

Raad aan de kant bij taak op afstand

Onderzoek naar de relatie tussen de gemeente en voor specifieke taken opgerichte vennootschappen

Stadshavens

Vennootschappen met minimaal 50% gemeentelijk belang

Overige vennootschappen

meerstad

WarmteStad

MARTINIPLAZA

Inhoudsopgave

1.	Samenvatting	1
2.	Inleiding	3
2.1	Aanleiding	3
2.2	Doel van het onderzoek	3
2.3	Aanpak onderzoek	4
2.4	Leeswijzer	5
3.	Normenkader	6
4.	Kenmerken (gemeentelijke) vennootschappen	7
4.1	Kenmerken besloten vennootschap en naamloze vennootschap	7
4.2	Kenmerken commanditaire vennootschap (CV)	7
4.3	Vennootschappen waarin de gemeente een belang heeft	8
5.	Kaders verbonden partijen, waaronder vennootschappen	9
5.1	Inleiding	9
5.2	Kadernota verbonden partijen 2015	9
5.3	Heroverweging verbonden partijen 2019	11
5.4	Bevindingen	12
6.	Governance gemeentelijke vennootschappen	13
6.1	Controloffunctie	13
6.2	Risicobeheersing	14
6.3	Informatie aan de raad	14
6.4	Bevindingen	16
7.	Martiniplaza BV	17
7.1	Geschiedenis	17
7.2	Huidige praktijk	18
7.3	Bevindingen	20
8.	Meerstad BV	21
8.1	Geschiedenis	21
8.2	Huidige situatie	22
8.3	Bevindingen	24
9.	Stadshavens BV	26
9.1	Geschiedenis	26
9.2	Huidige situatie	27
9.3	Bevindingen	30

10.	WarmteStad BV	31
10.1	Geschiedenis	31
10.2	Huidige situatie	32
10.3	Bevindingen	35
11.	Conclusies en aanbevelingen	36
11.1	Voor- en nadelen	36
11.2	Conclusies	37
11.3	Aanbevelingen	38
	Schriftelijke reactie college van B en W	41
	Verslag gesprek in kader bestuurlijk wederhoor	43
	Bijlage 1 Namen geïnterviewde personen	45
	Bijlage 2 Lijst van geraadpleegde documenten	46
	Bijlage 3 Overzicht verbonden partijen (uit Jaarrekening 2022)	48
	Bijlage 4 Verdeling taken en verantwoordelijkheden verbonden partijen	49
	Bijlage 5 Werkblad risicobeoordeling verbonden partijen	50
	Bijlage 6 BBV en ontwikkelopgaven	51
	Bijlage 7 Bijsluiter MartiniPlaza BV	53
	Bijlage 8 Bijsluiter Meerstad BV	55
	Bijlage 9 Bijsluiter Stadshavens BV	56
	Bijlage 10 Bijsluiter WarmteStad Holding BV	57
	Bijlage 11 Overzicht overeenkomsten en verschillen	59

Colofon

Dit is een onderzoeksrapport van:

Rekenkamer Groningen

rekenkamer@groningen.nl

gemeenteraad.groningen.nl/rekenkamer

Opsteller: Hans van Mossevelde

Portefuillehouder: Barbara Brink

De Rekenkamer Groningen bestaat uit de leden Barbara Brink (voorzitter), Hans Kastermans en Hans van Mossevelde. Simone Steenbeek is secretaris onderzoeker van de Rekenkamer Groningen.

De gemeenteraad heeft de raadsleden Elte Hillekens, Maria Martinez Doubiani, Jahir Scoop en Mariska Sloot als adviseur in de klankbordgroep van de Rekenkamer benoemd.

1. Samenvatting

De gemeente kan om haar beleidsdoelen te realiseren kiezen uit een aantal mogelijkheden om de daarvoor benodigde taken uit te voeren. Grotendeels worden de taken door de eigen organisatie uitgevoerd. 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 waarvan de aandelen (geheel of deels) in handen zijn van de gemeente. In dit onderzoek is met name belicht op welke wijze de gemeentelijke organisatie de relatie met vennootschappen waarvan de gemeente (mede) aandeelhouder is, heeft ingericht. Daarnaast is onderzocht op welke wijze de relatie tussen gemeente en vier vennootschappen (Martiniplaza, Meerstad, Stadshavens en WarmteStad) zich in de praktijk manifesteert.

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.

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. 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 verantwoording af aan het college van B&W 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.

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 wordt geïnformeerd, 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.

2. Inleiding

2.1 Aanleiding

Gemeenten kunnen bij de uitvoering van hun taken besluiten tot de oprichting of overname van een vennootschap. Gemeenten hebben in dat geval aandelen in een vennootschap. Dit mag alleen “indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang” (artikel 160, tweede lid, Gemeentewet). Ook al wordt in de Gemeentewet voorkeur gegeven aan een publiekrechtelijke rechtsvorm, wordt er veel gebruik gemaakt van de mogelijkheid om taken via een privaatrechtelijke rechtsvorm uit te voeren. Dat heeft invloed op de wijze waarop de gemeenteraad sturing en controle kan uitoefenen. Een gemeente kan als enig aandeelhouder een vennootschap oprichten of met een andere partij (of met meerdere partijen) deelnemen in een vennootschap. Bij deelname in een vennootschap met een of meerdere private partij(en) worden naast publieke belangen ook private belangen van die partij(en) meegewogen. Deze constructie kan zorgen voor een verdeling van risico's of efficiencyvoordelen, maar door de structuur van de vennootschap zijn sturing en controle nog minder direct en meer op afstand dan bij een gemeentelijke vennootschap waarvan de gemeente 100% van de aandelen in bezit heeft. De gemeente Groningen maakt in meerdere gevallen gebruik van de mogelijkheid om activiteiten in een vennootschap uit te voeren.

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.

Het opereren van deze vennootschappen onttrekt zich deels aan het zicht van de gemeenteraad, terwijl het belang voor de lokale samenleving en de risico's die soms worden aangegaan groot kunnen zijn en de raad daarbij een taak heeft. Het afleggen van verantwoording aan bestuur en politiek is van groot belang en dient adequaat georganiseerd te worden. De vraag is hoe de verantwoordelijkheden van een vennootschap en zijn bestuurders zich verhouden tot de positie en rol van de raad en de mogelijkheden om democratische controle uit te oefenen. De Rekenkamer Groningen heeft in dit onderzoek met name de voor- en nadelen van de gemeentelijke vennootschappen onderzocht en in hoeverre het opereren vanuit de vennootschappen democratisch gestuurd en gecontroleerd kan worden en in hoeverre het in de praktijk gebeurt.

2.2 Doel van het onderzoek

De hoofdvraag van ons onderzoek is als volgt geformuleerd:

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?

Het onderzoek is in twee delen gesplitst. Het eerste deel betreft in algemene zin welke afspraken er zijn gemaakt over de gemeentelijke vennootschappen en de wijze waarop dat in de praktijk werkt. In het tweede deel worden vier vennootschappen nader bekeken. Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden is deze vraag onderverdeeld in een aantal deelvragen.

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?
2. Wat zijn de voor- en nadelen van een gemeentelijke vennootschap vergeleken met het in eigen beheer uitvoeren van de werkzaamheden, dan wel het uitbesteden of overlaten aan een marktpartij?
3. Welke gemeentelijke vennootschappen zijn er in Groningen en wat zijn daar de belangrijkste kenmerken van?
4. Welke financiële middelen heeft de gemeente in gemeentelijke vennootschappen zitten?
5. Zijn de risico's voor de gemeente en het risicomanagement afdoende inzichtelijk voor de raad?
6. Op welke wijze en in welke mate is in de afgelopen drie jaar gerapporteerd over de gemeentelijke vennootschappen aan de raad?
7. Wat zijn de sturingsmogelijkheden van de raad en worden deze ook benut?

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

8. Op welke wijze is het eigenaarschap geregeld?
9. Wat zijn de overwegingen geweest bij het opzetten van de gemeentelijke vennootschap?
10. Wat zijn de voor- en nadelen van de gemeentelijke vennootschap vergeleken met het in eigen beheer uitvoeren van de werkzaamheden, dan wel het uitbesteden of overlaten aan een marktpartij?
11. Welke overeenkomsten/contracten zijn er tussen de gemeente en de vennootschap?
12. Wat zijn de risico's voor de gemeente en in hoeverre worden deze door de gemeente bewaakt?
13. 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)?
14. Hoe gaat de vennootschap in beleid en bedrijfsvoering om met gemeentelijke

doelstellingen (anders dan de primaire doelstelling van de vennootschap)?

15. Op welke wijze worden het college en de raad geïnformeerd over de resultaten (inhoud en financiën) van de vennootschap? Hoe reageert de raad op afwijkingen van geplande en begrote resultaten?

2.3 Aanpak onderzoek

Het onderzoek bestaat uit een algemeen deel waarbij in algemene zin wordt ingegaan op de kenmerken, risico's en governance van de gemeentelijke vennootschappen. Vervolgens wordt meer specifiek ingegaan op vier gemeentelijke vennootschappen die qua aard, doelstelling of oorsprong van elkaar verschillen. Hierbij hebben wij een onderscheid gemaakt naar vennootschap gericht op grondexploitatie en gebiedsontwikkeling, vennootschap met focus op ontwikkeling en exploitatie en een vennootschap die meer gericht is op het exploiteren. Na de eerste gesprekken met Concerncontrol is door de rekenkamer besloten om de volgende vennootschappen in het onderzoek te betrekken:

- MartiniPlaza BV, exploitatie en onderhoud van diverse gebouwen/ruimten;
- Meerstad BV, grondexploitatie en gebiedsontwikkeling en al langer bestaand;
- Stadshavens BV, een jonge BV gericht op grondexploitatie en gebiedsontwikkeling;
- WarmteStad BV, ontwikkeling en exploitatie van warmtenetten en Warmte-Koude-Opslag (WKO).

De gemeente Groningen is van de eerste drie vennootschappen de enige aandeelhouder (100% eigenaar). De gemeente is voor 50% eigenaar van WarmteStad BV; de andere 50% is in handen van de NV Waterbedrijf Groningen, die via haar dochteronderneming Waterbedrijf Groningen Duurzaam BV in WarmteStad BV participeert.

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van bestudering van documenten, het doornemen van verslagen van de aandeelhoudersvergaderingen en interviews. De namen van de geïnterviewde

personen zijn in [bijlage 1](#) opgenomen. In [bijlage 2](#) zijn de geraadpleegde documenten en andere bronnen aangegeven.

2.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staat het voor dit onderzoek gehanteerde normenkader. Een meer algemene beschrijving wat kenmerken zijn van gemeentelijke vennootschappen is in hoofdstuk 3 opgenomen. In hoofdstuk 4 wordt de werkwijze over de verbonden partijen, waaronder ook de vennootschappen vallen, beschreven.

Hoofdstuk 5 gaat specifiek over de wijze waarop planning en control is geregeld met betrekking tot de vennootschappen. De vier nader onderzochte vennootschappen zijn in de hoofdstukken 6-9 opgenomen. Elk hoofdstuk wordt afgesloten met onze bevindingen. Hoofdstuk 10 bevat de conclusies en aanbevelingen waarna de verslaglegging van het gesprek in het kader van bestuurlijk wederhoor volgt.

3. Normenkader

De normen die in belangrijke mate zijn afgeleid van de nota verbonden partijen en die zijn gehanteerd in het onderzoek zijn hierna aangegeven. Een aantal onderzoeksvragen die hiervoor zijn opgenomen is inventariserend dan wel beschrijvend van aard. Voor deze vragen is geen norm aangegeven. Tussen haakjes staat achter elke norm op welke onderzoeksvraag de norm betrekking heeft.

Afwegingen voorafgaand aan besluit oprichten vennootschap

1. Bij het aangaan van een nieuwe vennootschap maakt het college expliciet een afweging gemaakt over de vorm van de verbonden partij (publiek- of privaatrechtelijk) en de vorm waarin (zoals GR, stichting, vereniging of vennootschap) (vraag 4).
2. De risico's van de vennootschappen en het risicomanagement worden bij het te nemen besluit over de oprichting van de vennootschap afdoende inzichtelijk gemaakt aan de raad (vraag 5 en 12).

Afspraken met de vennootschap

3. Het eigenaarschap van de vennootschap dient zodanig geregeld te zijn dat de gemeente haar invloed kan blijven uitoefenen op de vennootschap (vraag 8).
4. Het college heeft afspraken gemaakt met de vennootschap dat deze relevante gemeentelijke doelstellingen, anders dan de primaire doelstelling van de vennootschap, in haar beleid opneemt (vraag 14).
5. De raad verkrijgt tijdig en afdoende duidelijk inzicht in de contracten en afspraken die het college met de vennootschap heeft gemaakt (vraag 11).
6. De raad heeft inzicht in hoeverre de gemeentelijke vennootschap de vrijheid heeft in zijn bedrijfsvoering om naar eigen inzicht (binnen eventuele afspraken met het college) zijn doelstellingen te realiseren (vraag 10).

Informatievoorziening aan de raad gedurende de uitvoering door de vennootschap

7. College en raad worden bij de begroting geïnformeerd over voornemens en verwachtingen en bij de jaarstukken geïnformeerd over de inhoudelijke en financiële resultaten van de vennootschappen (vraag 6).
8. Het college informeert de raad actief en tijdig over tussentijdse relevante inhoudelijke en financiële afwijkingen en ontwikkelingen bij vennootschappen (vraag 6).
9. De risico's van de vennootschappen en het risicomanagement worden in de periode van het functioneren van de vennootschap afdoende inzichtelijk gemaakt aan de raad (vraag 5).
10. In geval van een afwijking met substantiële inhoudelijke of financiële gevolgen worden college en raad zo snel mogelijk daarover geïnformeerd door de vennootschap (vraag 12).

Sturing door de raad

11. De raad krijgt tijdig en afdoende gelegenheid om zijn bevoegdheden te benutten en invloed aan te wenden (vragen 6 en 7).
12. De raad maakt gebruik van de geboden gelegenheid om zijn bevoegdheden te benutten (vragen 6 en 7).
13. De raad heeft de beschikbare instrumenten en momenten benut om invloed uit te oefenen op de vennootschap (vraag 15).

4. Kenmerken (gemeentelijke) vennootschappen

Bij het aangaan van een vennootschap kan gekozen worden uit verscheidene rechtsvormen. De keuze voor een type rechtsvorm heeft consequenties voor de mate van zeggenschap en informatieplicht. Er zijn verschillende typen vennootschappen: de besloten vennootschap (BV), de naamloze vennootschap (NV) en de commanditaire vennootschap (CV). De belangrijkste kenmerken van deze vennootschappen zijn hierna beschreven. Hierbij worden de BV en NV in één paragraaf besproken vanwege de vele overeenkomsten tussen deze twee vennootschappen.

4.1 Kenmerken besloten vennootschap en naamloze vennootschap

Een NV of een BV 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 de gemeente al dan niet samen met andere partners. De statuten van de vennootschap worden notarieel vastgelegd en hierin worden alle afspraken tussen de aandeelhouder(s) en de vennootschap vastgesteld.

Zowel bij een BV als een NV zijn de aandeelhouders de eigenaren van het bedrijf. Bij een NV zijn de aandelen vrij overdraagbaar/verhandelbaar en niet aan een naam gekoppeld. 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 net als bij een NV vrij overdraagbaar. Anders dan bij de NV staan de aandelen bij een BV ingeschreven onder de naam van de aandeelhouder.

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). Met uitzondering van beperkingen volgens de statuten is het bestuur/directie van de vennootschap belast met het besturen van de vennootschap en heeft ook de taak om zorg te dragen voor de continuïteit van de onderneming.

De AVA van een NV of BV benoemt, schorst en ontslaat in beginsel de bestuurders/directie. Bij een structuur-BV 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/de directie met raad terzijde en richt zich naar het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. Een vennootschap wordt in het algemeen opgericht met het doel om winst en/of sociaal of maatschappelijk rendement) te maken voor de aandeelhouders. In een vennootschap wordt uitdrukkelijk van het bestuur/directie verlangd dat ze het doel van de onderneming dient. Aandeelhouders kunnen echter verschillende belangen hebben, waarbij het accent meer dan wel minder op winst kan liggen.

4.2 Kenmerken commanditaire vennootschap (CV)

Een commanditaire vennootschap is in tegenstelling tot de NV en BV geen rechtspersoon. In een CV wordt onderscheid gemaakt naar twee soorten vennoten. De zogenaamde beherende vennoot heeft de dagelijkse leiding en de zogenaamde stille vennoot is alleen financieel betrokken en bemoeit zich niet actief met de vennootschap. Dit in tegenstelling tot de aandeelhouders bij een NV of BV.

Hierbij zijn de grootste voordelen de discretie en een eenvoudige administratie. Zo volstaat een onderhandse akte voor de oprichting: je hoeft dus niet naar de notaris. Daarnaast is de opmaak van een financieel plan bij de oprichting niet verplicht. Ook de publicatie van de jaarrekening is vaak niet noodzakelijk.

4.3 Vennootschappen waarin de gemeente een belang heeft

De gemeente kan (mede) eigenaar zijn van een vennootschap. In het vervolg zullen we deze vennootschappen in deze rapportage aanduiden als "gemeentelijke vennootschappen", onafhankelijk van de mate waarin de gemeente participeert in de vennootschap. Gemeentelijke vennootschappen behoren bij de verbonden partijen, evenals gemeenschappelijke regelingen en stichtingen. Verbonden partijen zijn privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisaties waarin de gemeente zowel een financieel als een bestuurlijk belang heeft. Deze definitie is vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Met een financieel belang wordt bedoeld dat wanneer een verbonden partij "omvalt" of in problemen raakt, de gemeente hierop kan worden aangesproken. De financiële relatie ontstaat door het verwerven van aandelen, het verstrekken van risicodragend kapitaal, een lening of garantstelling. De vennootschap kan ook juist bedoeld zijn om risico's en aansprakelijkheden voor de activiteiten van de vennootschap apart te zetten en te voorkomen dat de gemeente financieel onbeperkt op bepaalde activiteiten kan worden aangesproken wanneer deze door de gemeentelijke organisatie zelf zouden worden uitgevoerd. Het is immers een vennootschap met beperkte aansprakelijkheid van de vennoten. Uiteraard zijn er de risico's ten aanzien van ingebracht risicodragend kapitaal (agio, achtergestelde leningen) en eventueel aangetrokken vreemd vermogen. Dit laatste overigens enkel voor zover er garanties zijn verstrekt.

Onder het bestuurlijk belang wordt verstaan dat een bestuurder namens de gemeente Groningen zeggenschap over de betreffende organisatie uitoefent vanuit een bestuurs- en toezichthoudende rol. 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. Het belang van een vennootschap en dat van de gemeente hoeft niet altijd parallel te lopen. De bestuurder van de vennootschap en de AVA dienen primair het belang van de vennootschap na te streven. Dat rechtvaardigt de aparte positie en behandeling van verbonden partijen. Bij het aangaan

van een verbonden partij dient door de gemeenteraad een besluit te worden genomen dat sprake is van een publiek belang. In [bijlage 3](#) zijn alle verbonden partijen van de gemeente Groningen opgenomen.

Voor vennootschappen geldt daarnaast nog dat de gemeente aandeelhouder kan zijn in vennootschappen waarin meerdere gemeenten als aandeelhouder deelnemen, zoals Bank Nederlandse Gemeenten. Daarnaast kan de gemeente zelf (eventueel met derden) vennootschappen oprichten om daarmee als marktpartij gemeentelijke beleidsdoelstellingen te realiseren. Daaraan liggen veelal van elkaar verschillende overwegingen aan ten grondslag.

Naast de algemene kenmerken voor vennootschappen zijn er voor vennootschappen waarin gemeenten participeren nog aanvullende aandachtspunten. Gemeentelijke vennootschappen zijn bedrijven die door gemeenten worden opgericht om bepaalde taken uit te voeren. Om belangentegenstelling zoveel mogelijk te voorkomen (principaal-agent) kunnen er tussen de gemeente en de vennootschap nadere afspraken worden gemaakt over zeggenschap, opdrachtgeverschap, informatieuitwisseling, e.d. Veelal worden gemeentelijke vennootschappen opgericht op terreinen die niet tot de primaire gemeentelijke taken horen, zoals levering van energie en water, afvoer van afval, bankieren en grond- en bouwexploitaties. Veelal zijn de belangrijkste overwegingen om activiteiten vanuit een vennootschap uit te voeren bedrijfsmatigheid en autonomie. De gemeente heeft een (mede) eigenaarsrol en/of een rol als opdrachtgever of klant. Om grip te houden op de vennootschap is het van belang om heldere afspraken te maken over de te realiseren doelen. Daarnaast is het voor de gemeente van belang om te zorgen dat het over voldoende mogelijkheden beschikt om zo nodig bij te sturen. Hiervan kan sprake zijn bij beleidswijzigingen van de gemeente (bijvoorbeeld een nieuwe collegeperiode met een ander collegeprogramma). Daarom is het maken van afspraken over de informatievoorziening en communicatie daarover vanuit de vennootschap naar de gemeente en viceversa van wezenlijk belang, zodat er mogelijkheden zijn voor de raad om tijdig en goed te sturen en te controleren.

