te laten informeren om extra overleg te voeren, een technische sessie te laten organiseren dan wel een second opinion aan te vragen.

Wanneer een taak is opgedragen aan een gemeentelijke vennootschap staat de raad per definitie op grotere afstand dan wanneer deze door de gemeentelijke organisatie wordt uitgevoerd. Doordat de raad de ter beschikking staande mogelijkheden om desondanks invloed uit te oefenen op de gemeentelijke vennootschappen weinig benut, wordt het gevoel versterkt dat onvoldoende kan worden gestuurd op de vennootschappen.

De Rekenkamer doet aanbevelingen aan het college van B en W en aan de gemeenteraad om het proces rondom de afweging om voor het uitvoeren van taken een gemeentelijke vennootschap op te richten en het volgen en sturen van die taken te versterken. Naast een aantal algemene aanbevelingen zijn de aanbevelingen gericht op de verschillende fasen van ontwikkeling van gemeentelijke vennootschappen, namelijk het aangaan van nieuwe vennootschappen, sturing t.a.v. vennootschappen, informatie aan de raad en sturing door de raad.

De aanbevelingen die de Rekenkamer in het rapport doet, zijn de volgende:

### Algemeen

1. **College:** Breng in de komende herziening van de Kadernota Verbonden Partijen onderscheid aan in de governance, afhankelijk van onder meer het financiële belang en de risico's die de gemeente loopt. Werk de governance inclusief de informatievoorziening aan de raad uit aan de hand van het risicoprofiel van de verbonden partij.
2. **College:** Stel tussentijds een risicoanalyse op in geval van een hoog risicoprofiel van een verbonden partij en beperk dat niet tot één keer per jaar.
3. **College:** Leg in de nieuwe Kadernota vast dat de conceptbegroting en -rekening (en eventuele andere management/tussenrapportages) van de publiekrechtelijke verbonden partijen' worden geagendeerd voor het college op een moment dat er nog invloed op de besluitvorming van de vennootschap kan worden uitgeoefend.

4. **College en raad:** Stel een set van heldere criteria op aan de hand waarvan besluiten genomen kunnen worden voor het oprichten van een nieuwe vennootschap en leg deze vast in de Kadernota Verbonden Partijen. Geef daarbij ook aandacht aan de maatschappelijke impact, de consequenties voor actoren, belangengroeperingen, e.d.

#### **Aangaan nieuwe vennootschappen**

5. **College:** Betrek de raad in een vroegtijdig stadium in de voorbereiding van het traject om een nieuwe vennootschap op te richten, zodat de raad in dat proces meegenomen wordt en tijd heeft om zijn mening te vormen. Geef de raad de ruimte om die informatie te verzamelen die zij nodig acht om een goed besluit te kunnen nemen (bijvoorbeeld door informatiesessies voor raadsleden te organiseren).
6. **College en raad:** Splits de besluitvorming door eerst de afwegingen voor de betreffende casus ten opzichte van mogelijke alternatieve uitvoeringsvormen (binnen gemeentelijke organisatie, overlaten aan marktpartij, publiek bedrijf of stichting) te formuleren en beoordelen. Werk in een volgende fase van de besluitvorming de governance uit voor de gewenste vorm.
7. **Raad:** Bepaal welke aanvullende afspraken -in relatie tot de wet en de kadernota- gewenst zijn bij het oprichten van een vennootschap en leg deze vast, bijvoorbeeld in de statuten van de vennootschap.
8. **College en raad:** Maak expliciet duidelijk welke rollen de gemeente vervult bij het realiseren van de beoogde doelstellingen en leg vast wat dat betekent voor de besluitvormingsprocessen.
9. **College en raad:** Leg bij de besluitvorming over het oprichten van een vennootschap vast op welke gebieden de vennootschap de door de gemeente vastgesteld beleid (bijvoorbeeld richtlijnen ten aanzien van personeel, inkoop en duurzaamheid) dient te volgen.

#### **Sturing ten aanzien van bestaande vennootschappen**

10. **College en raad:** Stel duidelijk vast welke kaders en opdracht aan de vennootschap worden meegegeven. Naast de rol van opdrachtgever kan de gemeente ook nog andere rollen hebben in relatie tot de vennootschap: maak deze helder en expliciet voor de raad.
11. **College en raad:** Vraag als gemeente bijvoorbeeld een second opinion of een extern advies wanneer specifieke kennis ontbreekt of beperkt is, om de gewenste prestaties te formuleren, voorstellen vanuit de vennootschap te toetsen of de geleverde prestaties te beoordelen.

#### **Informatie aan de raad**

12. **College en raad:** Maak bij langjarige trajecten (zoals de ontwikkeling van het warmtenet en WKO's bij WarmteStad) en bij gebiedsontwikkelingsprojecten (zoals in geval van Stadshavens en Meerstad) inzichtelijk welke aannames gemaakt worden, volg de daadwerkelijke ontwikkeling op die terreinen en maak inzichtelijk wat de inhoudelijke en financiële effecten daarvan zijn.
13. **Raad:** Versterk als raad de kennispositie en specifieke expertise met betrekking tot vennootschappen en inventariseer welke informatie de raad nodig heeft bij complexe besluitvormingstrajecten. Dit kan bijvoorbeeld door het organiseren van expertmeetings en het bespreken van specifieke thema's. Vraag de griffie hier een actieve rol in te spelen.

#### **Sturing door de raad**

14. **Raad:** Door bij het starten van een nieuwe vennootschap goed af te wegen wat nodig is om de democratische rol goed in te vullen, kan de raad hier nog beter invulling aan geven.
15. **Raad:** Maak bij complexe besluiten gebruik van de instrumenten die de raad tot zijn beschikking heeft: second opinion laten uitvoeren, advies bij commissie van externen inwinnen, extra overleg voeren of een technische sessie plannen. De raad kan aangeven of een voorgenomen besluit voldoende kan worden overzien en of er meer tijd en/of informatie nodig is om tot een besluit of het formuleren van de "wensen en bedenkingen" te kunnen komen.
16. **Raad:** Stel een specifieke commissie van de raad in voor de verbonden partijen, waaronder de vennootschappen. Op die manier kan specifieke kennis opgedaan worden en worden vastgehouden binnen de raad. In de besprekingen van deze commissie kunnen met name nieuwe ontwikkelingen, besluiten die in voorbereiding zijn, aanpassingen van risicoprofielen en risicoanalyses tijdig aan de orde worden gesteld.

De aanbevelingen zijn op bladzijde 38 tot en met 40 van het rapport te vinden.

#### **Maatschappelijk draagvlak en participatie**

---

N.v.t.

**Financiële consequenties**

---

N.v.t.

**Overige consequenties**

---

N.v.t

**Vervolg**

---

Wanneer de gemeenteraad de aanbevelingen overneemt, is het (conform bestaande afspraak) aan het college van B en W om over de voortgang van de implementatie van de aanbevelingen te rapporteren, in ieder geval via de voortgangsrapportages.

**Lange Termijn Agenda**

---