5. Kaders verbonden partijen, waaronder vennootschappen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de vastgelegde kaders voor verbonden partijen en daarmee ook voor gemeentelijke vennootschappen nader toegelicht. Het wettelijke kader voor de verbonden partijen is vastgelegd in onder andere het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), de Wet Gemeenschappelijke Regelingen en het Burgerlijk Wetboek. Het BBV geeft richtlijnen voor de informatievoorziening over verbonden partijen in de begroting en rekening van gemeenten. Hierin wordt een paragraaf verbonden partijen voorgeschreven en aangegeven welke informatie daarin ten minste opgenomen dient te worden. Bij formele verbonden partijen kan worden gekozen tussen een publiek- of privaatrechtelijke vorm. De Wet Gemeenschappelijke Regeling geeft specifieke bepalingen voor gemeenschappelijke regelingen (samenwerkingsverbanden tussen openbare lichamen). In het Burgerlijk Wetboek staan bepalingen over privaatrechtelijke organisatievormen, zoals vennootschappen.

Voor de governance van de gemeente op de verbonden partijen geldt een aantal algemene afspraken die zijn opgenomen in de gemeentelijke "Kadernota verbonden partijen 2015". Deze afspraken hebben betrekking op de verdeling van taken en verantwoordelijkheden, zowel bij de bestuurders als binnen de gemeentelijke organisatie. In de kadernota is vastgelegd dat om de vier jaar, gekoppeld aan het aantreden van een nieuwe raad, de nota geactualiseerd dient te worden en de verbonden partijen beoordeeld worden op "nut en noodzaak". De huidige kadernota is in 2019 bijgesteld. De gemeente is voornemens na het verschijnen van dit rapport de nota te actualiseren.

Doel en governance

Het aangaan van verbonden partijen is een middel om beleidsdoeleinden te realiseren. Als wordt gekozen voor samenwerking dient bepaald te worden in welke vorm de samenwerking plaats moet gaan vinden. Veelal wordt een samenwerkingsverband door de gemeente aangegaan op grond van de voordelen:

1. risicospreiding;

2. efficiencyvoordeel;
3. kennisvoordeel;
4. katalysatorfunctie.

Het realiseren van beleidsdoelstellingen en de verantwoording daarover vereist samenhang in sturen, beheersen, toezicht en verantwoorden. In geval van een verbonden partij stelt de gemeente de kaders en wordt de uitvoering overgelaten aan de betreffende organisatie. Deze organisatie legt 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 voor de wijze waarop invulling is gegeven aan de activiteiten ten behoeve van sturen, beheersen, toezicht en verantwoording.

De raad kan via het uiten van "wensen en bedenkingen" invloed uitoefenen op de verbonden partij. Het college weegt de ingebrachte "wensen en bedenkingen" en bepaalt uiteindelijk wat zij inbrengt bij de verbonden partij. Dat betekent wel dat de raad tijdig betrokken moet worden bij de besluitvorming. Dit vraagt een strakke organisatie van besluitvorming in het Algemeen Bestuur van een GR of de AVA van de vennootschap en binnen de gemeentelijke organisatie. Dit wordt nog wat complexer als er derden direct of indirect betrokken zijn bij de verbonden partij. Dit speelt onder meer bij WarmteStad waarbij het Waterleidingbedrijf Groningen medeaandeelhouder is en bij Stadshavens waar er een samenwerkingsovereenkomst is met vijf marktpartijen.

5.2 Kadernota verbonden partijen 2015

De kadernota verbonden partijen (25 maart 2015) is de basis voor de afspraken die binnen de gemeente zijn gemaakt over de verbonden partijen. Daarom wordt in deze paragraaf het kader dat in die nota is vastgelegd, nader toegelicht.

Voor een goede governance op de verbonden partijen is het belangrijk een goed beheerinstrumentarium beschikbaar te hebben. Hiervoor zijn een aantal instrumenten beschikbaar. Voor het nieuw aangaan

van verbonden partijen is er een afwegingskader. Voor privaatrechtelijke organisaties gelden allereerst de bepalingen opgenomen in het Burgerlijk Wetboek. Aangezien de instrumenten die kunnen worden ingezet voor private verbonden partijen minder zijn toegesneden op de specifieke overheidsaspecten, dienen daarom in de statuten nadere regels te worden opgenomen over bevoegdheden, verantwoordelijkheden, informatievoorziening, begroting en verantwoording. Het is van belang dat deze afspraken bij de oprichting of de toetreding tot de verbonden partij worden vastgelegd (in de statuten of in een afzonderlijke overeenkomst met de verbonden partij). Het achteraf repareren is veel moeilijker.

Organisatie

De inhoudelijk portefeuillehouder heeft de zogenaamde eerstelijnsverantwoordelijkheid en wordt daarin ondersteund door de verantwoordelijke directie. Het belang van de vennootschap is leidend, maar de bestuurder zal het beleidskader van de gemeente als leidraad hanteren. De wethouder financiën heeft de tweedelijns verantwoordelijkheid voor alle verbonden partijen. Op die manier is geregeld dat naast een inhoudelijk wethouder er ook een toezichthoudende wethouder betrokken is bij de verbonden partij.

Binnen de ambtelijke organisatie worden per verbonden partij drie rollen onderscheiden: de verantwoordelijk vakdirecteur, de accountmanager, de financieel adviseur en de controller. De vennootschap heeft haar eigen controller. De accountmanager werkt in de gemeente nauw samen met de businesscontroller. Het derde niveau van control betreft concerncontrol. Voor de verbonden partijen zijn deze rollen benoemd en belegd en uitgewerkt naar taken en verantwoordelijkheden. De belangrijkste taak voor de accountmanager is om de gemeentelijke processen te coördineren die buiten de invloedssfeer van de verbonden partij vallen. In [bijlage 4](#) is een overzicht opgenomen van de wijze waarop de taken verdeeld zijn.

Informatie

1. Voor alle bestaande verbonden partijen worden jaarlijks geactualiseerde "bijsluiters" opgesteld. De financiële bijsluiters die per verbonden partij wordt opgesteld is gebaseerd op de informatie van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. 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 bijsluiters uit de jaarrekening 2022 voor de vier nader bekeken vennootschappen in het kader van dit onderzoek zijn opgenomen in de [bijlagen 6](#) tot en met 9.
2. De informatievoorziening over de verbonden partijen zal zoveel mogelijk verlopen via de paragraaf verbonden partijen in gemeenterekening en -begroting.
3. De interne governance van de verbonden partij zal door het college periodiek beoordeeld worden. De intensiteit van de beoordeling is afhankelijk van de mate waarin de verbonden partij risico's loopt en de omvang van het belang van de verbonden partij voor de gemeente.
4. De risicoanalyse van de verbonden partij wordt jaarlijks geactualiseerd. Daarbij wordt ook gekeken naar de mate waarin de doelen van de verbonden partij worden gerealiseerd en deze doelen bijdragen aan de doelen van de gemeente Groningen. Welke aspecten meegenomen worden in deze risicoanalyse zijn in [bijlage 5](#) weergegeven.
5. Jaarlijks wordt een afzonderlijke raadscommissie over verbonden partijen georganiseerd, waarin drie door de raad te kiezen verbonden partijen nader kunnen worden besproken (deze commissie Verbonden Partijen vond jaarlijks plaats in oktober en is in 2019 door de raad afgeschaft).

Afwegingskader aangaan nieuwe verbonden partijen

Het uitgangspunt is dat de gemeente in beginsel terughoudend zal zijn bij het aangaan van nieuwe verbonden partijen. Bij de besluitvorming hierover zullen de afwegingen expliciet in beeld

worden gebracht. Hierbij wordt aandacht besteed aan de keuzemogelijkheden en alternatieve mogelijkheden om de taak te organiseren. Bij voorstellen voor het aangaan van een nieuwe samenwerkingsrelatie, zal ook aangegeven worden hoe de governanceaspecten ingevuld worden.

Oprichten nieuwe verbonden partij

Het college besluit slechts tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, als dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Het besluit wordt niet genomen dan nadat de raad een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld zijn "wensen en bedenkingen" ter kennis van het college te brengen (Gemeentewet, artikel 160).

De governanceaspecten die in ieder geval aan bod moeten komen zijn hierna vermeld.

1. Het stelsel van governance wordt beschreven en transparant gemaakt. Dit betekent dat wordt vastgesteld:
 - wie bestuurlijk en ambtelijk verantwoordelijk zijn, waarbij de ambtelijke verantwoordelijke de rol vervult van accountmanager binnen de organisatie of een accountmanager aanwijst;
 - wie (ambtelijk en bestuurlijk) de gemeente vertegenwoordigt in overleggen;
 - op welke wijze de besluitvorming van college en raad wordt geregeld (waaronder ook de procedure waarmee de raad "wensen en bedenkingen" kan geven bij besluiten die onder de bevoegdheid van het college vallen);
 - op welke wijze en wanneer raad en college worden geïnformeerd.
2. Bij het aangaan van een verbonden partij wordt expliciet een afweging gemaakt over de vorm van de verbonden partij (publiek- of privaatrechtelijk).
3. Er wordt expliciet aandacht geschonken aan de manier waarop geregeld is hoe de relatie met de verbonden partij gewijzigd kan worden

en de wijze waarop de verbonden partij kan worden verlaten (uittreedregeling);

4. Per verbonden partij wordt een inventarisatie gemaakt bij welke overige besluitvorming of informatie het noodzakelijk is om deze aan college en/of raad voor te leggen;
5. De interne governance van de verbonden partij/samenwerkingsrelatie wordt beoordeeld;
6. Er wordt een risicoanalyse van de verbonden partij uitgevoerd;
7. Voor de verbonden partij wordt een financiële bijsluiter opgesteld.

Ambities college

De huidige coalitie heeft als thema "publieke regie". Dit is een politieke keuze en wordt niet ingegeven door bedrijfsmatige voordelen. Uit de interviews is naar voren gekomen dat het gevoel bij de coalitie leeft dat afhankelijkheid van marktpartijen maakt dat de gemeente te afhankelijk wordt van het beleid van de marktpartijen en het tempo dat zij willen aanhouden. Eind 2023 heeft de gemeente daarom het Gemeentelijk Energiebedrijf Holding BV (GEB Holding BV) opgericht. Hiermee wil de gemeente meer grip krijgen op de energiemark binnen de eigen gemeentegrenzen en rendement terug te laten vloeien naar de gemeente Groningen om publieke activiteiten te bekostigen t. De raad is geïnformeerd via een raadsvoorstel waarbij de raad "wensen en bedenkingen" heeft kunnen aangeven.

5.3 Heroverweging verbonden partijen 2019

Bij de heroverweging verbonden partijen in 2019 zijn in beperkte mate de afspraken uit 2015 aangepast. Deze aanpassingen hebben betrekking op de informatievoorziening aan de raad. Deze aanpassingen zijn hierna in paragraaf 5.3 aangegeven. Verder is bij de heroverweging "nut en noodzaak" van de verbonden partijen beoordeeld. Hiertoe is het publieke belang van elk van de verbonden partijen opnieuw beoordeeld, evenals of de verbonden partijen nog effectief zijn in het realiseren van de gemeentelijke doelen. Hierbij is expliciet het toetsingskader bepaald:

1. Sluiten de doelstellingen van de gemeente en de verbonden partij op elkaar aan?
2. Kan een beeld van de effectiviteit van de verbonden partij worden verkregen?
3. Zijn de belangen van de gemeente gebaat bij de voortzetting van de verbonden partij?
4. Wat zijn relevante externe ontwikkelingen en wat is hiervan de verwachte impact?

5.4 Bevindingen

1. Er is één kadernota met uniforme afspraken voor alle bestaande verbonden partijen. Er wordt geen onderscheid gemaakt naar de aard, omvang, risico's en mate van deelneming door de gemeente.
2. Er is duidelijk vastgelegd welke informatie over verbonden partijen aan de raad moet worden voorgelegd voor besluitvorming en welke informatie voorgelegd wordt waar de raad haar "wensen en bedenkingen" kan aangeven.
3. Het mandaat van het college is helder bepaald in een wettelijke regeling. In de kadernota verbonden partijen zijn nadere afspraken gemaakt tussen college en raad. Het college heeft het mandaat om vennootschappen op te richten. De raad kan "wensen en bedenkingen" aangeven. Daarnaast kan de raad via de politieke lijn eisen stellen aan de oprichting en instandhouding van verbonden partijen.
4. Om de vier jaar vindt een heroverweging plaats van elke verbonden partij van de eerder gehanteerde argumenten om te komen tot een verbonden partij (toets op "nut en noodzaak"). Hierbij wordt afgewogen of de constructie nog voordelen oplevert dan wel dat de relatie beëindigd dient te worden.
5. Ook als er tussentijds grote veranderingen ten aanzien van de verbonden partij plaats vinden (bijvoorbeeld forse extra investeringen) worden "nut en noodzaak" op dat moment getoetst.
6. Het college besluit slechts tot de oprichting van en de deelneming in verbonden partijen als dat in het publieke belang is en maakt deze afweging expliciet zichtbaar.

6. Governance gemeentelijke vennootschappen

Dit hoofdstuk beschrijft op welke wijze binnen de gemeente de governance, zoals in hoofdstuk 4 is beschreven, voor de vennootschappen is uitgewerkt. De praktische werking ervan komt aan de orde in de hoofdstukken over de verschillende onderzochte vennootschappen.

6.1 Controlfunctie

In de Kadernota Verbonden Partijen is vastgelegd dat er naast de controlfunctie binnen de vennootschap sprake is van eerste en tweedelijns control. Door de gemeente wordt een accountmanager aangesteld voor de eerstelijns control. De accountmanager en soms de businesscontroller wordt ondersteund door de financieel adviseurs van het Shared Service Center (SSC), Concerncontrol en de financieel adviseurs zijn verantwoordelijk voor de tweedelijns control. Er zijn diverse overleggen in de gemeente en tussen de gemeente en de vennootschappen:

- De vak-directie is eerstelijns verantwoordelijk voor de eigen verbonden partijen;
- de accountmanager en businesscontroller hebben periodiek ambtelijk overleg over de vennootschap met de betreffende directie;
- Concerncontrol overlegt periodiek met de controllers van de vennootschappen voor de trajecten van gebiedsontwikkeling;
- de eerstelijns controllers hebben periodiek overleg met de controllers van de vennootschappen voor de trajecten gericht op gebiedsontwikkeling;
- voor een vennootschap gericht op gebiedsontwikkeling is een zogeheten kernteam opgezet waarin accountmanager, verantwoordelijk directeur, eerste en tweede lijn control structureel en regelmatig zaken afstemmen en advies uitbrengen aan de concerndirecteur die de aandeelhouder vertegenwoordigt;
- Voor WarmteStad is in 2024 formeel ook een zogeheten kernteam opgezet waarin accountmanagers, verantwoordelijk directeur, eerste en tweede lijn control structureel en regelmatig zaken afstemmen en advies uitbrengen aan de concerndirecteur die de aandeelhouder vertegenwoordigt;

- naast deze periodieke overleggen vinden nog diverse afstemmingen op inhoudelijke dossiers plaats tussen zowel de lijn en de vennootschap als tussen control en de vennootschap.

Van deze overleggen worden geen verslagen gemaakt. Tussentijdse ambtelijke afstemming wordt niet standaard vastgelegd. Belangrijke constatering of vraagstukken die hieruit voortkomen worden via de accountmanager geadresseerd zodat er zo nodig op de juiste plaats besluitvorming en dus vastlegging plaatsvindt.

Jaarlijks wordt door de vennootschap een werkplan, een jaarverslag en een jaarrekening, begroting en per kwartaal een financiële forecast opgesteld en deze worden geagendeerd voor een AVA. De documenten worden door het kernteam beoordeeld en zo nodig van advies voorzien voor de concerndirecteur. Onderdeel van het jaarverslag van een vennootschap is een evaluatie en controle van de governance en een actualisatie van de risicoanalyse door een externe accountant. Bovendien behoort het tot de taak van de externe accountant bij controle van de gemeentelijke jaarrekening, de gemeentelijk verbonden partijen te controleren op onder meer de gehanteerde governance.

Om goed zicht te houden op de actuele stand van zaken binnen de vennootschappen, vindt ook aanvullende informatievoorziening plaats, bijvoorbeeld een jaarlijks werkbezoek door de raad. In de notitie verbonden partijen is vastgelegd dat naast de reguliere informatievoorziening aan de raad, aanvullende informatie door het college aan de raad wordt verstrekt. Zowel op basis van behoefte bij de gemeenteraad als op momenten die door het college als strategisch van belang worden beoordeeld.

Elke vennootschap heeft een eigen administratie en businesscontroller. De financiële administratie kan (deels) uitbesteed zijn; ook aan de organisatie die aandeelhouder is (bijvoorbeeld WarmteStad). Afhankelijk van de omvang van de vennootschap zal een eigen controller op contractbasis -bijvoorbeeld

als zzp'er- ingehuurd worden, zoals onder meer bij Meerstad en Stadshavens gebeurt. De vennootschap bepaalt zelf met welke externe accountant gewerkt wordt. Er vindt regulier overleg plaats tussen de controller van de vennootschap en de controller van de inhoudelijke dienst van de gemeente. Er is geen regulier overleg met Concerncontrol. Dit vindt waar nodig op ad hoc basis plaats.

6.2 Risicobeheersing

Met een risicoanalyse wordt inzicht verkregen in maatschappelijke en financiële risico's en de manier waarop deze beheerst kunnen worden. Bij het oprichten van een vennootschap moet een risicoanalyse worden gemaakt. Deze moet vervolgens periodiek worden geactualiseerd. De frequentie van de actualisatie is afhankelijk van het risicoprofiel van de vennootschap.

De financiering van de vennootschappen loopt veelal via de gemeente Groningen; er kan ook sprake zijn van leningen zoals in het geval van WarmteStad. Daarmee loopt de gemeente risico's over het verstrekte eigen vermogen, de verstrekte leningen of de afgegeven garantie. Dit risico is gelijk aan het risico dat gemeente gelopen zou hebben wanneer de taak ondergebracht zou zijn binnen de gemeentelijke organisatie. De omvang van de leningen is gerelateerd aan de omvang van de boekwaarde van de projecten. Tegenover deze risico's staan inkomsten voor de gemeente: rente over de leningen die verstrekt zijn en een verwacht rendement op investeringen die gedaan worden.

Het risico over de leningen bij gebiedsontwikkeltrajecten (zoals Meerstad en Stadshavens) wordt volgens de regels van de gemeente zodanig bepaald dat deze gelijke tred houdt met het risico dat op grond van de betreffende gebiedsbegroting en de grondexploitatie wordt bepaald. De omvang van het risicobedrag dat de gemeente voor de ontwikkeling van die gebieden als benodigd weerstandsvermogen moet reserveren, wordt bepaald met een vastgesteld instrumentarium. Het benodigd weerstandsvermogen dat de gemeente aan moet houden voor gebiedsontwikkeltrajecten heeft een relatie met de risicobuffer in de betreffende

gebiedsbegrotingen: hoe groter de risicobuffer in de gebiedsbegrotingen, des te kleiner hoeft het benodigd weerstandsvermogen te zijn.

6.3 Informatie aan de raad

In deze paragraaf wordt toegelicht welke soort informatie over vennootschappen aan de raad wordt verstrekt, op basis waarvan de raad de beschikbare sturingsmogelijkheden kan benutten. De informatievoorziening aan de raad is vastgelegd in de Kadernota Verbonden Partijen 2015 en in 2019 is deze geactualiseerd (raadsbrief Heroverweging verbonden partijen). Voor Gemeenschappelijke Regelingen is in de wet geregeld welke informatie naar de raad gestuurd dient te worden. Voor gemeentelijke vennootschappen is dit niet via een wettelijke regeling bepaald. Daar gelden dus de afspraken zoals die vastgelegd zijn in de Kadernota Verbonden Partijen eventueel aangevuld met afspraken die gemaakt worden bij het oprichten van de vennootschap en daar vastgelegd zijn in de statuten.

In de "Kadernota verbonden partijen" is vastgelegd dat deze elke vier jaar wordt geactualiseerd, gekoppeld aan het aantreden van een nieuwe raad. Bij de actualisatie van de kadernota worden alle verbonden partijen beoordeeld op nut en noodzaak. Daarvoor wordt een integraal overzicht opgesteld van de verbonden partijen met daarin onder andere een toelichting op de verbonden partij en een overzicht van (bestuurlijke) verantwoordelijken, doelen, risico's en ontwikkelingen. Dit overzicht wordt bij de vierjaarlijkse doorlichting geactualiseerd.

Voor de informatievoorziening over verbonden partijen aan de raad gelden de volgende algemene afspraken:

1. Het college heeft een actieve informatieplicht waar gaat over het informeren van de raad over relevante ontwikkelingen bij vennootschappen;
2. De informatievoorziening vindt zoveel mogelijk plaats in de paragraaf verbonden partijen in begroting en jaarrekening. In het geval van belangrijke ontwikkelingen wordt de raad afzonderlijk geïnformeerd.

In 2015 is verder afgesproken dat jaarlijks drie, specifiek door de raad te bepalen, verbonden partijen besproken worden in een afzonderlijke vergadering van de commissie Financiën en Veiligheid (zg. oktober commissie). Bij de heroverweging van de Kadernota verbonden partijen is in 2019 afgesproken dat deze speciale bijeenkomst zou komen te vervallen en dat daarvoor in de plaats het college jaarlijks in het najaar met een brief de geactualiseerde bijsluiters aan de raad zal verstrekken.

Voor de uitvoering van de governance rol is het van belang dat de informatievoorziening richting college en raad op orde is. Met een vennootschap worden daarom afspraken gemaakt over de aanlevering van informatie rondom de begroting en rekening en andere besluiten die van invloed kunnen zijn op de financiële situatie van de vennootschap. Het is aan het college te zorgen voor een goede informatievoorziening aan de raad over de voortgang van de vennootschappen. De inhoud en de beoordeling van de informatie wordt zoveel mogelijk in de documenten van de gemeentelijke begrotingscyclus opgenomen. De conceptbegroting en -rekening (en eventuele andere management/tussenrapportages) van de publiekrechtelijke verbonden partijen' worden geagendeerd voor het college. Voor zover dit in de planning mogelijk is, gebeurt dit op het moment dat er nog invloed op de besluitvorming van de vennootschap kan worden uitgeoefend. De conceptbegroting en -rekening worden door de AVA vastgesteld. Via de reguliere p&c-cyclus van de gemeente worden deze plus de daaraan toegevoegde Grex ter instemming van college en raad gebracht. Actualisatie van GREX-en kan financiële consequenties voor de gemeente hebben waar de raad vervolgens over dient te besluiten.

De AVA besluit welke besluiten die invloed hebben op de (financiële) positie van de gemeente in de vennootschap, dan wel politiek gevoelig worden geacht, voor zo ver zij niet vallen binnen het aan de vennootschap afgegeven kader, ter instemming worden voorgelegd aan het college. Daarbij kan het gaan om onder meer:

- belangrijke investeringsbeslissingen;

- aangaan van substantiële verplichtingen;
 - toetreding van een (andere) partij;
 - ontbinding en of vereffening van de verbonden partij.
- Wanneer het een besluit betreft met betrekking tot het aangaan van substantiële geldleningen dan is een raadsbesluit daarover noodzakelijk.

Het college informeert de raad hierover en stelt de raad in de gelegenheid hierover "wensen en bedenkingen" te uiten. Onderzocht is in hoeverre daar voor de vier nader onderzochte vennootschappen in de laatste drie jaren gebruik van is gemaakt. In de meningsvormende sessies op de politieke woensdagen kan de raad haar "wensen en bedenkingen" aangeven. In de verslagen van de "Politieke Woensdag"-sessies is vastgelegd welke "wensen en bedenkingen" er vanuit de raad aangegeven zijn. In de besluitenlijst van de "Politieke Woensdag" worden deze "wensen en bedenkingen" niet opgenomen als deze niet geleid hebben tot een toezegging van de wethouder.

Vertrouwen

Na een uitgebreide bespreking op 8 december 2021 over het proces Masterplan Meerstad 1.1 in een van de Politieke Woensdag sessies sluit de voorzitter de vergadering af. Deze concludeert dat alle vragen van de raadsleden beantwoord zijn, dat de aanwezigen voldoende hun "wensen en bedenkingen" naar voren hebben kunnen brengen en dat ze het vertrouwen hebben dat het college die meeneemt in de vervolgstappen. Deze "wensen en bedenkingen" zijn niet als zodanig vastgelegd maar zijn te distilleren uit het verslag van de sessie.

Jaarlijks wordt de risicoanalyse van de vennootschap geactualiseerd. Daarbij wordt ook gekeken naar de mate waarin de doelen van de vennootschap worden gerealiseerd en deze doelen bijdragen aan de doelen van de gemeente. Deze informatie wordt in de financiële bijsluiters opgenomen en maken onderdeel uit van jaarrekening.

Bij de heroverweging in 2019 zijn "nut en noodzaak" van vennootschappen (en andere verbonden partijen)

getoetst aan vastgestelde criteria. De analyse leidde ertoe dat de positie van de gemeente in en de samenwerking met twee verbonden partijen nader bekeken zou gaan worden. In de periode 2015-2019 zijn vijf samenwerkingsrelaties beëindigd. Het blijkt dat actuele ontwikkelingen vaker aanleiding geven tot aanpassing, dan een vierjaarlijks evaluatiemoment.

In de hoofdstukken die betrekking hebben op de vier nader onderzochte vennootschappen wordt toegelicht op welke wijze de raad de afgelopen drie jaren is geïnformeerd over de betreffende vennootschap. Volgens de gemaakte afspraken worden jaarlijks in de jaarrekening en de begroting de bijsluiters voor de vennootschappen opgenomen. In het najaar vindt geen actualisatie van de bijsluiters plaats; wat volgens de kadernota verbonden partijen wel zou moeten gebeuren.

De rol van Concerncontrol is onder meer om te toetsen (volledig en juist) of raadsvoorstellen volledig zijn en op de juiste wijze voldoen aan hetgeen in de "Kadernota Verbonden Partijen" is afgesproken.

6.4 Bevindingen

1. Bij het aangaan van een nieuwe vennootschap worden de afwegingen over de mogelijke organisatievormen genoemd. Uit het raadsbesluit kan niet worden afgeleid dat deze voor de specifieke situatie nader onderzocht zijn. De meeste aandacht in het besluitvormingsdocument gaat uit naar de governance aspecten van de gewenste organisatievorm.
2. Met de kadernota verbonden partijen 2015 en de heroverweging daarvan in 2019 zijn duidelijke afspraken gemaakt over de inrichting van de controlfunctie en de informatievoorziening aan de raad.
3. Het werken vanuit een vennootschap leidt tot een enkelvoudige beslisstructuur: één directeur met een mandaat.
4. De controlfunctie is gelaagd georganiseerd en er is een scheiding tussen de gemeentelijke control en de control in de vennootschappen.
5. Checks en balances zijn sterk aangezet; sterker

dan in het geval de activiteiten vanuit de gemeentelijke organisatie worden uitgevoerd.

6. Er vindt geregeld overleg plaats tussen gemeente en de vennootschap van de betrokkenen in het controlproces.
7. In de jaarrekening wordt per vennootschap een bijsluiter opgenomen met de informatie zoals vastgelegd in de nota verbonden partijen. Tussentijds vindt er geen actualisatie plaats.
8. Bij het opstellen van de financiële bijsluiters wordt ook aandacht besteed aan de risico's verbonden aan de vennootschap en vindt waar nodig bijstelling plaats.
9. Tussentijds wordt de risico paragraaf bijgesteld als er majeure financiële veranderingen aan de orde zijn, zoals nieuwe investeringen.
10. De bepaling van de risico's is vooral financieel technisch en gerelateerd aan de door de gemeente beschikbaar gestelde financiële middelen.
11. In het najaar vindt er geen actualisatie van de bijsluiters plaats, zoals vastgelegd in de kadernota verbonden partijen.
12. In de meningsvormende sessies maakt de raad gebruik van de mogelijkheid tot het aangeven van "wensen en bedenkingen". Dit leidt niet tot vastlegging in de besluitenlijst van de "politieke Woensdag". Toezeggingen van de wethouder worden daarin wel vastgelegd.

7. Martiniplaza BV

7.1 Geschiedenis

In 1969 was er in Groningen behoefte aan een tentoonstellingscomplex. De gemeente bouwde de *Martinihal*, om een gelegenheid te hebben voor grote manifestaties. Het complex beschikte toen over expositiezalen, vergaderruimten en een restaurant. In 1988 werd de naam veranderd in *Martinihal Groningen*. In 1989 moest de Martinihal grondig van binnen en buiten gerenoveerd worden. Omdat de gemeente Groningen hiervoor geen geld had, werd besloten de Martinihal te privatiseren. Er werd echter geen goede kandidaat gevonden en daarom werd de Martinihal ondergebracht bij de zelfstandige *Dienst Kunst en Cultuur* van de gemeente Groningen. In 1991 kwam er een nieuwe directeur, die ervoor moest zorgen dat de Martinihal weer een nieuwe start kon maken. Onder deze nieuwe directeur werd het achterstallig onderhoud grondig aangepakt en kwamen er twee nieuwe zalen bij.

In het jaar 2000 startte een ingrijpende verbouwing van het complex. De naam werd in dat jaar na de verbouwing veranderd in *Martiniplaza*. Er kwam een nieuwe evenementen- en topsporthal, die voldoet aan alle internationaal gestelde topsporthalen. De vroegere evenementenzaal werd omgebouwd tot het Martiniplaza Theater, met een capaciteit van 1600 zitplaatsen. Hiermee behoort Martiniplaza tot de vijf grootste theaters van Nederland. In 2002 werd het van gemeentelijk onderdeel een BV gemaakt, met de gemeente als enig aandeelhouder. De belangrijkste reden daarvoor was dat Martiniplaza zich meer zou gaan richten op commerciële activiteiten, zoals congressen, grootschalige beurzen en culturele voorstellingen en topsport. In september 2011 is de naam gewijzigd in *MartiniPlaza*. In 2014 volgde een crisissituatie (bestuurlijk en financieel), met exploitatietekorten en een forse onderhoudsachterstand.

De situatie 2014 leidde tot een onderzoek naar de toekomst van MartiniPlaza met een gelijknamig rapport (2016). De belangrijkste bevindingen uit dat onderzoek zijn:

- spin-off (ca. 25 miljoen euro op basis omzet & positie 2014) in bestedingen, banen en bijdrage woonklimaat;

- beurzen en congressen dragen bij aan profiel en imago van Groningen;
- veel publieksaanbod van MartiniPlaza is anders niet in Groningen te zien;
- pluspunt is de bereikbaarheid, minpunt de onaantrekkelijke omgeving;
- het exploitatieresultaat blijft achter bij de markt en biedt geen ruimte voor investeringen;
- focus moet vooral liggen op de zakelijke markt; dit kan het publieksdeel ondersteunen;
- locatie aan de westkant van de stad heeft de voorkeur;
- verbeteren uitstraling, kwaliteit en bedrijfsvoering is noodzaak ('niets doen is geen optie').

In aansluiting op het onderzoek besloot de gemeente tot organisatorische verbeteringen en het structureel op orde brengen van het onderhoud. Rond het vastgoed is een gefaseerd traject ingezet. Met gemeentelijke steun (ongeveer € 12 miljoen) is in de periode 2014-2020 het achterstallig onderhoud aangepakt, zodat veiligheid en continuïteit van MartiniPlaza konden worden gegarandeerd. Vanaf 2022 wordt er gewerkt met een meerjarenonderhoudsplan voor MartiniPlaza. In 2019 volgde een verdere professionalisering met het onderbrengen van het beheer en onderhoud in een Vastgoed BV naast een exploitatie BV. Mede op basis van de onderzoeksresultaten uit 2014 veranderde MartiniPlaza van facilitair ('verhuurder') in commercieel ('actief wervend en programmerend') bedrijf. Sinds 2015 is er sprake van een positief financieel resultaat.

Na het aanpakken van fors achterstallig onderhoud, is daarna gewerkt aan een meerjarenonderhoudsplan en aan het meer bij de tijd brengen van het pand ('MartiniPlaza 2.0'). MartiniPlaza toekomstbestendig maken voor de lange termijn, vraagt echter keuzes van de aandeelhouder rond vastgoed en profiel. Daartoe is een gemeentelijke visie voor MartiniPlaza (Raadsvoorstel Visie MartiniPlaza, 2021) opgesteld. Deze benadrukt de economische, dynamische en publieke waarde van MartiniPlaza voor de stad en regio Groningen en ziet met name kansen voor de zakelijke markt en de topsport. Per 2023 is opnieuw de naam aangepast en terug gewijzigd naar Martiniplaza.

In een volgende fase zal de visie worden uitgewerkt in een concrete blauwdruk voor de toekomst, 'Martiniplaza 3.0'.

7.2 Huidige praktijk

7.2.1 Organisatie

Martiniplaza is in 2023 een organisatie met ongeveer 28 fte in dienst en daarnaast nog ongeveer 150 flexwerkers (om en nabij de 40 fte). Martiniplaza is in de eerste plaats een eventorganisatie gericht op programmering en ontwikkelen en organiseren van evenementen. Het vastgoed is een middel om die activiteiten uit te kunnen voeren. In de organisatie is er daardoor ook meer kennis aanwezig over het programmeren en de uitvoering daarvan dan van het onderhouden en ontwikkelen van het vastgoed. Er is voor alle vastgoed één technisch beheerder. Verder zijn er een aantal huismeesters en worden voor specifieke technische aspecten ingenieursbureaus ingehuurd. Tussen de beide BV's (Vastgoed en Exploitatie) bestaat een personele unie. Hier is bewust voor gekozen om te voorkomen dat er suboptimaal gewerkt zou worden en beide BV's naar maximalisatie van de eigen prestaties zouden gaan werken. De omvang van de ondersteunende diensten in Martiniplaza is beperkt. Dit kan een risico zijn in de bedrijfsvoering doordat functies kwetsbaar zijn en medewerkers dubbele petten hebben en noodzakelijke functiescheidingen niet aangebracht kunnen worden. Martiniplaza voert een eigen beleid ten aanzien van personeel, inkoop, duurzaamheid, e.d. Met de gemeente zijn er geen afspraken gemaakt dat Martiniplaza de afspraken dient te volgen zoals die in de gemeentelijke organisatie daarover gemaakt worden.

Door de wijze waarop Martiniplaza is georganiseerd, met een personele unie tussen de beide BV's, kan voorrang worden gegeven aan de programmering en het onderhoud van het vastgoed op achterstand komt. Om Martiniplaza toekomstbestendig te maken zijn forse investeringen nodig. Momenteel wordt onderzocht op welke wijze in de toekomst het best kan worden omgegaan met het vastgoed. Een van de opties is om het vastgoed over te dragen aan de gemeente. Voor Martiniplaza is het dan van belang

om onder meer goede afspraken te maken over:

- de demarcatie van waar zij verantwoordelijk voor blijft en wat bij de gemeente komt te liggen;
- het (meerjaren)onderhoudsprogramma en de wijze waarop dit wordt geactualiseerd in de toekomst;
- de ontwikkeling van het vastgoed en de investeringen die nodig/gewenst zijn;
- de effecten met betrekking tot de bestuurlijke opdracht;
- de huurprijs en de totstandkoming daarvan.

Een voordeel hiervan is dat de specifieke gemeentelijke kennis op het gebied van vastgoed ingezet kan worden voor Martiniplaza en dat de vennootschap haar expertise gericht kan inzetten op haar kerntaken: het organiseren van events.

7.2.2 Doel gemeente

De basis voor de huidige programmakoers ligt in het met de raad gedeelde rapport uit 2016. Martiniplaza is in het Noorden het enige theater van deze omvang, daarom komen unieke producties naar Groningen waar veel bezoekers vanuit de Noordelijke provincies op afkomen. Dat heeft een positieve invloed op het imago van de gemeente en het creëert werkgelegenheid in de stad.

Martiniplaza is niet beleidsmatig binnen de gemeentelijke organisatie belegd. De eerste verantwoordelijkheid voor het onderhouden van de relatie met Martiniplaza is vanwege het budget voor het vastgoed bij de afdeling Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) ondergebracht. De visie die de gemeente heeft opgesteld ten aanzien van Martiniplaza is niet vertaald naar een kaderstellende opdracht van de gemeente aan Martiniplaza. Ook is er geen expliciet gemeentelijk beleid ontwikkeld op de verschillende terreinen (exposities, beurzen, topsport, grootschalige culturele voorstellingen en events) waarop Martiniplaza actief is. De gemeente kent geen subsidierelatie met de vennootschap en er zijn ook geen afspraken over de programmering en inhoud. De gemeente is daarom geen opdrachtgever aan Martiniplaza om specifiek gemeentelijk beleid uit te voeren; al stelt de gemeente wel instandhoudingsmiddelen ten

behoefte van het vastgoed beschikbaar. Martiniplaza zorgt dat via haar programmeringen gemiddeld 500.000 bezoekers jaarlijks de evenementen, congressen en voorstellingen bezoeken.

In de loop van de tijd is de gemeente tot het besef gekomen dat Martiniplaza niet alleen maar een commerciële instelling is, maar ook grote maatschappelijke waarde heeft. Bijvoorbeeld door het toegankelijke cultuuraanbod, dat veel mensen de eerste stappen laat zetten op het gebied van cultuurdeelname of door het topsportaanbod dat inwoners aanzet en inspireert tot meer sporten en bewegen. Dat in combinatie met het grote financiële belang dat de gemeente als aandeelhouder heeft in Martiniplaza heeft ertoe geleid dat er voor het eerst ook een eigen visie door onze gemeente is opgesteld (bijlage). Deze is vastgesteld door de raad in 2021 en geldt als leidraad voor de programmering van Martiniplaza.

De visie geeft richting aan de mogelijke kansen voor Martiniplaza en is ook gericht op de gewenste en noodzakelijke ontwikkeling van het vastgoed van Martiniplaza. De op korte termijn noodzakelijke investeringen worden uitgevoerd. Er is nog geen besluit of de ambitie die uit het visiedocument spreekt ook daadwerkelijk zal worden ingezet voor het doen van de noodzakelijke investeringen in het vastgoed.

Ondanks deze visie ervaart Martiniplaza dat vaak opnieuw het economische en maatschappelijke belang van Martiniplaza onder de aandacht van de gemeente moet worden gebracht. Deze belangen zijn door de gemeente niet expliciet gemaakt en vertaald naar de verschillende activiteiten die Martiniplaza uitvoert. Het wordt ervaren dat de gemeente Martiniplaza vooral ziet als een commercieel bedrijf, ondanks de in 2021 opgestelde visie. Het ontbreken aan duidelijke kaderstelling of beleid zou hier volgens Martiniplaza debet aan kunnen zijn. Omdat het ontbreekt aan duidelijke kaders voor Martiniplaza, kunnen er door de gemeente besluiten genomen worden die de bedrijfsvoering (financieel)

negatief beïnvloeden. Een voorbeeld daarvan is het terugbrengen van het aantal geluidsdagen waardoor Martiniplaza minder grootschalige (dance) events kan aanbieden en deze nu op de voormalige draafbaan kunnen worden geprogrammeerd.

7.2.3 Governance

Er is bewust voor gekozen om geen Raad van Commissarissen (RvC) aan te stellen. De afstand tussen politieke besluitvorming en de uitvoering en exploitatie zou daardoor te groot worden. De gemeente is door de portefeuillehouder Ruimtelijke Ordening (Martiniplaza Vastgoed BV) en de wethouder Financiën (Martiniplaza BV (exploitatie)) vertegenwoordigd in de AVA. Daarnaast nemen de concerndirecteur Sociaal Domein (in relatie tot beleid), de directeur Vastgoed, de accountmanager en de gemeentelijk controller deel aan de AVA-vergaderingen. De AVA is met het oog op continuïteit van bedrijfsvoering gericht op het behartigen van de belangen van de BV. In de verslagen van de AVA's is het opgevallen dat er veel operationele aspecten (zoals personele aangelegenheden, gebouwaanpassingen) aan de orde komen en dat er weinig strategische thema's (zoals visie op de toekomst of strategische keuzen voor doelgroepen) besproken worden.

Strijdigheid politiek belang en belang van de vennootschap

De bedrijfsvoering van Martiniplaza kan in strijd zijn met het politieke belang van het college. Hierdoor kan het college in een lastige situatie terecht komen. Een voorbeeld hiervan is dat Martiniplaza in 2023 voorkeur had om rondom de Kerstdagen plaats te bieden aan een concours hippique (met paarden) in plaats van het traditionele Kerstplaza. De Kerstplaza bood ook de jongeren uit de stadswijken vertier in de Kerstvakantieperiode. Een activiteit met dieren (in Martiniplaza) past niet bij de politieke ambitie van het college. Het (commerciële) belang van de vennootschap prevaleert in dat geval en de landelijke positie die Martiniplaza inmiddels inneemt binnen het domein Topsport.

7.2.4 Informatie aan de raad

Jaarlijks wordt bij de begroting de bijdrage van de gemeente aan het Vastgoed van Martiniplaza vastgesteld. In de jaarrekening wordt dit nader verantwoord en wordt aanvullende informatie gegeven via de bijsluiters. De raad wordt jaarlijks door Martiniplaza uitgenodigd waarbij gesproken wordt over de activiteiten die Martiniplaza uitvoert.

Elke aanvullende financiële bijdrage aan Martiniplaza, die niet in de gemeentebegroting is opgenomen wordt door de gemeenteraad afzonderlijk besloten. Er ligt geen mandaat bij de directie of het college voor het beschikbaar stellen van middelen aan Martiniplaza buiten de begroting om. In 2021 is in een meningsvormende sessie met de raad de Visie Martiniplaza besproken. Deze visie is vervolgens volgens in de raad besloten.

In control en toch niet-tijdige signalering

Donar is een belangrijke huurder van MartiniPlaza. Op enig moment loopt de achterstand in huurbetalingen in seizoen 2022/2023 aan MartiniPlaza op. Het wordt gesignaleerd en onder de aandacht van de directeur gebracht die hierover intensief en langdurig communiceert met het bestuur van Donar. In een eerder stadium zijn de aandeelhouders op de hoogte gebracht van de financiële situatie omdat Donar verzocht om een lening gedurende de problematische Corona jaren. Echter, na verloop van tijd bleek dat door wanbeleid bij Donar de situatie veel ernstiger was dan het bestuur communiceerde. Hierdoor ontstond de situatie dat de raad niet tijdig geïnformeerd is over het faillissement. Dit verraste uiteindelijk overigens iedereen.

7.3 Bevindingen

1. *Er is geen subsidierelatie of andere expliciete sturing (door bijvoorbeeld verbinding met bestaand beleid) vanuit de gemeente ten aanzien van Martiniplaza.*
2. *Er is geen gemeentelijk beleid voor Martiniplaza. Wel is er een visie ontwikkeld en er wordt onderkend dat MartiniPlaza een maatschappelijke*

functie heeft. Dit is echter niet expliciet vertaald naar beleid en doelstellingen.

3. *Congressen en beurzen worden door de gemeente gezien als puur commerciële functies met een positieve impact voor Groningen.*
4. *Er is beleidsmatig geen verbinding tussen de topsport, grootschalige evenementen en cultuurvoorstellingen in Martiniplaza en het gemeentelijk beleid voor sport, cultuur en evenementen. De culturele functie van Martiniplaza maakt geen onderdeel uit van de cultuurnota van de gemeente.*
5. *De gemeente is in de AVA vertegenwoordigd door twee wethouders.*
6. *Het (politieke) belang van de gemeente kan in strijd zijn met het (commerciële) belang van de vennootschap. Hierdoor kan een portefeuillehouder in de AVA in een lastige situatie terecht komen.*
7. *Door wisselingen in het politiek bestuur is er minder continuïteit in AVA-vertegenwoordiging dan in geval die rol vanuit het ambtelijk apparaat wordt ingevuld. Ook kunnen de veelheid aan aandachtsgebieden van een portefeuillehouder ertoe leiden dat een portefeuillehouder minder aandacht kan besteden aan zijn rol in de AVA.*
8. *In de organisatie van Martiniplaza is weinig specifieke deskundigheid beschikbaar voor de instandhouding en ontwikkeling van het vastgoed.*
9. *Er is geen duidelijke opdracht en opdrachtgever vanuit de gemeente, noch bestuurlijk, noch ambtelijk.*
10. *Binnen een kleinere organisatie zijn functiescheidingen moeilijk te organiseren; hierdoor nemen risico's in de bedrijfsvoering toe.*

8. Meerstad BV

8.1 Geschiedenis

In 2001 zijn de eerste plannen voor Meerstad gepresenteerd. De grond in het gebied was in handen van diverse partijen. Om gezamenlijk het gebied tot ontwikkeling te brengen is Meerstad BV opgericht. Grondexploitatie maatschappij Meerstad Beheer (GEMM) B.V. (in het vervolg aangeduid als Meerstad BV) vormt tezamen met Grondexploitatie maatschappij Meerstad C.V. een groep. De grondexploitatie Meerstad is ondergebracht in de CV. In december 2004 heeft de raad de hoofdlijnen van de samenwerkingsovereenkomst (SOK) met vier marktpartijen, het Rijk, de gemeente Slochteren en de provincie Groningen vastgesteld. Vervolgens zijn in 2005 Meerstad BV en de betreffende CV opgericht. Deze samenwerking was essentieel om de financiële, juridische en technische aspecten van het project te coördineren en te beheren. De eerste jaren van Meerstad BV waren gericht op het uitwerken van het masterplan, het verkrijgen van de nodige vergunningen, het uitvoeren van milieueffectrapportages en het aanleggen van de benodigde infrastructuur. Er werd veel aandacht besteed aan het ontwerpen van een aantrekkelijke woonomgeving met voldoende groene ruimtes, waterpartijen, voorzieningen en een goede bereikbaarheid.

In latere jaren begon de daadwerkelijke bouw en ontwikkeling van de wijk Meerstad; de eerste wijk was Meeroevers. Tegelijkertijd werden scholen, winkels, sportfaciliteiten en andere voorzieningen gerealiseerd om een complete gemeenschap te creëren. In 2008 kreeg Meerstad BV te maken met de kredietcrisis waardoor de vraag naar woningen sterk inzakte. De constructie met de samenwerkingspartijen kwam onder druk te staan en de uitvoering van de plannen in de tijd eveneens.

De gemeente heeft in 2011 besloten om alle gronden in eigendom te verwerven. De belangrijkste reden daartoe was om niet afhankelijk te zijn van het beleid dat de grondeigenaren voerden met hun eigen gronden. Sinds de ombouw van de samenwerkingsvorm in januari 2012 is de gemeente Groningen enig aandeelhouder in de BV en ook enig commanditaire vennoot. Er

is voor het behoud van deze constructie gekozen opdat Bureau Meerstad zo slagvaardig en effectief mogelijk uitvoering kan geven aan de gebieds- en locatieontwikkeling. In 2013 is de raad geïnformeerd om volgens een extern advies de constructie van BV/CV te handhaven (raadsbrief 25 april 2013).

Het risicoprofiel van Meerstad is hoog gebleven. De boekwaarde is hoog en gezien de lange looptijd is er blijvende onzekerheid over de ontwikkeling van de woningmarkt en de toekomstige prijzen. Een van de gevolgen van het bezit van alle gronden is dat de rentes op het bezit van de gronden oplopen, terwijl de uitgifte van gronden vertraagde. De totale kosten van het project liepen op en de opbrengsten bleven achter. Hiervoor is door de raad in 2016 besloten om af te schrijven op de grondposities en investeringen in grond voor bovenwijkse voorzieningen in Meerstad over te hevelen naar de gemeente. In 2016 zijn via een raadsbesluit 72 miljoen aan bovenwijkse voorzieningen overgeheveld naar de gemeente. Verder is besloten dat nog 60 miljoen nog te investeren bovenwijkse voorzieningen 30 miljoen overgeheveld/ten laste komt van de gemeente. Eind 2023 zijn de investeringen gerealiseerd, is er krediet aangevraagd en toegekend door de raad en in januari 2024 is de 30 miljoen overgeheveld/ten laste gebracht aan de gemeente.

In november 2022 heeft de raad de Agenda voor de Toekomst Plangebied Meerstad vastgesteld. De raad heeft een jaar later, in november 2023, een besluit genomen voor een voorkeursvariant. Deze variant wordt momenteel verder uitgewerkt. In 2022 zijn de statuten van Meerstad BV aangepast. En meer in overeenstemming gebracht met de veranderde situatie ten opzichte van de beginperiode en werkwijzen die in de loop van de tijd zijn gekozen.

In Meerstad zijn in 2011 alle gronden in bezit gekomen van de gemeente Groningen. Hiermee kwamen ook alle risico's die daarmee samenhangen bij de gemeente terecht. Doordat de ontwikkeling en daarmee de woningbouw achter bleef ten opzichte van de planning, leidde dat tot aanzienlijke verliezen

op de grondposities van de gemeente. De lessen die met Meerstad BV geleerd zijn, zijn vervolgens toegepast bij recente ontwikkeltrajecten zoals Stadshavens. Hier zijn de gronden in bezit gebleven van de betrokken partijen, met alle lusten en lasten.

8.2 Huidige situatie

8.2.1 Organisatie

Begin 2023 zijn bij Meerstad acht personen in dienst van Meerstad BV. Daarnaast zijn vanuit de gemeente Groningen drie medewerkers gedetacheerd en diverse medewerkers ingehuurd. Daarnaast worden nog waar nodig op tijdelijke basis medewerkers ingehuurd vanuit de markt.

In de verhouding tussen aandeelhouder en directie, zoals vastgelegd in de statuten, worden via het werk/jaarplan de doelstellingen vanuit de vigerende grondexploitatie vertaald naar concrete acties en doelstellingen voor de werkorganisatie. Elke nieuwe fase of opgave vraagt om andere accenten in de uitvoering. De accenten voor 2023 en verder liggen op planologie en het uitwerken van deelgebieden. Dit betekent niet dat de structuur voor elke fase aangepast dient te worden. Wel dat telkens de dan gewenste deskundigheid in huis gehaald moet worden. De ICT en de financiële administratie worden door Meerstad in eigen beheer uitgevoerd door medewerkers die op contractbasis worden ingehuurd. Een flexibele en wendbare organisatie wordt noodzakelijk geacht om te kunnen blijven acteren op de opdracht die voor ligt dan wel op veranderende (markt) omstandigheden. De organisatie beweegt organisch mee met de voorliggende opgaven. Op een aantal cruciale disciplines (projectleiding, planeconomie, vastgoedontwikkeling, ingenieurswerkzaamheden en ontwerp) is het voor Meerstad van meerwaarde dat een deel van de capaciteit door mensen met ervaring binnen de gemeentelijke organisatie wordt ingevuld. In de praktijk blijkt dat te helpen bij het snel en goed uitvoeren van de werkzaamheden binnen Meerstad. Daarnaast is het wenselijk dat opgebouwde kennis niet voor de gemeente verloren gaat. Om kennis en ervaring voor de gemeente te waarborgen worden medewerkers voor tijdelijke functies vanuit de gemeentelijke

organisatie tijdelijk gedetacheerd bij Meerstad. Op die manier wordt de kennis en ervaring die wordt opgedaan met de betreffende ontwikkeltrajecten behouden voor de gemeente. De inzet vanuit de gemeente gebeurt vanuit de inhoudelijke expertise van de betreffende medewerkers. Als die bij de gemeente in onvoldoende mate beschikbaar is zal de vennootschap over gaan tot inhuur vanuit de arbeidsmarkt. Bij de aanbesteding van werk en het aantrekken van nieuwe medewerkers wordt gewerkt met eigen inkoopvoorwaarden. Er wordt dus niet gewerkt volgens de afspraken die daarvoor gelden bij de gemeentelijke organisatie.

Het wordt door medewerkers van de BV ervaren dat vanuit de vennootschap sneller besloten kan worden dan vanuit de gemeentelijke organisatie. Dit komt de slagkracht naar de markt ten goede. Dit voordeel wordt behaald doordat:

- er kortere beslislijnen zijn dan in de gemeentelijke organisatie;
- de medewerkers gericht zijn op één opgave en niet tegelijkertijd andere projecten uitvoeren;
- de prioritering binnen de vennootschap plaatsvindt en daarbij geen overleg met andere diensten of afdelingen hoeft plaats te vinden.

8.2.2 Doel gemeente

De opdracht aan Meerstad BV is om 8.000 (15% sociaal, 9% betaalbaar, 76% duur) woningen te realiseren alsmede een aantal hectare bedrijvenpark en een bergingsmeer dat ook geschikt is om te recreëren. Er ligt nu een opdracht, die nog nader uitgewerkt dient te worden en nog niet definitief is vastgesteld, om 10.000 woningen te realiseren met een meer evenwichtig verdeeld programma. In tegenstelling tot de oorspronkelijke plannen uit 2005 wordt niet langer ingezet op alleen het hogere segment in de woningmarkt. Op die manier wil men ook voorkomen dat er een eenvormig stadsdeel ontstaat in plaats van een gewenste stad voor iedereen. Nu de gemeente volledig de publieke regie heeft over de ontwikkeling van Meerstad kan zij maximaal inzetten op gewenste kwaliteit, diversiteit woningbouw en het gebied verbinden met de stad.

Bij de ontwikkeling van het gebied wordt rekening gehouden met noodzakelijke voorzieningen zoals scholen, sportvoorzieningen en wijkaccommodaties. De kosten die daarmee samenhangen worden niet gedekt door de grondexploitatie van Meerstad. Zodra een dergelijke voorziening noodzakelijk wordt geacht, zullen daarvoor aanvullende middelen beschikbaar moeten worden gesteld door de raad. Deze procedure is volgens andere projecten van gebiedsontwikkeling die vanuit de gemeentelijke organisatie worden uitgevoerd.

8.2.3 Governance

De CV, die haar werkzaamheden uitvoert onder de naam Bureau Meerstad, heeft Meerstad BV als enig behorend vennoot. De enige aandeelhouder van deze groep is de gemeente Groningen. De vennootschap legt verantwoording af aan zijn aandeelhouder. Verantwoording vindt plaats via de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA). De concerndirecteur Stadsontwikkeling, Vastgoedbedrijf en Economische Zaken is door het college gemachtigd om namens de gemeente Groningen als aandeelhouder in Meerstad BV op te treden. Daarnaast heeft het college concerndirecteur Sociaal Maatschappelijk Domein gemachtigd om namens de gemeente als commanditaire vennoot op te treden in de CV. Bestuurlijke aanhechting vindt plaats via het portefeuilleoverleg met de wethouder. Vanuit de BV zijn er geen rechtstreekse formele contacten met het gemeentebestuur. De belangrijkste sturingsdocumenten zijn de grondexploitatie en het werk/jaarplan. De grondexploitatie wordt jaarlijks opgesteld door Bureau Meerstad. In een brief aan de raad van 25 april 2013 is vastgelegd dat college en raad de grondexploitatie voorafgaand aan de AVA vaststellen. Dit is in de loop der tijd veranderd. Tot en met de Grex 2016 is er sprake van vaststelling door de raad. Daarna is er sprake van instemming met de Grex. In 2023 besloot de raad kennis te nemen van de Grex. Door het vaststellen van de grondexploitatie kan de raad invloed uitoefenen op de ontwikkeling van Meerstad. Deze invloed is kleiner geworden doordat de raad nog slechts hoeft in te stemmen.

Risico's worden geïnventariseerd om te beoordelen of er voldoende buffer is. Doordat er enige afstand is tussen de BV en de gemeente komt het gesprek hierover tot stand en zorgt ervoor dat partijen scherp blijven. De gemeentelijke parameters worden door college vastgesteld bij de begrotingsuitvraag; de raad neemt hier kennis van. De vennootschap bepaalt uiteindelijk de parameters voor de risicobepaling. Wanneer er verschil is tussen de gemeentelijke parameters en de parameters zoals de vennootschap deze hanteert, wordt dit teruggekoppeld naar de raad en wordt uitleg gegeven waarom er een verschil is tussen de parameters (bijvoorbeeld renteniveau, kostenstijgingen, e.d.) zoals de gemeente heeft aangegeven en de vennootschap uiteindelijk toepast. In 2023 is in aanloop naar de actualisaties en herzieningen dit proces aangescherpt. De gemeente en de vennootschappen hebben samen naar de parameters gekeken en op basis hiervan is een parameternotitie opgesteld. In deze parameternotitie worden per parameter bandbreedtes opgesteld waarbinnen zowel gemeente als de vennootschap zich kunnen bewegen.

Als de raad tot voornemens besluit die consequenties hebben voor de ontwikkeling van Meerstad, zoals het plaatsen van windmolens, extra waterberging, meer sociale woningbouw dan inventariseert de vennootschap direct wat daar de consequenties van zijn voor haar exploitatie. Wanneer dit negatieve effecten heeft zal zij dit melden bij de aandeelhouder en het gesprek aangaan op welke wijze die financiële consequenties gedekt gaan worden. Of zoals een van de gesprekspartners het verwoordde: door de rollen van opdrachtgever en eigenaar expliciet uit elkaar te trekken leidt werken met de vennootschap leidt tot meer hygiëne in de besluitvorming.

De voorbereiding van de AVA gebeurt zoals al in paragraaf 5.1 is beschreven. Daarnaast overlegt de concerncontroller informeel met vertegenwoordigers (planeconoom, controller en soms directeur) van Meerstad. Hier vindt geen verslaglegging van plaats noch een rapportage aan de concerndirecteur. Om de aanhechting met de portefeuillehouder te

verzorgen, wordt elke AVA door de concerndirecteur met de portefeuillehouder vooraf besproken.

Een vennootschap heeft niet te maken met de BBV-regels. Dit vermindert de administratieve complexiteit in vergelijking met de administratie zoals deze bij de gemeente gevoerd zou moeten worden. Het creëert daarnaast meer 'stabiliteit' in de gemeentebegroting. Het werken vanuit de vennootschap maakt het mogelijk om met marktrisico's om te gaan op een wijze waarop marktfluctuaties in de ontwikkeling op korte en middellange termijn zo weinig mogelijk effect resulteren in de totale gemeentelijke financiële huishouding en zo veel mogelijk opgevangen kunnen worden binnen de exploitatie van het project. In [bijlage 6](#) is dit nader toegelicht.

8.2.4 Informatie raad

Eenmaal per jaar wordt de raad uitgenodigd op locatie. De raad wordt dan door de directeur geïnformeerd over de stand van zaken en welke opgaven er liggen voor de komende tijd. Het is een informele bijeenkomst.

Jaarlijks wordt de raad via de begroting en jaarrekening op de hoogte gesteld van de financiële ontwikkeling van de vennootschap. Alle belangrijke beslissingen (zoals bestemmingsplanwijzigingen, leningen, e.d.) over de ontwikkeling van Meerstad en de veranderingen daarin worden via een raadsvoorstel aan de raad voorgelegd. De raad gaat over alle publiekrechtelijke zaken, dat verandert niet als de taken vanuit een BV worden uitgevoerd. De rol van de raad op het gebied van de grondexploitatie Meerstad is dat zij instemt. Bij andere grondexploitaties stelt de raad deze vast. De BBV-regels dwingen om bijvoorbeeld winsten op basis van een percentage realisatie van de winst en verliezen direct te nemen. Die systematiek hindert om langjarig integraal te sturen op risico's. Deze risico's worden niet verborgen in de BV. Ze worden via de verantwoording die de BV doet, de jaarrekening en de vaststelling van de grondexploitaties voor de raad inzichtelijk gemaakt.

In de laatste drie jaren heeft de raad onder meer besloten over:

- De Agenda voor de Toekomst Plangebied Meerstad (2022);
- Keuze voorkeursvariant, verdere uitwerking Agenda voor de Toekomst Meerstad (2023).
- En hebben zij kennisgenomen van de Herziening grondexploitatie Meerstad 1-1-2023 (2023).

De concerndirecteuren die de gemeente vertegenwoordigen in de AVA hebben een mandaat waarbinnen zij in de AVA-vergaderingen besluiten kunnen nemen. Echter indien zij zaken als politiek gevoelig ervaren, kiezen zij ervoor om toch een collegebesluit daarover te laten nemen. De AVA kan dan wel een besluit nemen maar onder de voorwaarde dat het college positief beslist. Hiervoor wordt gekozen omdat de politiek wel kan worden aangesproken op de keuzes die gemaakt worden. Met deze manier van werken worden college en raad, via meningvormende sessies en informatiesessies op locatie, meegenomen in het proces.

8.3 Bevindingen

1. Meerstad BV kent een enkelvoudige beslisstructuur: één directeur met een mandaat op basis van een vastgesteld jaarplan.
2. Door de eenvoudige beslisstructuur de vennootschap goed in staat om snel te handelen.
3. De vennootschap krijgt strakke kaders mee (vastgelegd in de structuurvisie en de bestemmingsplannen) van het college en de raad waarin is vastgelegd "wat er gedaan en opgeleverd moet worden".
4. In de vennootschap wordt bepaald "hoe" het wordt uitgevoerd.
5. Ruimtelijk gemeentelijk beleid (bijvoorbeeld inrichtingseisen) geldt ook voor de vennootschap. Bedrijfsvoeringsbeleid wordt door de vennootschap zelf bepaald.
6. Er is een doelgerichte organisatie met een volledig op de taakgericht team. De organisatie hoeft zicht niet bezig te houden met andere projecten.
7. De doelgerichtheid en de beperkte omvang

- van de organisatie maakt dat integraal werken aan de opgave eenvoudiger te organiseren is dan in de gemeentelijke organisatie.
8. Voor ontwikkelopgaven levert het werken vanuit een vennootschap voordelen op voor de stabiliteit van de gemeentebegroting en vermindert de administratieve complexiteit omdat niet volgens de BBV-regels de administratie gevoerd hoeft te worden.
 9. Er is deels een tegenstrijdig belang tussen gemeente en de vennootschap: de politiek kan iets anders willen dan in het belang is van de resultaten die de vennootschap moet realiseren. Dit houdt de scherpste erin om wijzigingen in plannen tijdig inzichtelijk te maken en te bespreken met elkaar.
 10. De vennootschap maakt direct inzichtelijk wat de (financiële) consequenties zijn van beleidsveranderingen van de gemeente die van invloed kunnen zijn op de opdracht aan de vennootschap.
 11. De opdracht aan de vennootschap en de afstand tussen de gemeentelijke organisatie en de vennootschap zorgt er voor dat gesprek over veranderingen ten aanzien van de opdracht (snel) tot stand komt.
 12. Besluitvorming vindt plaats door het college. In het traject voor de gebiedsontwikkeling besluit de raad wel al over bestemmingsplannen, kaders, kredieten, e.d. en kan op die manier in een vroegtijdig stadium invloed uitoefenen. Daarnaast kan de raad "wensen en bedenkingen" indienen via meningvormende sessies.

9. Stadshavens BV

9.1 Geschiedenis

Stadshavens BV is gericht op het ontwikkelen van het gebied rond het Eemskanaal, tussen het Damsterdiep en de Sontweg. Het doel is een groene, stedelijke wijk voor wonen, werken en verblijven te realiseren. In 2018 heeft de raad de visie Stad aan het water vastgesteld en is aangekondigd dat gestart zou worden met deelgebied 1. Vervolgens is de raad in 2020 geïnformeerd via een raadsbrief (27-8-2020) over de ontwikkeling van deelgebied I van Stadshavens. Deze naam is in deze brief ook geïntroduceerd. Met deze brief is de raad geïnformeerd over een "Akkoord op Hoofdlijnen" (AoH) met de groot grondeigenaren in dat gebied: Van Wonen, Volker Wessels Vastgoed, BPD en de woningbouwcorporaties Nijestee en Lefier. Met het akkoord worden publieke en private investeringen gebundeld en zijn er afspraken gemaakt over de publieke doelstellingen. Van daaruit is er één gezamenlijk plan voor de ontwikkeling van het betreffende gebied ontstaan. Als vervolg op het AoH is een samenwerkingsovereenkomst (SOK) met betrokken partijen afgesproken. Uitvloeisel van de SOK is dat de gemeente Stadshavens opricht als uitvoeringsorganisatie. De ontwikkeling van Stadshavens kenmerkt zich qua schaal, looptijd, eigendomssituatie en risico's als bijzonder ten opzichte van andere projecten in de stad. Waar bijvoorbeeld in Meerstad momenteel alle gronden in eigendom zijn bij de gemeente, is in Stadshavens sprake van versnipperd eigendom. Stadshavens laat zich het beste vergelijken met Meerstad in de beginjaren. Op basis van de opgedane ervaringen in Meerstad (gemeenschappelijke grondexploitatie maatschappij) en het huidige Ebbingekwartier (waar alle ontwikkelingen door de markt zijn geïnitieerd en (uit)ontwikkeld) heeft de gemeente voorwaarden geformuleerd om tot een samenwerkingsvorm te komen die de risico's voor alle partijen zoveel mogelijk beperkt en waarbij elke partij risicodragend is voor de eigen gronden.

Stadshavens kent een andere financiële structuur dan andere gemeentelijke projecten omdat de gemeente een samenwerkingsverband aangaat met de overige partijen in het gebied en vanwege

de rollen die de gemeente daarin gaat spelen. Deze rollen worden financieel gescheiden, omdat ze hun eigen risicoprofiel kennen en op een andere wijze (financieel) verantwoord moeten worden. De volgende gemeentelijke rollen worden onderscheiden:

1. regievoerder over het planproces;
2. uitvoerder van de werkzaamheden in het openbaar gebied;
3. ontwikkelende partij (omdat de gemeente zelf ook grondposities heeft).

In 2021 is de raad via een raadsbrief (d.d. 19-5-2021) geïnformeerd over het voornemen om de ontwikkeling van Stadshavens in de vorm van een besloten vennootschap te gaan uitvoeren. In deze brief worden de argumenten aangedragen voor het oprichten van een BV. De publieke regie, de lange ontwikkeltijd, de omvangrijke investeringen en de marktgerichtheid stellen extra eisen aan de aanpak en organisatie van de ontwikkel- en uitvoeringsopgave Stadshavens.

De belangrijkste redenen voor het college om bij deze langjarige en complexe, integrale gebiedsontwikkeling te kiezen voor het oprichten van een BV, zijn een toegesneden organisatie, integrale risicobeheersing en financiële en administratieve voordelen. In de raadsbrief zijn deze vervolgens nader toegelicht.

1. De omvang en looptijd en de daaraan verbonden risico's maken dat de ontwikkeling van Stadshavens niet als een regulier project gezien kan worden, passend binnen de staande organisatie.
2. Voor de ontwikkeling van Stadshavens is een integrale aanpak van fysieke, sociale én economische ontwikkeling noodzakelijk. Grote, complexe en langlopende projecten kennen veel onderlinge afhankelijkheden tussen deelplannen. Keuzes in het ene deelplan kunnen gevolgen hebben voor andere deelplannen, zowel inhoudelijk als financieel.
3. De looptijden en omvang zijn zodanig groot, dat een onevenredig beroep gedaan zou worden op de staande organisatie. Dat vraagt om integrale risicobeheersing. Een klein, integraal en toegewijd team met één focus

- biedt daarvoor de beste voorwaarden.
4. Een BV heeft niet te maken met de BBV-regels en hierdoor vermindert de administratieve complexiteit en het creëert meer 'stabiliteit' in de gemeentebegroting. In [bijlage 6](#) is dit nader toegelicht.

Verder wordt in de brief nadrukkelijk aandacht besteed aan de governance en de wijze waarop een risicoanalyse zal worden gemaakt. Hierbij wordt verwezen naar de Kadernota Verbonden Partijen (2015) en de ervaringen die zijn opgedaan met Meerstad en het ontwikkelen van het CiBoGa-terrein. In maart 2022 is Stadshavens BV opgericht.

9.2 Huidige situatie

9.2.1 Organisatie

Voor Stadshavens is een (privaatrechtelijke) Samenwerkingsovereenkomst (SOK) afgesloten met vijf externe partijen waarbij er financiële en inhoudelijke afspraken zijn gemaakt. Deze afspraken kunnen niet eenzijdig door de gemeente gewijzigd worden. Dat vraagt aanvullend overleg en kan mogelijk (financiële) consequenties hebben.

Het wordt vanuit de gemeentelijke organisatie nodig geacht om met een toegewijd team te werken vanwege de omvang en doorlooptijd van het ontwikkeltraject. De focus van het team is volledig en enkel gericht op het realiseren van de doelstellingen voor Stadshavens. Doordat er met een klein team gewerkt wordt, is het ook eenvoudiger de integraliteit van de plannen te bewaken. In de gemeentelijke organisatie wordt veelal sectoraal overleg gevoerd, ook met de portefeuillehouder. In de vennootschap wordt integraal gewerkt. Dit soort grootschalige projecten (zoals ook Suikerzijde en Meerstad) zouden de organisatie van de Directie Stadsontwikkeling onevenredig belasten. Afhankelijk van de benodigde expertise wordt een directeur van buiten de organisatie aangetrokken dan wel vanuit de gemeentelijke organisatie gedetacheerd.

Om kennis en ervaring voor de gemeente te waarborgen worden medewerkers vanuit de gemeentelijke

organisatie tijdelijk gedetacheerd bij Stadshavens (conform Meerstad). Op die manier wordt de kennis en ervaring die wordt opgedaan met de betreffende ontwikkeltrajecten behouden voor de gemeente. Ongeveer 50% van de medewerkers is gedetacheerd vanuit de gemeente; de andere 50% betreft externe inhuur. Stadshavens heeft de keuze gemaakt om geen eigen personeel in dienst te nemen. Stadshavens voert haar eigen financiële administratie en organiseert zelf de benodigde ICT-faciliteiten. Bij de oprichting van Stadshavens is expliciet aandacht gegeven aan het inrichten van een adequate administratieve organisatie. Hierbij zijn ook de mandaten, organisatorische aspecten en governance beoordeeld. Omdat de maatschappelijke opgaven in Stadshavens beperkt zijn, is er geen structurele verbinding met de directie Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) zoals bij Meerstad. Wel is er met DMO via het planproces regulier contact met Stadshavens.

9.2.2 Doel gemeente

De BV Stadshavens is in feite een "uitvoeringsorganisatie" ten aanzien van het uitvoeren van het vastgestelde investeringsprogramma voor de ruimtelijke inrichting van het gebied. De gemeente is hiervoor opdrachtgever en Stadshavens is opdrachtnemer. In feite wordt het "wat" bepaald door de gemeente en de vennootschap bepaalt op welke wijze dit gebeurt.

Openbaar gebied: publieke taak gemeente

De gemeente kiest er heel duidelijk voor om een publieke taak uit te oefenen ten aanzien van de inrichting van de openbare ruimte. Doordat je als overheid die regie, ook al is het via een BV, pakt, voorkom je ook dat wanneer het moeilijker wordt, de openbare ruimte het sluitstuk wordt van een exploitatie van een gebied. Doordat je harde afspraken maakt over de openbare ruimte. Dat is inclusief alles, niet alleen hoe het eruitziet maar ook alle voorzieningen op het gebied van groen en leidingen. Doordat je je stevig aan die kwaliteit vasthoudt en marktpartijen daaraan bindt, zorg je ervoor dat de winst niet allemaal in de woningen

gaat zitten en de openbare ruimte een sluitpost wordt. Dat is juist iets waar je als overheid een taak voor hebt, ook omdat wij uiteindelijk de rekening betalen als dat niet goed gaat, simpelweg omdat de openbare ruimte van onvoldoende kwaliteit is of omdat de kosten veel hoger worden (uit verslag "Politieke Woensdag", 16-6-2021).

In de SOK zijn de afspraken over het realiseren van maximaal 2.400 woningen en 30.000 m² commercieel en maatschappelijk vastgoed langs het Eemskanaal vastgelegd. In de Overeenkomst over Stadshavens is vastgelegd dat de corporaties 15% sociale huur- en 10% middelhurwoningen in het gebied gaan realiseren.

9.2.3 Governance

De governance voor Stadshavens sluit aan bij de vorm voor Meerstad. Dit is ook logisch omdat beide BV's gericht zijn op gebiedsontwikkeling. In hoofdlijnen komt het erop neer dat de Stadshavens BV verantwoording aflegt via de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA). De concerndirecteur Stadsontwikkeling, Vastgoedbedrijf en Economische Zaken is gemachtigd om namens de gemeente Groningen als aandeelhouder in de BV op te treden. Deze consulteert de betrokken directies maar deze hebben geen formele positie. Bestuurlijke aanhechting vindt plaats via het afstemmingsoverleg met de wethouder. In de AVA wordt ook deelgenomen door de accountmanager. Omdat in Stadshavens in tegenstelling tot Meerstad weinig sociale voorzieningen gerealiseerd hoeven te worden, is er in de AVA geen vertegenwoordiger vanuit het Sociaal Domein. Op projectniveau is DMO-onderdeel van het planproces. Stadshavens stelt elk jaar een jaarplan op. Dit plan is gebaseerd op de voorliggende investeringsplannen. Het jaarplan wordt goedgekeurd door de AVA.

De gemeente is opdrachtgever voor het bouwen in Stadshavens. De accountmanager is het eerste aanspreekpunt voor de vennootschap in de organisatie. Binnen de vennootschap is de controlfunctie belegd. Daarnaast is bij de eenheid Vastgoed van de gemeente de controlfunctie van de gemeente ingevuld. Tussen beide vindt regulier overleg plaats.

Ten behoeve van de besluitvorming is het voor de gemeente gewenst dat op elk moment volledig inzicht is in de risico's en financiële gevolgen op het niveau van het project als geheel (inhoud, administratie, financiën en project control in één hand). Dit komt voort uit de conclusie die in 2013 is getrokken rond Meerstad (uit Raadsbrief Stadshavens, 2022). Daarom is er een structurele samenwerking (gemeentelijk kernteam vennootschap) tussen accountmanager, manager grondbedrijf, projectleider, concerncontroller en financieel manager SO georganiseerd (analoog aan Meerstad), zodat alle wenselijke informatie bij elkaar komt.

Omdat in Stadshavens samengewerkt wordt met een aantal marktpartijen is er een SOK. Wanneer de gemeente besluiten neemt die niet passen in het kader zoals afgesproken in het SOK, dient binnen het SOK daarover overlegd worden en nieuwe afspraken gemaakt te worden. Pas dan kan de opdracht aan de vennootschap aangepast worden. Via de SOK zijn alle partijen (ook de gemeente) die grondposities hebben in het gebied betrokken. Hier vindt met name de besluitvorming over de uitgifte van de gronden plaats en het bouwen van woningen, binnen de hiervoor vermelde vastgestelde kaders. De gemeente heeft hier dus een andere rol dan hiervoor is aangegeven. De directeur van Stadshavens neemt wel deel aan het SOK-overleg, maar heeft daar geen stem in. De partijen hebben zoals eerder aangegeven hun eigen grondpositie met de lusten (verkoopopbrengst woningen, e.d.) en lasten (boekwaarde, sanering, slopen bestaande bebouwing en bouwrijp maken) aangehouden.

Indien de gemeente de kaders waarbinnen gewerkt moet worden wil veranderen, doordat bijvoorbeeld er meer sociale woningbouw gewenst is of als er aanvullende klimaat adaptieve maatregelen genomen moeten worden, dan zullen de effecten daarvan bepaald moeten worden.

1. Binnen de BV Stadshavens zal dan bekeken worden wat de effecten van die aanpassingen zijn. Immers veranderingen in de kaders zijn van invloed op de eerdere opdracht die aan

Stadshavens is meegegeven. Omdat de BV toegewijd en integraal werkt voor de uitvoering kan deze snel inzichtelijk maken wat de te verwachten effecten (inhoudelijk en financieel) zullen zijn van de gewenste veranderingen van de kaders.

2. Indien het niet alleen een verandering in de openbare ruimte betreft zal het consequenties hebben voor alle betrokken partijen en moet feitelijk de SOK opengebroken worden. Partijen zullen met elkaar opnieuw afspraken moeten maken over de samenwerking. Hier zit altijd een risico in dat op dat moment ook andere partijen nieuwe wensen gaan inbrengen. Het openbreken van de SOK kan (grote) consequenties hebben voor de voortgang en financieel resultaat van de gebiedsontwikkeling.

9.2.4 Informatie raad

Het projectbureau Stadshavens nodigt elk jaar de raadsleden uit voor een nadere toelichting op de plannen door het projectbureau Stadshavens.

In de periode 2020-2022 zijn er door het college en na afstemming met de raad afspraken gemaakt over de inrichting en wijze van samenwerking met de externe partijen. De partijen waarmee in Stadshavens wordt samengewerkt, zijn akkoord met de ruimtelijke inrichting van het gebied, zoals deze door de raad is vastgesteld. De raad heeft de structuurvisie voor het gebied vastgesteld. Hierin is onder meer bepaald in welke verhouding verschillende woonsoorten gerealiseerd zullen worden. Als onderdeel van de omgevingsvisie heeft de raad ook het omgevingsplan en het milieu-effectplan vastgesteld. Op basis hiervan is een meerjarig investeringsplan opgesteld. De raad kan voor de inrichting van de openbare ruimte wel nieuwe wensen inbrengen zonder dat het SOK daarmee hoeft in te stemmen. De overkoepelende gebiedsbegroting en grondexploitaties worden jaarlijks voorgelegd aan en vastgesteld door het college van B&W en de gemeenteraad. Dit zijn de financiële kaders waarbinnen Stadshavens moet werken.

Algemeen vastgesteld beleid (bijvoorbeeld over duurzaamheid, klimaatadaptatie, e.d.) en

veranderingen daarin gelden in beginsel ook voor Stadshavens. Alhoewel in 2023 een uitzondering is gemaakt met betrekking tot de waterberging. Eventuele (financiële) consequenties daarvan worden inzichtelijk gemaakt voor de raad.

De materie van projectontwikkeling en de beslisdocumenten die hierbij horen, zijn vaak erg technisch, ingewikkeld en vraagt specifieke vakkennis. Deze vakkennis is in de gemeentelijke organisatie belegd bij Stadsontwikkeling (waaronder Vastgoed). Het raadsvoorstel over het opzetten van de BV Stadshavens bevatte een dictum van twee A4 en was zeer complex. De toelichting die op het besluit wordt gegeven, gaf de raad voldoende informatie en argumenten om positief te beslissen. Een aanbod vanuit het Grondbedrijf om de raad in een specifieke inhoudelijke sessie voor de begrotingsbespreking over 2024 nader te informeren over de werking van het Grondbedrijf en de drie vennootschappen voor gebiedsontwikkeltrajecten heeft de raad niet opgepakt.

Groot en complex besluit

In de sessie op de Politieke Woensdag van 9 februari 2022 zegt de wethouder onder meer het volgende. "Het klopt dat iedereen zegt dat het een groot besluit is, een belangrijk besluit. Het is een verstrekkend besluit. Zowel over de vorm, want daar hebben we het vooral over: hoe gaan we het organiseren, maar ook over de inhoud. Waarbij voor een groot deel een aantal belangrijke besluiten nog in de toekomst liggen. ...Ik geef toe dat de stukken ingewikkeld waren. Ik heb ze zelf ook meerdere keren moeten lezen. We hebben echt ons best gedaan om dat zo begrijpelijk mogelijk op te schrijven. We hebben natuurlijk ook diverse keren technische sessies aangeboden. Ik hoor ook van deze en gene ook, dat men het uiteindelijk wel heeft begrepen wat hier wordt voorgesteld. Maar we zullen er zeker in de toekomst ook bij toekomstige rapportagemomenten al aandacht voor hebben, dat in ieder geval de stukken begrijpelijk zijn. Maar dat we ook door middel van sessies, zowel een bezoek aan de locatie, bezoek aan de mensen van

de BV en ook onze gemeentelijke mensen die erbij betrokken zijn, om u alle mogelijke informatie te geven, zodat u uw controlerende en kaderstellende taak hier net zo goed kan vervullen als ook bij andere projecten. Want dat is bij zo'n omvangrijk project inderdaad buitengewoon belangrijk."

9.3 Bevindingen

De bevindingen die in het hoofdstuk over Meerstad zijn aangegeven gelden ook voor Stadshavens. Het betreffen de bevindingen die te maken hebben met het onderbrengen van een omvangrijke opdracht voor het ontwikkelen van een gebied. Hierna zijn daarom alleen nog de specifieke bevindingen voor Stadshavens opgenomen.

1. De raad is bij het aangaan van de nieuwe BV Stadshavens geïnformeerd in overeenstemming met de afspraken zoals deze zijn vastgelegd in de "Kadernota verbonden partijen 2015".
2. De ervaringen rond Meerstad en CiBoGa en de lessen die daaruit getrokken zijn, zijn vertaald naar de wijze waarop de vennootschap Stadshavens en de besluitvorming is opgezet.
3. In de SOK zijn de samenwerkingsafspraken met de samenwerkingspartijen vastgelegd.
4. Wanneer de gemeente kaders wijzigt, zal de vennootschap eerst en zo spoedig mogelijk de consequenties in beeld brengen en deze vervolgens terugkoppelen naar de gemeente. Afhankelijk van deze resultaten zal de vennootschap vervolgens het overleg starten met de samenwerkingspartners.
5. Alle besluiten ten aanzien van investeringen in de openbare ruimte lopen via de raad.

10. WarmteStad BV

10.1 Geschiedenis

Op 10 januari 2014 is WarmteStad Holding BV (handelsnaam WarmteStad BV) opgericht door het Waterbedrijf Groningen Duurzaam BV. Tegelijkertijd is ook de op dat moment enige werkmaatschappij WKO Europapark B.V. opgericht, waarvan WarmteStad B.V. de enige (100%) aandeelhouder is. De aandelen uit de holding zijn, na besluitvorming via college en raad door de gemeente Groningen, in september 2014 voor 50% van het Waterbedrijf Groningen¹ en voor 50% in handen van de gemeente Groningen gekomen. Besluitvorming in de gemeente heeft plaatsgevonden volgens de regelingen in de Gemeentewet en de afspraken die daarover gelden met betrekking tot verbonden partijen. De raad heeft de mogelijkheid gehad om “wensen en bedenkingen” aan te geven. Met de oprichting van WarmteStad is een publiek bedrijf ontstaan dat een duurzame warmtevoorziening kan realiseren voor de gemeente Groningen en daarnaast de regie op verdere ontwikkeling kan houden. Met andere woorden: WarmteStad heeft een maatschappelijke opgave die een taak is van de gemeente. Daarom wordt ook gekozen om de taak dicht bij de gemeente uit te voeren.

Met de deelname in WarmteStad beoogt de gemeente de doelstellingen met betrekking tot “warmte” zoals vastgelegd in het Masterplan Groningen Energieneutraal 2035 (2011) te realiseren. De gemeente neemt een aanjagende en vooroplopende rol in. Er wordt door de gemeente ervaren dat andere (markt)partijen (op dit moment) dit op het gebied van warmte niet zondermeer doen en wanneer dit wel het geval is, alleen kiezen voor de meest rendabele projecten (zogenaamde ‘krenten uit de pap halen’). De aanpak voor “warmte” is uitgewerkt in de ‘Visie en Strategie voor ontwikkeling en gebruik van duurzame warmte en koude in de stad Groningen’. Met de inzet van water als warmtedrager, biedt WarmteStad aan inwoners en bedrijven in de stad Groningen voor de lange termijn betrouwbare, betaalbare en bovendien duurzame warmte (en/of koude) oplossingen. Hiervoor maakt zij gebruik van warmtenetten op verschillende temperatuurniveaus en duurzame bronnen als ondiepe bodemenergie (warmte en koudeopslag (WKO)), restwarmte uit datacenters en zonthermie.

Per 1 juli 2017 heeft WarmteStad de Noord-Nederlandse Duurzame Energie Alliantie (NDEA B.V.) overgenomen. Hiermee is WarmteStad, behalve van het zelf ontwikkelde WKO Europapark, ook eigenaar en exploitant geworden van onder andere twee duurzame energiesystemen voor warmte en koude in de stad Groningen geworden. De belangrijkste activiteiten van WarmteStad binnen WKO Europapark B.V. en NDEA B.V. zijn het oprichten, ontwikkelen, verwerven en exploiteren van WKO-systemen, bestaande uit onder meer bronnen, pompen, distributienetten, warmtepompen, warmtewisselaars en alles wat daar mee samenhangt, ten behoeve van de levering van warmte en koude aan afnemers gevestigd in de gemeente Groningen. WarmteStad verwarmt op dit moment met een collectief systeem voor WKO diverse gebouwen in de gemeente.

Na de oprichting heeft WarmteStad BV naast de collectieve WKO's ook een warmtenetwerk (warmtenet Noordwest) voor de bestaande bouw in Groningen ontwikkeld. Dit warmtenet maakt gebruik van restwarmte uit datacenters (datathermie) als duurzame bron voor het leveren van warmte aan huishoudens, bedrijven en instellingen in het noordwesten van de stad. Na het operationeel worden van het zonthermiepark Dorkwerd in de loop van 2024 wordt zonthermie als duurzame bron aan dit systeem toegevoegd. In de eerste jaren lag de focus voornamelijk op het ontwerpen en aanleggen van de benodigde infrastructuur en bronnen. Gaandeweg zijn ook steeds meer gebouwen aangesloten op het warmtenetwerk. Dit zorgde ervoor dat steeds meer huishoudens en bedrijven konden profiteren van duurzame warmte. Naarmate het warmtenetwerk groeide, is WarmteStad BV ook begonnen te investeren in nieuwe duurzame warmtebronnen, zoals zonthermie. De activiteiten in Noordwest zijn ondergebracht in twee werkmaatschappijen: Warmtenet Noordwest B.V. voor de productie en levering van warmte en Warmtetransport Noordwest B.V. voor het transport. WarmteStad (Holding) kent hierdoor momenteel vier werkmaatschappijen. Op die manier worden risico's gespreid en wordt levering en transport gescheiden van de productie van warmte.

¹ Het Waterbedrijf Groningen is een naamloze vennootschap (N.V.) waarvan de provincie Groningen en de Groningse gemeenten aandeelhouders zijn.

Ten aanzien van de activiteiten van WarmteStad geldt specifieke wet- en regelgeving die vastgelegd is in de Warmtewet. De Warmtewet is per 1 januari 2014 in werking getreden. Consumenten met een aansluiting op een warmtenet krijgen door de wet extra bescherming. De Warmtewet beschrijft hoe een klant met een warmtenetaansluiting extra beschermd wordt en zekerheid krijgt. Zo kunnen klanten rekenen op een betrouwbare levering, een redelijke prijs en goede service. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) ziet namens de overheid op toe dat de wet wordt nageleefd. Om warmte aan particulieren te kunnen leveren is een vergunning nodig.

Er is sprake van een langjarig tarievenbeleid welke jaarlijks wordt bijgesteld aan de hand van de gastarieven. De ACM stelt aan de hand van de Warmtewet eenmaal per jaar de bijstelling vast en daarmee de maximale tarieven die gehanteerd mogen worden. Verbruikers van een warmtenet kunnen niet overstappen naar een andere leverancier. Om te voorkomen dat warmteleveranciers misbruik maken van hun positie gelden maximale tarieven. Het warmtetarief is gekoppeld aan de gasprijzen. In de nieuwe Warmtewet zal dit mogelijk gaan veranderen. In de AVA worden de warmtetarieven volgens het door de AVA vastgestelde tarievenbeleid van WarmteStad jaarlijks goedgekeurd, nadat daar overleg met de gemeente en de in de gemeente actieve woningcorporaties over heeft plaatsgevonden. Op dit moment is een wetsvoorstel ter invoering van de Wet collectieve warmtevoorziening (Wcw) in procedure. De Wcw voorziet onder meer in een nieuwe wijze van marktregulering en tariefstelling. Als onderdeel van dit laatste wordt de gasreferentie vervangen door een meer op de kostprijs gebaseerde wijze van tariefbepaling. Volgens de laatst afgegeven planning van het rijk treedt de Wcw op 1 januari 2025 in werking.

WarmteStad is landelijk gezien één van de voorlopers in het verduurzamen van de warmtevoorziening in de gebouwde omgeving. Bovendien is WarmteStad als integraal publiek warmtebedrijf een voorbeeld voor de

wijze waarop het rijk collectieve warmtevoorziening onder de nieuwe Wcw geregeld wil hebben. Dat betekent ook dat het land mee kijkt hoe Groningen het aanpakt en welke resultaten op die manier van werken kunnen worden gerealiseerd.

WarmteStad heeft een samenwerkingsrelatie met alle vier de woningbouwcorporaties in de gemeente om haar activiteiten succesvol te kunnen uitvoeren. Deze leveren via de aansluiting van hun huurwoningen klanten aan WarmteStad. Het aansluiten van woningen van woningbouwcorporaties heeft de laatste tijd vertraging opgelopen doordat de afgifte van een voor versnelling bedoelde subsidie, waarmee WarmteStad de corporaties in de kosten voor aansluiting op het warmtenet tegemoet kan komen, bij het rijk aanmerkelijk meer tijd in beslag heeft genomen dan voorzien.

Uitgangspunt bij het deelnemen door de gemeente in WarmteStad is om op termijn te bezien of het mogelijk en wenselijk is het gemeentelijk aandeel over te dragen aan de markt als er geen publiek belang meer is vanuit de gemeente Groningen (uit: Deelneming WarmteStad Holding BV, 2014). De Wcw lijkt het vooralsnog echter onmogelijk te gaan maken om een meerderheidsbelang aan private partijen over te dragen. Mede daarom is hier nog niet expliciet aandacht aan gegeven.

10.2 Huidige situatie

10.2.1 Organisatie

De organisatie bestaat momenteel uit ongeveer 60 fte en groeit mee met de uitbreiding van de activiteiten van WarmteStad. De meeste medewerkers (ruim 50) zijn in dienst van de vennootschap. Er zijn (nog) enkele medewerkers vanuit het Waterbedrijf Groningen gedetacheerd en voor enkele functies is ook sprake van externe inhuur. De financiële administratie van WarmteStad is nog deels uitbesteed aan het Waterbedrijf via een dienstverleningsovereenkomst (DVO). Deze regelt ook de huisvesting die WarmteStad van het waterbedrijf afneemt. WarmteStad heeft de ruimte om eigen beleid te voeren voor het aantrekken of inhuur van medewerkers.

WarmteStad heeft voor haar medewerkers eigen arbeidsvoorwaarden en deze zijn niet gekoppeld aan die van de gemeente. WarmteStad is aangesloten bij de CAO voor productie- en leveringsbedrijven waar de energie- en warmtesector onder valt. De gemeente Groningen en het Waterbedrijf Groningen (beide aandeelhouder van WarmteStad) zijn preferred supplier met betrekking tot de inhuur van medewerkers door WarmteStad.

10.2.2 Doel gemeente

De raad bepaalt als 50% aandeelhouder mede het tempo waarin de groei van WarmteStad zal plaatsvinden. Sommige wijken in de stad zijn niet of minder geschikt om individueel te verduurzamen met bijvoorbeeld zonnepanelen en warmtepompen. Hier kan een collectieve voorziening als het warmtenet ingezet worden om dat deel van de duurzaamheidsagenda van de gemeente te realiseren. Er ligt momenteel al een transitievisie met de ambitie om uiteindelijk 50-80.000 woningen te verduurzamen door deze aan te sluiten op het warmtenet (onder meer in de wijken Paddepoel, Selwerd en Vinkhuizen). De gemeente treedt voor WarmteStad op als beleidsbepaler. WarmteStad fungeert als uitvoerder van dat beleid. In de markt wordt WarmteStad, volgens WarmteStad, echter gezien als regievoerder voor de aanleg van het warmtenet. De gemeente heeft evenwel de rol van aanjager om inwoners in het algemeen tot energiebesparing aan te zetten en daarmee ook het warmtegebruik te verlagen. Dit is geen taak van de vennootschap.

In de nieuw te ontwikkelen gebieden zoals Suikerzijde en Stadshavens wordt ook gewerkt aan verwarming/koeling door WKO. Hier is WarmteStad dus ook bij betrokken. Het is inmiddels duidelijk dat het Waterbedrijf Groningen de benodigde financiële middelen voor het doen van deze investeringen niet beschikbaar stelt. De gemeente zorgt daarom voor de benodigde financiering door een lening aan WarmteStad beschikbaar stellen. WarmteStad moet hierover rente betalen.

In het geval dat de gemeente ook meer kapitaal in de vorm van agio ter beschikking stelt aan WarmteStad

dan het Waterbedrijf dan kan dit impliceren dat het eigendomsbelang in Waterbedrijf kleiner wordt ten gunste van dat van de gemeente. Hiermee nemen voor de gemeente ook de risico's die samenhangen met het ingebrachte risicodragende kapitaal toe, maar - afhankelijk van de met het waterbedrijf gemaakte afspraken - ook het eigendomsaandeel in de vennootschap, de mate van zeggenschap en het eventuele aandeel in het dividend bij uitkering na het bereiken van voldoende financieel bedrijfsresultaat. Met haar (meerderheids)belang in de vennootschap kan de gemeente uiteraard ook haar doelstellingen op het gebied van verduurzaming en energielastenbeheersing verwezenlijken.

De activiteiten van WarmteStad zijn redelijk nieuw binnen de gemeentelijke organisatie en landelijk. Kennis wordt sinds 2015 opgebouwd binnen de gemeentelijke organisatie. Hiertoe wordt zoals bij Meerstad en Stadshavens een kernteam opgebouwd.

10.2.3 Governance

De control van WarmteStad in relatie tot de gemeente is gelaagd opgezet, zoals vastgelegd in de kadernota verbonden partijen. In de eerste plaats is er de concerndirecteur Stadsontwikkeling die optreedt als gedelegeerd aandeelhouder namens het college van B&W. Hij vertegenwoordigt de gemeente in de AVA en wordt ondersteund door een accountmanager. De vakdirecteur heeft eerstelijns control en fungeert als "opdrachtgever" bij gemeentelijke projecten, die gezamenlijk met WarmteStad worden uitgevoerd. Hij wordt ondersteund door een accountmanager vanuit programma Energie. Deze rollen wordt aangevuld door de financiële advies- en control rol die is weggelegd bij de directie Financiën en Concerncontrol. Daarnaast is de controller van Stadsontwikkeling direct betrokken en heeft Concerncontrol een control rol in relatie tot de afspraken die gemaakt zijn ten aanzien van de verbonden partijen. En er is sinds kort een intern directieoverleg voor de volgende fase van het Warmtenet Noordwest met de vakdirecteur, concerndirecteur en vertegenwoordiger aandeelhouder, accountmanagers en controller. De vennootschap

heeft zelf ook een controller in dienst en een externe accountant die de boeken jaarlijks controleert. De financiële controlling vanuit de deelneming zelf is via een DVO ondergebracht bij het waterbedrijf. De directeur WarmteStad is hiervoor statutair verantwoordelijk. De meerjarenramingen en investeringen zijn gebaseerd op haalbaarheidsstudies. Eventuele bijstellingen worden door gemeentelijke financiële specialisten beoordeeld en door control beoordeeld. De initiële haalbaarheidsstudie is eerder door de gemeente beoordeeld en er is een second opinion door een aantal externe adviespartijen (waaronder Berenschot, Rebelgroup en EY) uitgevoerd. In het directiestatuut en het aandeelhoudersreglement is vastgelegd tot welk bedrag (<100.000 euro) de directeur uitgaven kan doen. De gedelegeerd aandeelhouder kan uitgaven fiatteren tot een bedrag van € 2,5 miljoen. Alle uitgaven daarboven dienen eerst door de raad dan wel college besloten te worden volgens het mandaat van college en raad.

Minimaal zesmaal per jaar vindt er een AVA plaats. De accountmanagers, ondersteund door experts vanuit de organisatie bereiden de AVA voor en de gedelegeerd aandeelhouder neemt deel aan de AVA. De accountmanager heeft een coördinerende rol ten aanzien van het reilen en zeilen van WarmteStad en informeert de wethouder zowel inhoudelijk als op de terreinen van control. Verder is er regulier informeel overleg met de beleidsafdeling en met de woordvoerders van de betreffende wethouders. Sinds kort is er een intern directieoverleg voor de volgende fase van Warmtenet Noordwest.

De kaders zijn bij de oprichting door beide partijen vastgelegd. Wanneer de gemeenteraad kaders wenst te veranderen ten aanzien van WarmteStad dan is overleg en overeenstemming met het Waterbedrijf daarover nodig.

Samenwerking gemeente en WarmteStad

Om gebouwen aan te sluiten en het warmtenet uit te rollen zijn aanpassingen in de openbare ruimte nodig. Per project worden daarvoor business cases en een samenwerkingsovereenkomst (SOK) opgesteld met

afspraken over de samenwerking tussen gemeente en WarmteStad. Die samenwerking levert voor beide partijen synergie- en financiële voordelen op. Echter als de gemeente of WarmteStad niet tijdig volgens SOK-afpraak kan leveren, leidt dat tot latere aansluitingen en daarmee tot gedeelde inkomsten voor WarmteStad en mogelijk verdragingskosten voor beide partijen. Door het plaatsen op afstand van werkzaamheden, vindt een verzakelijking plaats.

Het huidige klantenbestand is nog niet voldoende om de kosten te dekken. Break-evenpunt wordt volgens de prognoses in 2025 verwacht, en is nodig om in ieder geval binnen de reguliere operationele bedrijfsvoering kostendekkend te kunnen werken.

De risico's voor WarmteStad betreffen met name het ontwikkelen van de warmte-infrastructuur waarbij WarmteStad voor haar inkomende kasstromen ook afhankelijk is van het beschikbaar komen van rijkssubsidies en het in voldoende mate kunnen aantrekken van klanten. Ook in de exploitatie worden risico's gelopen. De marktwaarde van de vennootschap voor de bepaling van de financiële risico's is gebaseerd op de verwachte inkomsten over een periode van 30 jaar. Hier zit veel onzekerheid in. Op korte termijn zijn er risico's dat rijkssubsidies voor netaanleg en gebouwaansluitingen door o.a. woningbouwcorporaties niet of onvoldoende verstrekt worden waardoor zij mogelijk afhaken. Inmiddels is er na aanvankelijke afwijzing door RVO en een daartegen lopend bezwaar van WarmteStad ook een mondelinge toezegging van de DG Energie van EZK dat een aangevraagde WIS-subsidie wat hem betreft alsnog beschikbaar zal moeten komen voor fase 2a.

10.2.4 Informatie raad

Vanuit WarmteStad is er geregeld contact met raadsleden waarbij deze worden bijgepraat over de ontwikkelingen en de plannen. Verder wordt de raad via de reguliere documenten die verbonden zijn aan de p&c-cyclus (begroting, jaarrekening, voortgangsrapportages) geïnformeerd. In aansluiting op het budgetrecht van de raad worden alle uitgaven

die niet onder de begrotingsposten zijn opgenomen via afzonderlijke raadsvoorstellen aan de raad voorgelegd.

De opgave in de gemeente is groot en er is gekozen voor een beheerste groeiscenario's in deelfasen, waarbij voor elke fase opnieuw een go/no-go besluit door de raad genomen kan worden. Het is echter een complexe materie waarbij ook nog verschillende scenario's aan de raad zullen worden voorgelegd, beoordeeld door externe adviesbureaus en bijhorende second opinion. Een van de laatste investeringsvoorstellen behelsde een document van 99 pagina's met veel technische termen. Voorafgaand aan de besluitvorming hierover zijn technische sessies voor raadsleden georganiseerd om nadere toelichting te geven over het investeringsvoorstel. Deze informatie en de argumenten die daarbij genoemd zijn, geven de raadsleden extra bagage om het betreffende raadsbesluit te kunnen bespreken en te beoordelen.

10.3 Bevindingen

1. De activiteiten van WarmteStad zijn uniek voor de gemeentelijke organisatie en landelijk.
2. Inhoudelijke kennis over de ontwikkeling, beheer en exploitatie van warmtenetten en WKO's is binnen de gemeentelijke organisatie in beperkte mate aanwezig.
3. Werken vanuit een vennootschap leidt tot een verzakelijking van de relaties en een versnelling van de energietransitie opgaven waardoor er meer aandacht is voor consequenties van veranderingen in bijvoorbeeld eerder vastgestelde uitgangspunten.
4. WarmteStad (en alle warmtebedrijven) heeft te maken met veel onzekerheden, hetgeen landelijk door het rijk en kabinet inmiddels is erkend. Aan een oplossing wordt gewerkt, zoals het beschikbaar komen van landelijke subsidies, de tariefstelling, een landelijk Garantiefonds voor het aantrekken van financiering, het borgen van het aantal aansluitingen door wijken van het gas af te kunnen halen e.d. Ook de lange doorlooptijd van 30 jaar en de landelijke ontwikkelingen voor energie, warmte en de energietransitie zorgen voor onzekerheden.
5. Er worden afzonderlijke technische sessies voor raadsleden georganiseerd om een toelichting te kunnen geven op complexe investeringsvoorstellen.
6. De raad krijgt veel technische informatie over investeringsvoorstellen. Raadsleden geven zelf aan dat ze te weinig kennis hebben om complexe raadsvoorstellen goed op hun merites te kunnen beoordelen.
7. De verdere ontwikkeling van het warmtenet, de aansluitingen en het opzetten van WKO's vergen de nodige investeringen. Het is inmiddels duidelijk dat het Waterbedrijf Groningen niet in dezelfde mate als de gemeente financieel mee blijft doen. Als de gemeente besluit om extra risicodragend kapitaal in te brengen, waarmee de benodigde investeringen gedaan kunnen worden, dan zal het belang en daarmee het risico maar mogelijk ook het rendement en de zeggenschap van de gemeente toenemen.

11. Conclusies en aanbevelingen

Aan de hand van de in de eerdere hoofdstukken aangegeven bevindingen zijn in dit hoofdstuk eerst de belangrijkste voor- en nadelen van het werken met gemeentelijke vennootschappen aangegeven. Aan de hand van de in de eerdere hoofdstukken aangegeven bevindingen zijn daarna de conclusies en aanbevelingen vermeld. Een overzicht van de meest opvallende overeenkomsten en verschillen tussen de vier in het onderzoek betrokken vennootschappen is in [bijlage 11](#) aangegeven.

11.1 Voor- en nadelen

In de praktijk worden meerdere voor- en nadelen door betrokkenen onderkend om als gemeente taken in een vennootschap onder te brengen, in plaats van deze vanuit de gemeentelijke organisatie uit te voeren. De belangrijkste zijn in onderstaande tabel aangegeven.

Voordelen gemeentelijke vennootschap	Nadelen gemeentelijke vennootschap
Verbijzonderen van een grote omvangrijke taak die de gemeentelijke organisatie anders uit balans zou kunnen brengen.	De gemeente heeft minder invloed op de wijze van uitvoering, maar blijft wel verantwoordelijk en wordt er in de praktijk ook door de buitenwereld op aangesproken.
Samenwerken met andere partners om lokaal iets op te bouwen en om specifieke kennis, die niet tot de kerntaken van de gemeente behoren, te laten inbrengen (zoals bij WarmteStad).	De bestuurlijke risico's zijn groter doordat de gemeente minder zicht en invloed heeft op de uitvoering.
In geval van gebiedsontwikkeltrajecten: het eenvoudiger inrichten van de administratie en het uitsmeren van plussen en minnen over een periode langer dan 10 jaar (maximale termijn BBV).	De gemeente kan meerdere rollen vervullen bij het realiseren van doelstellingen. Indien deze niet expliciet gemaakt worden kan het tot onduidelijkheid leiden in de samenwerking tussen vennootschap en de gemeente.
Enkelvoudige beslisstructuur in de vennootschap, waardoor in de uitvoering sneller gehandeld kan worden.	Wanneer bij de gemeente specifieke kennis ontbreekt of beperkt is dan is de gemeente in belangrijke mate afhankelijk van de kennis die in de vennootschap aanwezig is.
Een aan één opdracht toegewijd team, waardoor er minder fricties zijn over prioriteitsstelling in werkzaamheden.	Wanneer een vennootschap wordt aangegaan met een of meer partners (zoals WarmteStad) is het tussentijds wijzigen van de afspraken tussen de vennootschap en de gemeente minder makkelijk te realiseren, omdat daar overeenstemming tussen partijen voor nodig is en soms zelfs een statutenwijziging noodzakelijk is. Dit is ook aan de orde als er door de vennootschap een samenwerkingsovereenkomst met derden is afgesloten zoals Stadshavens.
Integraal werken is eenvoudiger te organiseren, vanwege de doelgerichtheid en de beperkte omvang van de organisatie.	De sturingsmogelijkheden voor de raad zijn beperkter omdat de raad op grotere afstand staat en de informatiepositie een andere is dan in het geval de taak wordt uitgevoerd binnen de gemeentelijke organisatie.
Veranderingen in de afgesproken kaders snel kunnen vertalen naar de effecten daarvan op de opdracht aan de vennootschap en het snel aangaan van het gesprek hierover tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.	

11.2 Conclusies

Algemeen

1. De kadernota Verbonden Partijen (2015, geactualiseerd in 2019) biedt door de wijze van inrichting van de controlfunctie, de aandacht voor de governance en de informatiepositie van de raad, een goede basis voor het oprichten van een vennootschap en de informatievoorziening in de fase daarna aan de raad.
2. Er wordt op het gebied van governance (in de Kadernota en de praktijk) geen onderscheid gemaakt naar aard, omvang, financiële inbreng, risico's en de mate van deelneming in een vennootschap.
3. In de Kadernota is vastgelegd dat de conceptbegroting en -rekening (en eventuele andere management/tussenrapportages) van de publiekrechtelijke verbonden partijen zoveel mogelijk worden geagendeerd voor het college op een moment dat er nog invloed op de besluitvorming van de vennootschap kan worden uitgeoefend. Het kan dus voorkomen dat er al besluiten genomen worden door de vennootschap zonder dat het college zich daarover heeft kunnen uitspreken.
4. De risico's bij de uitvoering van een taak worden grotendeels niet weggenomen door het opdragen daarvan aan een vennootschap waarvan de gemeente enig aandeelhouder is.
5. De gemeente blijft als aandeelhouder volledig risicodragend voor de omvang van haar financiële inbreng (aandelenkapitaal, leningen en garantstellingen), ook als zij niet enig aandeelhouder is.
8. Bij een vennootschap met (volledig) aandeelhouderschap van de gemeente kan de gemeente regie voeren op inhoud en tijd. Als de taak aan de markt wordt overgelaten is de invloed van de gemeente daarop zeer beperkt.
9. Nadeel van een gemeentelijke vennootschap ten opzichte van een private vennootschap is dat alle risico's bij de gemeente blijven en dat de financiering van investeringen ten laste van de gemeente komen.
10. De afweging om taken in een gemeentelijke vennootschap onder te brengen dan wel om deze aan de markt over te laten wordt nog niet scherp gemaakt. Wel wordt expliciet afgewogen of taken bij voorkeur vanuit de gemeentelijke organisatie dan wel vanuit een gemeentelijke vennootschap uitgevoerd zouden moeten worden.
11. Voor de bij dit onderzoek betrokken vennootschappen zijn geen afspraken gemaakt over het overnemen van gemeentelijk beleid (bijvoorbeeld richtlijnen ten aanzien van personeel, inkoop en duurzaamheid).
12. De raad maakt in de praktijk nauwelijks gebruik van de mogelijkheid om aanvullend op het wettelijk kader afspraken te maken over het verstrekken van extra informatie, besluitvorming, governance, e.d. en dit in de statuten vast te laten leggen.

Aangaan nieuwe vennootschappen

6. Voor het noodzakelijk expliciteren van maatschappelijke belangen voorafgaand aan het oprichten van een vennootschap dient extra tijd en inzet te worden vrijgemaakt.
7. Bij de afweging voor de gewenste vorm worden door het college vaak algemene argumenten (zoals slagvaardig, flexibel, publiek belang niet geborgd, verminderen risico's, e.d.) aangedragen. Deze zijn niet voor de specifieke situatie nader onderzocht of onderbouwd. Ook wordt er weinig aandacht besteed aan de maatschappelijke effecten en de consequenties voor actoren.
13. De controlfunctie is stevig aangezet in relatie tot de vennootschappen en bestaat uit diverse lagen. Hierdoor is zo goed mogelijk geborgd dat informatie vanuit en over de vennootschappen getoetst wordt en waar nodig en volgens de daarover gemaakte afspraken aan college en raad worden voorgelegd.
14. Voor de invulling van de opdrachtgevende rol van de gemeente is er een duidelijk kader of doelstelling nodig dat is vastgesteld door de raad. Zonder expliciet kader kan onvoldoende beoordeeld worden in hoeverre een vennootschap bijdraagt aan het realiseren van de doelstellingen van de gemeente. Er is in drie van de vier onderzochte cases een duidelijk

- kader meegegeven; het kader mist bij Martiniplaza.
15. Vertegenwoordiging vanuit de gemeente in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA) vanuit de organisatie (meestal een concerndirecteur) geeft een grotere kans op continuïteit ten opzichte van vertegenwoordiging door een bestuurder. Bovendien staat deze dichterbij de praktijk. Verder kan een wethouder in een lastige positie komen, omdat in de AVA het belang van de vennootschap voorop dient te staan en het politieke belang daar niet aan de orde is.

Informatievoorziening aan de raad

16. Het college verstrekt in voorkomende gevallen aan de raad volgens de daarover met de raad gemaakte afspraken informatie voor besluitvorming, dan wel de mogelijkheid "wensen en bedenkingen" te uiten.
17. Veel verantwoordingsinformatie over vennootschappen wordt in bijsluiters via reguliere rapportages zoals de jaarrekening gedeeld met de raad en komt door de omvang van de betreffende rapportage niet expliciet aan de orde in de raad.
18. In de herziening van de Kadernota Verbonden Partijen 2019 is vastgelegd om in het najaar via bijgestelde bijsluiters verantwoordingsinformatie aan de raad te leveren. Dit gebeurt in de praktijk niet.
19. De risicoparagraaf in de bijsluiters wordt aangepast als er majeure financiële veranderingen, zoals nieuwe investeringen, aan de orde zijn. De bepaling van de risico's is vooral financieel technisch van aard en gerelateerd aan de door de gemeente beschikbaar gestelde financiële middelen. Bedrijfseconomische risico's en risico's in de bedrijfsvoering worden daarin niet of beperkt meegenomen.

Sturing door de raad

20. De raad heeft sturingsmogelijkheden zodat publieke regie en publieke legitimatie goed geborgd kunnen worden. De raad maakt zowel bij het oprichten van een vennootschap als bij bestaande vennootschappen geen optimaal gebruik van deze mogelijkheden.
21. De raad focust vooral op een vennootschap bij het

- oprichten daarvan. Daarna is er minder specifieke aandacht voor de vennootschap. De speciale sessies (voorheen oktober-commissie) die jaarlijks plaatsvonden zijn door de raad afgeschaft. Hierdoor wordt door de raad geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om specifiek in te zoomen op één of meerdere vennootschappen en zich daarover uitgebreider te laten informeren. Ook maakt de raad weinig gebruik van het aanbod vanuit de organisatie om specifieke kennis op te doen over het werken met vennootschappen of over bijzondere technische aspecten zoals de werking van het grondbedrijf.
22. In het geval van complexe besluiten (zoals in geval oprichten Stadshavens BV) en zeer technische besluiten (bijvoorbeeld investeringsvoorstellen van WarmteStad) maakt de raad slechts beperkt gebruik van ter beschikking staande instrumenten om bijvoorbeeld een extra overleg te voeren of een second opinion uit te laten voeren. De raad besluit in die gevallen enkel op basis van de bij het voorstel geleverde informatie en veelal op basis van vertrouwen in het college.
 23. "Wensen en bedenkingen" die in de meningvormende sessies door raadsleden worden geuit, worden niet separaat vastgelegd; ze zijn wel te distilleren uit het verslag van de bespreking. De concrete toezeggingen die de portefeuillehouder tijdens deze sessies doet, worden wel in een afzonderlijke lijst vastgelegd. Er zijn door de raad in de onderzoeksperiode geen wensen of bedenkingen op voorgelegde documenten vastgesteld of amendementen op voorstellen aangenomen.

11.3 Aanbevelingen

Algemeen

1. 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. (*college*)
2. Stel tussentijds een risicoanalyse op in geval van

een hoog risicoprofiel van een verbonden partij en beperk dat niet tot één keer per jaar. (*college*)

3. 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. (*college*)
4. 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. (*college en raad*)

Aangaan nieuwe vennootschappen

5. 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). (*college*)
6. 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. (*college en raad*)
7. 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. (*raad*)
8. Maak expliciet duidelijk welke rollen de gemeente vervult bij het realiseren van de beoogde doelstellingen en leg vast wat dat betekent voor de besluitvormingsprocessen. (*college en raad*)
9. 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. (*college en raad*)

Sturing ten aanzien van bestaande vennootschappen

10. 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. (*college en raad*)
11. 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. (*college en raad*)

Informatie aan de raad

12. Maak bij langjarige trajecten (zoals de ontwikkeling van het warmtenet en WKO's bij WarmteStad) en bij gebiedsontwikkelingprojecten (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. (*college en raad*)
13. 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. (*raad*)

Sturing door de raad

14. 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. (*raad*)
15. 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. *(raad)*

16. 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. *(raad)*

Schriftelijke reactie college van B en W

Inleiding

In deze brief geven wij de bestuurlijke reactie weer op het rekenkamerrapport met betrekking tot (een aantal) privaatrechtelijke verbonden partijen (Raad aan de kant bij taak op afstand). We zullen ingaan op de conclusies en aanbevelingen n.a.v. de onderzochte privaatrechtelijke verbonden partijen, maar trekken onze reactie iets breder, omdat we in het najaar willen komen met een voorstel voor een nieuwe geactualiseerde Kadernota verbonden partijen, waar het ook gaat over de bestuursrechtelijke verbonden partijen (gemeenschappelijke regelingen).

Wij zullen in deze reactie met name ingaan op de grote lijnen van het rapport van de Rekenkamer. Dit om recht te doen aan de vraag hoe college en raad (in het vervolg) omgaan met privaatrechtelijke verbonden partijen, zowel bij nieuwe verbonden partijen als met de bestaande verbonden partijen. Naast op de grote lijnen zullen we ingaan op enkele specifieke conclusies en aanbevelingen uit het rapport.

We willen beginnen met de algemene constatering van de Rekenkamer dat de control goed geregeld is en dat de raad voldoende wordt geïnformeerd. Dat zijn zeker in een gemeentelijk context belangrijke constatering. Tegelijkertijd staan wij vanzelfsprekend open voor eventuele verbeteringen die de Rekenkamer noemt. Een belangrijke algemene conclusie is wellicht wel dat de informatievoorziening van het college voldoende is, maar niet de discussie met de raad faciliteert.

Daar willen wij graag met de raad over in gesprek om te horen wat wij hierin kunnen doen. Gaat het om de compleetheid van de informatie, de manier waarop de informatie wordt voorgelegd, de timing van het voorleggen of zijn er nog andere relevante aspecten waarin het college de raad tegemoet kan komen?

Wij denken dat dat de meest relevante en interessante discussie oplevert die bij kan dragen aan verbetering. Verder willen wij een aantal kanttekeningen maken ten aanzien van het rapport in zijn geheel:

Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden:

Bij het omgaan met verbonden partijen gaat om het samenstel van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen een gemeenterechtelijke context. Dat samenstel moet samenhang vertonen. Verantwoordelijkheid zijn zonder bevoegdheden te hebben is moeilijk uitvoerbaar, taken uitvoeren zonder daarvoor verantwoordelijk te zijn is niet passend binnen het gemeentelijk systeem en juridisch is voor het uitoefenen van een taak ook een bevoegdheid noodzakelijk.

Als het dan zo is dat taken (meer) op afstand worden gezet (door het instellen van verbonden partijen), veranderen daarmee logisch de bevoegdheden en heeft dat ook consequenties voor verantwoordelijkheden.

Verder neemt bij het op afstand zetten van taken ook de complexiteit van handelen en besluiten toe. Naast de ingewikkeldheid van de betreffende materie (bijvoorbeeld energietransitie) zal ook de structuur en het proces van besluitvorming vanuit gemeentelijk perspectief ingewikkelder worden. Want de structuur past niet meer in de gemeentelijke verantwoordelijkheden. Er moeten allerlei zaken in statuten, directie- en werkplannen en overeenkomsten geregeld worden om te borgen dat taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden nog steeds samenhang vertonen.

Dat betekent een plicht om zaken helder(der) op te schrijven. Wellicht dat de suggestie van de Rekenkamer om besluitvorming over de instelling van nieuwe verbonden partijen in fases te laten verrichten daarbij kan helpen.

Bestuurlijke aandacht:

Verder is het natuurlijk ook zo dat verbonden partijen, waar weinig aan de hand is (lijkt!), niet de politiek-bestuurlijke aandacht en urgentie hebben. Maar waar dat wel zo is ligt op het college de plicht om de raad vroegtijdig en compleet te informeren en daarmee in staat stellen een sturende rol te kunnen spelen. Dat vraagt om maatwerk.

Dat zal dan, met name waar een verbonden partij op grotere afstand staat (als de gemeente geen meerderheidsaandeelhouder is), vooral via de politieke lijn zijn, en minder in de formeel juridische.

Raad aan zet:

Voor een aantal aanbevelingen geldt dat daar de gemeenteraad zelf aan zet is. Graag horen we van de gemeenteraad welke extra informatie of welk proces van besluitvorming nodig is om de gemeenteraad beter in positie te krijgen. En wellicht licht daar ook een rol voor de griffie.

Een extra raadscommissie over verbonden partijen is natuurlijk altijd mogelijk, maar past niet helemaal in het beeld waarbij verbonden partijen deel uitmaken van de programmabegroting- en rekeningcyclus. Verbonden partijen dragen bij aan gemeentelijke doelen, dan is het ook logisch om daar in het kader van de begroting of rekening over te spreken. En nogmaals, als er tussentijds relevante ontwikkelingen zijn, dan heeft het college altijd de plicht om de raad daar tijdig over te informeren. De raad kan dan het onderwerp agenderen.

We realiseren ons dat voor een raad in een informatieachterstand, het moeilijk is om aan te geven welke informatie hij juist nodig heeft om achterstand te overbruggen. Maar wij vrezen daarom dat een enkele jaarlijkse extra aparte raadsvergadering over alleen verbonden partijen niet heel veel toevoegt. En we willen waarschuwen voor mogelijke "papierentijgers".

Wat we in elk geval over nemen is de aanbeveling om explicieter bij de besluitvorming aan te geven waarom er voor een privaatrechtelijke vorm wordt gekozen.

Een paar resterende opmerkingen:

Wij vinden de bevindingen over Warmtestad wat te ongenueanceerd. Wij geven toe dat het hier materie betreft die voor de gemeente relatief nieuw is, zeker in relatie tot gebiedsontwikkeling. Tegelijkertijd denken wij dat wij als gemeente al zoveel kennis hebben opgebouwd, en onze governance zodanig ingericht te hebben, dat we het hier hebben over een verantwoord proces, waarbij zeker risico's worden gelopen, maar deze zijn in beeld.

De Rekenkamer doet de suggestie om politiek bestuurders niet de rol van aandeelhouder (in de AVA) op zich te nemen. Of een wethouder wel of niet zelf de rol van aandeelhouder van een verbonden partij op zich neemt, vinden we echter arbitrair. Want of het nu een bestuurder of een medewerker is die de gemeente vertegenwoordigd doet ook geen afbreuk aan de politieke verantwoordelijkheid die het college altijd houdt. De altijd aanwezige spreekwoordelijke "dubbele pet" kan daarnaast ook een probleem zijn voor een (concern) directeur. Daarenboven kan de inzet van een politiek bestuurder benadrukken dat het hier om een "chef-sache" gaat. Ons voorstel is om van geval tot geval te bezien door wie de rol van aandeelhouder wordt vervuld. Dat kan dus bij Martiniplaza anders zijn dan bij Warmtestad.

Voor Martiniplaza zullen wij beoordelen in hoeverre het nodig en wenselijk is om in de toekomst een scherper afgebakend kader te scheppen.

We zien ook zelf nog mogelijkheden om het beleid met betrekking tot verbonden partijen nog wat aan te scherpen en gericht te maken. Met name ook door een onderscheid te maken in verbonden partijen met en zonder risico's, gekoppeld aan zeggenschap. Voor de meer risicovolle verbonden partijen stellen we een versterkte governance voor.

We leggen daarom in het vierde kwartaal een nieuwe nota verbonden partijen voor, waarin de aanbevelingen van de Rekenkamer een plaats krijgen, naast een aantal verbeteringen die we zelf voorstellen.

Conclusie:

Met onze reactie geven wij aan dat wij de aanbevelingen van de Rekenkamer ter harte nemen. Wij horen graag van u welke conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer u met name gerealiseerd wilt zien. Wij zullen de aanbevelingen zoveel mogelijk overnemen, en doen dat in de vorm van een nieuw vast te stellen Kadernota Verbonden partijen 2024 aan u ter besluitvorming zullen voorleggen.

Verslag gesprek in kader bestuurlijk wederhoor

Gespreksverslag

Aanwezig: namens de gemeente Mirjam Wijnja (wethouder financiën) en Peter Ritzema (concerncontroller); namens de Rekenkamer Groningen Hans van Mossevelde en Barbara Brink

Datum: 23 juli 2024

Vooraf

Hans van Mossevelde licht toe dat de procedure van wederhoor deze keer iets afwijkt van de standaardprocedure. Na het toezenden van het rapport van de Rekenkamer aan het college, is alsnog een ambtelijke reactie bij de Rekenkamer terecht gekomen via de contactpersoon in de gemeentelijke organisatie. Dit heeft geresulteerd in een beperkte aanpassing in het hoofdstuk over Martiniplaza. De aangepaste versie is voorafgaand aan dit gesprek gedeeld met het college en de ambtelijk contactpersoon is er van op de hoogte gesteld. Het is van belang om te benadrukken dat deze wijzigingen geen invloed hebben op de conclusies en aanbevelingen die in de eerdere versie van het rapport zijn opgenomen en die vandaag besproken worden. Het college heeft al een schriftelijke bestuurlijke reactie met de rekenkamer gedeeld. Deze wordt als leidraad gehanteerd in het gesprek.

Warmtestad

Van Mossevelde vraagt naar een nadere toelichting op de opmerking dat de bevindingen over WarmteStad te ongenueanceerd zijn. Mirjam Wijnja geeft aan dat op andere terreinen zoals gebiedsontwikkeling er door de jaren heen expertise is opgebouwd en er veel kennis en ervaring binnen de gemeente bestaat. Deze kennis stelt de gemeente in staat om bij de vennootschappen als tegenkracht te functioneren. Bij WarmteStad is deze jarenlange ervaring er niet. Het college is zich hiervan bewust. Door een andere manier van werken, door continue bij te sturen, door scherp te zijn op wat ze moeten weten, levert het verschil in kennisniveau echter geen risico op, aldus Wijnja. Het rapport lijkt het onderscheid tussen deze twee situaties zwart-wit voor te stellen dan zoals deze beleefd wordt.

Van Mossevelde stelt dat het onderzoek toont dat er wel degelijk een risico is: zo worden er veel aannames gedaan, ontwikkelt het domein zich snel en wordt wet- en regelgeving geregeld aangepast onder meer wat leveringstarieven betreft en mogelijke subsidievoorwaarden voor onder andere woningbouwcorporaties. Dat heeft consequenties voor WarmteStad. Dit vraagt een goede organisatie van tegenmacht. Wijnja erkent dat er een onzekerheid is. Met de onzekerheid houden we rekening in de organisatie. De aanduiding ongenueanceerd was gericht op de constatering dat er geen jarenlange ervaring is.

Van Mossevelde geeft een voorbeeld. Bij een zeer omvangrijk investeringsvoorstel aan de raad is een second opinion aangevraagd door WarmteStad. Dat had de gemeente ook zelf kunnen doen, om meer grip te houden. Ook de raad zou een dergelijke second opinion kunnen vragen, hiermee zou de kennispositie verder versterkt kunnen worden. Peter Ritzema vindt de aanbeveling om als gemeente zelf een second opinion aan te vragen zeer goed. Hij stelt dat de gemeente aan het pionieren is. De kennis groeit, andere gemeenten zoeken Groningen op. Het is nieuw en complex en daar is iedereen zich van bewust, daar kan een second opinion de gemeente in dat proces sterken. Van Mossevelde bevestigt dat het complexe materie is en die de komende jaren nog sterk in ontwikkeling zal blijven. Wijnja geeft aan dat het blijvend aandacht vraagt van de organisatie en het college.

Dubbele pet

De Rekenkamer merkt op dat het afvaardigen van wethouders (in plaats van een directeur) naar de vergadering van aandeelhouders (AVA) lastige situaties kan opleveren. In de bestuurlijke reactie stelt het bestuur dat de "dubbele pet" ook een probleem kan zijn voor een (concern)directeur. Van Mossevelde stelt dat de dubbele pet van de directeur een andere is dan die van de wethouder. Wijnja stelt dat een ieder een scherp onderscheid kan maken door te kijken naar de rol in de vergadering. Dit is wel afhankelijk van de aandeelhoudersvergadering, de thema's die besproken

worden en de rolvastheid van degenen aan tafel. Daar moeten we ons bewust van zijn. Er moet ook bedacht worden dat een college in een rijdende trein stapt. Met de ervaring die je opbouwt kun je vervolgens per situatie bepalen wat de logische persoon is. Bij Martiniplaza wordt dit onderwerp nu onder meer besproken.

Van Mossevelde vraagt welke rol de in de bestuurlijke reactie genoemde 'chef sache' daarbij speelt. Wijnja geeft aan dat dat toch niet bepalend is of er een wethouder als vertegenwoordiger namens de gemeente deelneemt aan de aandeelhoudersvergadering van een vennootschap. Van Mossevelde geeft aan dat het niet alleen nodig is om te bepalen wie op welke plek het beste past, maar dit ook periodiek te heroverwegen omdat het ontwikkelingsstadium van de vennootschap dan wel de omstandigheden waarin gewerkt wordt zodanig veranderd zijn dat een andere vertegenwoordiging vanuit de gemeente gewenst is. De kadernota geeft aan dat elke vier jaar een heroverweging van de vennootschappen dient plaats te vinden. Op dat moment van heroverweging zou je ook kunnen nadenken of de vertegenwoordiger namens de gemeente in de aandeelhoudersvergadering nog de meest wenselijke is. Wijnja is het eens dat een periodieke heroverweging van belang is.

Van Mossevelde stelt dat de periodieke controle op de organisatie van de vennootschappen al gebeurt door control. In het rapport staan op verschillende plekken complimenten over control. Desondanks kunnen dingen anders gaan. Wijnja erkent dat er altijd onverwachte gebeurtenissen invloed kunnen hebben. Ze is blij met de constatering dat control goed functioneert.

Informatie aan de raad

Van Mossevelde geeft aan dat ook de informatievoorziening (vanuit control) aan de raad goed verloopt. Dit is goed geregeld op papier en in de praktijk. Naar aanleiding daarvan wil Wijnja graag in gesprek met de raad over de wijze waarop die informatie beter kan landen. Daar heeft de Rekenkamer een aantal aanbevelingen over gedaan. Ritzema geeft aan dat er de afgelopen jaren op verschillende manieren is geëxperimenteerd. Eventuele wijzigingen in de wijze waarop wordt geïnformeerd zou in gesprek met de griffie kunnen worden uitgewerkt.

Overig

Van Mossevelde refereert aan de ontwikkelingen bij Martiniplaza. Het maatschappelijk nut wordt door de gemeente steeds meer erkend. Hier zouden meer handen en voeten aan gegeven kunnen worden. Ritzema geeft aan dat de gemeente hier mee bezig is in het kader van de toekomstplannen. Dit wordt in de brief niet zo expliciet genoemd, omdat het nog in ontwikkeling is. Van Mossevelde stelt dat er een belang is om heldere doelstellingen te formuleren. Die helpen in de besluitvorming. Wijnja erkent dit. Wijnja geeft aan blij te zijn met het rapport. Ze benoemt nog dat de aanbevelingen meegenomen zullen worden bij het herzien van de kadernota.

Bijlage 1 Namen geïnterviewde personen

Gemeente Groningen

De heer S. Akkerman	(accountmanager Stadshavens B.V.)
De heer M. Ermers	(concerncontroller WarmteStad B.V., Meerstad B.V. en Stadshavens B.V.)
De heer M. Floor	(accountmanager MartiniPlaza B.V.)
De heer F. Hiemstra	(controller MartiniPlaza B.V.)
De heer J. Lanenga	(concerncontroller)
De heer B. Popken	(concerndirecteur Stadsontwikkeling, Vastgoedbedrijf en Economische Zaken)
De heer P. Ritzema	(concerncontroller)
De heer A. Said	(accountmanager WarmteStad B.V.)
De heer K. van der Wal	(concerndirecteur Sociaal Maatschappelijk Domein)
De heer J.M. Wester	(manager Grondbedrijf en accountmanager Meerstad)

Gemeentelijke vennootschappen

De heer W. de Kok	(directeur MartiniPlaza Exploitatie B.V. en -Vastgoed B.V.)
De heer M. Amperse	(manager Finance & control)
De heer J. Dijkstra	(directeur Meerstad B.V.)
De heer D. Hogeveen	(controller Meerstad B.V.)
De heer R. Leverman	(directeur Stadshavens B.V.)
De heer J. Haringsma	(controller Stadshavens B.V.)
De heer D. Takkebos	(directeur WarmteStad B.V.)
De heer W. Deddens	(operational manager WarmteStad B.V.)
De heer E. Flart	(manager Quality and Compliance WarmteStad B.V.)

Bijlage 2 Lijst van geraadpleegde documenten

Documenten over verbonden partijen gemeente Groningen

Kadernota verbonden partijen 2015
Notitie verbonden partijen 2016
Verbonden partijen 2018 (oktober 2018)
Collegebesluit heroverweging verbonden partijen 2019
Collegebesluit aanwijzing bestuurders, 2019
Raadsbrief heroverweging verbonden partijen, 2019
Bijsluiters verbonden partijen (uit Jaarrekening 2022)
Raadsvoorstel Verzamelvoorstel vertegenwoordiging verbonden partijen 2022, 2022
Taken en verantwoordelijkheden, februari 2023
Werkblad risicobeoordeling verbonden partijen, 2023
Jaarrekening 2022 gemeente Groningen, 2023
Format verbonden partijen uitvraag sjabloon 2024, 2023
Raadsvoorstel Oprichten gemeentelijk energiebedrijf holding BV, 2023
Verslagen en besluiten Politieke Woensdag, periode 2021-2023

Documenten over MartiniPlaza

Extern onderzoek "Onderzoek Toekomst MartiniPlaza", 2016
Raadsbrief MartiniPlaza: vastgoed en governance, wensen en bedenkingen, 2018
Raadsbrief Actuele stand van zaken MartiniPlaza, 2019
Raadsbesluit Visie MartiniPlaza, 2021
Raadsbrief Meerjarenonderhoud MartiniPlaza (wensen en bedenkingen), 2021
Raadsbrief Voortgang onderzoek MartiniPlaza 3.0, 2022
AVA- verslagen, periode 2021-2024
Jaarrekeningen MartiniPlaza, periode 2019-2022

Documenten over Meerstad

Oprichtingsakte Grondexploitatie maatschappij Meerstad Beheer BV, 2005
Oprichtingsakte Grondexploitatie maatschappij Meerstad C.V, 2005
Vervolgproces project Meerstad, 2013
Herziening grondexploitatie Meerstad, 2022
Notitie parameters GREX Meerstad, 2022
Akte Statutenwijziging Grondexploitatie maatschappij Meerstad Beheer BV, 2022
Herziening grondexploitatie Meerstad, 2022
Raadsvoorstel Agenda voor de toekomst Meerstad + Wensbeeld, 2022
Jaarplan GEM Meerstad CV, 2023 (vertrouwelijk)
Raadsvoorstel Herziening grondexploitatie Meerstad 1-1-2023, 2023
Geconsolideerde Jaarrekening 2022 GEM Meerstad Beheer BV, 2023
Raadsvoorstel Vaststelling MER Gebiedsontwikkeling Meerstad-Noord, 2023
Raadsvoorstel Keuze voorkeursvariant verdere uitwerking Agenda voor de Toekomst Meerstad, 2023
Verslagen AVA-vergaderingen, periode 2018-2023

Documenten over Stadshavens

Raadsbrief Ontwikkeling Stadshavens AoH, 2020
Raadsbrief Organisatie gebiedsontwikkeling De Suikerzijde en Stadshavens procedure wensen en bedenkingen, 2021
Besluitvormingsregeling Stuurgroep Stadshavens, 2021
Raadsvoorstel Samenwerkingsovereenkomst Stadshavens, 2022
Tijdelijk besluitvorming Stadshavens, 2022
Raadsvoorstel SOK Stadshavens, 2022
Akte van oprichting Stadshavens BV, 2022
Raadsvoorstel Herziening grondexploitaties Stadshavens per 1-1-2023, 2023
Raadsbrief Voorontwerp wijziging omgevingsplan en MER Stadshavens, 2023
Organisatie Stadshavens in relatie tot de gemeente, 2023
Verslagen AVA-vergaderingen, periode 2021-2023

Documenten over WarmteStad

Raadsvoorstel Deelneming WarmteStad Holding BV, 2014
Akte van oprichting WarmteStad BV, 2014
Directiereglement WarmteStad BV, 2016
Raadsvoorstel definitief investeringsvoorstel Warmtenet Noordwest, 2019
Presentatie Strategiesessie "Wij werken aan een duurzame toekomst", WarmteStad, 2021
Presentatie Bouwstenen strategie "Wij werken aan een toekomstbestendige onderneming", WarmteStad, 2021
Raadsvoorstel Vervolgfinanciering Warmte Koude Opslag (WKO) en toekomstperspectief WarmteStad, 2022
Presentatie AVA Verwachte ontwikkelingen, WarmteStad, 2022
Presentatie Programma WarmteStad, WarmteStad, 2022
Presentatie "Groningen, mijn WarmteStad", WarmteStad, 2023
Raadsvoorstel Vervolginvestering Warmtenet Noordwest fase 2a en verkenning 2b, 2023
AVA-verslagen, periode 2021-2023

Overige informatie

Eindrapport Blauwe Stad, 2010
Handreiking Wet Markt en Overheid, Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, 2012
Gemeentelijk aandeelhouderschap Den Haag, gemeente Den Haag, 2013
Onderzoeksrapport samenwerkingsverbanden, Rekenkamercommissie Groningen, 2014
De raad op afstand, Rekenkamerrapport Doetinchem, 2015
Verzelfstandiging en samenwerking bij decentrale overheden, VNG, 2015
Publieke waarde in de knel, Rekenkamer Rotterdam, 2019
Warmte zonder leiding, Rekenkamer Rotterdam 2019
Uitholling democratisch proces, artikel uit Gemeente Nu, 2020
Evaluatie verbonden partijen, Waterschap Noorderzijlvest, 2021
Sturen op een sterk sportbedrijf, Rekenkamer Lelystad, 2021
Overheid als marktpartij, uit Info Rijksoverheid, 2023

Bijlage 3 Overzicht verbonden partijen (uit Jaarrekening 2022)

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. Meerschapp 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

Bijlage 4 Verdeling taken en verantwoordelijkheden verbonden partijen

Organisatieonderdeel verbonden partij	Het inhoudelijke organisatieonderdeel is verantwoordelijk voor het accountmanagement van de verbonden partij.	
Rollen en Verantwoordelijkheden	1. Beleidsmedewerker / accountmanager	De beleidsmedewerker is de accountmanager voor de verbonden partij. De accountmanager is contactpersoon en verantwoordelijk voor de bundeling van informatie binnen de gemeentelijke organisatie en heeft een directe lijn naar de inhoudelijke wethouder/burgemeester. Hij/zij initieert jaarlijks gesprek met de directeur van de betreffende verbonden partij in aanwezigheid van de controller en eventueel de financieel adviseur. Hij/zij is verantwoordelijk voor de aanlevering van de informatie in de financiële bijsluiter tbv de begroting, jaarrekening en raadscommissie verbonden partijen. Hij/zij is verantwoordelijk voor de aanlevering annotatie tbv de bestuurlijk overleggen. Hij/zij is verantwoordelijk voor het tijdig aanleveren van de jaarrekening en financiële en beleidsmatige uitgangspunten voor 15 april van elk jaar aan de raad (GR's). Hij/zij is verantwoordelijk voor het tijdig aanleveren van de begroting van de verbonden partij. Hij/zij is verantwoordelijk voor tijdige afstemming met de controller.
	2. Financieel adviseur	Het inhoudelijke organisatieonderdeel/accountmanager wordt bij verbonden partijen ondersteund door de financieel adviseurs van het SSC-Financiën (Afdeling Advies, Financiën, Bedrijfsvoering)
	3. Concerncontrol	De controller is bij de verbonden partij verantwoordelijk voor de tweedelijns control en heeft een directe lijn naar de wethouder Financien. In samenwerking met de coordinator Verbonden partijen (afd. Advies, Financien & Bedrijfsvoering) wordt de jaarlijkse vergadering van de raadscommissie F&V voorbereid. Voorts actualiseert concerncontrol periodiek de kadernota verbonden partijen.
	4. P&C-medewerker	De P&C-medewerker is verantwoordelijk voor de rapportage en verantwoording (P&C-cyclus). Dit betekent dat de P&C-medewerker de paragraaf en het programma van de betreffende verbonden partijen in de jaarrekening en begroting toetst op correctheid en volledigheid.
	5. Samenwerking beleidsmedewerker, financieel adviseur en concerncontroller	Op initiatief van de accountmanager (beleidsmedewerker) is er ten minste 1 keer per jaar (bij het opstellen paragraaf verbonden partijen en programma voor de begroting en jaarrekening) overleg over de verbonden partij met de directeur, controller en eventueel financieel adviseur. Daar kunnen onderwerpen ter sprake komen als eventuele risico's, actuele zaken en ontwikkelingen, belangrijke investeringsbeslissingen, voortbestaan verbonden partij en geldleningen ed (opsomming niet limitatief).
	6. Samenstellen "Paragraaf en programma verbonden partij" in jaarrekening en begroting	De accountmanager (beleidsmedewerker) heeft een verantwoordelijkheid en directe lijn naar de verschillende directies en/of verbonden partijen. Dit betekent dat de accountmanager (ondersteuning: kan financiële info opvragen bij financieel adviseur) zorgt voor tijdige aanlevering van de relevante informatie om te komen tot de paragraaf verbonden partijen. Deze informatie wordt aangeleverd doormiddel van een geactualiseerde bijsluiter. De P&C-medewerker is dan in staat om op een adequate wijze de paragraaf en paragraaf verbonden partijen samen te controleren op correctheid en juistheid (P&C-cyclus).
Adviseur Verbonden Partijen	Advies, Financiën en Bedrijfsvoering	Algemene coördinatie:
P&C en Beleid Verbonden Partijen	Planning en Control - Beleid	Coördinatie P&C-beleid
	Concerncontrol	Algemene coördinatie

Verbonden Partijen (financieel- en bestuurlijk belang)	Inhoudelijke Wethouder/Burgemeester	Concern-controller	Beleids-medewerker	Financieel Adviseur	Vanuit de lijn	P&C -medewerker	Extra Governance	Opstellen Jaarrek./Begroting	Directie	Hoofdprogramma	Gerelateerde programma	< 100,000 (exposure of jaarlijkse bijdrage)
2. GEMM CV en BV (Meerstad)	Wethouder Van Niejenhuis						XX	Door de eigen organisatie	Stadsontwikkeling	Wonen	Economie & Werkgelegenheid	
8. WarmteStad Holding BV	Wethouder Broeksma						XX	Door Waterbedrijf Groningen	Stadsontwikkeling/GMT (Ondw. Energie)	Wonen	Economie & Werkgelegenheid	
9a. MartiniPlaza Vastgoed BV	Wethouder Van Niejenhuis						XX	Door de eigen organisatie	Concernstaf (aandelen) en MO (Subsidie)	Cultuur	Economie & Werkgelegenheid	
9b. MartiniPlaza Exploitatie BV	Wethouder De Wrede						XX	Door de eigen organisatie	Concernstaf (aandelen) en MO (Subsidie)	Cultuur	Economie & Werkgelegenheid	
33. Stadshaven BV	Wethouder Van Niejenhuis											

Bijlage 5 Werkblad risicobeoordeling verbonden partijen

A. Financiële risico's	Laag 1	2	Gemiddeld 3	4	Hoog 5	Score	Weging	Toelichting op vraag:	Toelichting op antwoord:
A1. Wat is de omvang van het financieel belang in de verbonden partij? (kan ook N.V.T.)	< 0,025% balanstotaal (lager dan 0,5 miljoen)	>= 0,025% en < 0,1% balanstot. (vanaf €0,5 tot €2,2 miljoen)	>= 0,1% en < 0,25% balanstot. (vanaf €2,2 tot €5,4 miljoen)"	>= 0,25% en < 0,5% balanstot. (vanaf €5,4 tot €10,8 miljoen)	>= 0,5 % balanstotaal (hoger dan €10,8 miljoen) "		2	De financiële impact voor de gemeente bij discontinuïteit. Gaat om boekwaarde deelneming + boekwaarde uitstaande leningen.	
A2. Wat is de omvang van (geplande) financiële bijdragen aan de verbonden partij? (kan ook N.V.T.)	< 0,025% balanstotaal (lager dan 0,5 miljoen)	>= 0,025% en < 0,1% balanstot. (vanaf €0,5 tot €2,2 miljoen)	>= 0,1% en < 0,25% balanstot. (vanaf €2,2 tot €5,4 miljoen)"	>= 0,25% en < 0,5% balanstot. (vanaf €5,4 tot €10,8 miljoen)	>= 0,5 % balanstotaal (hoger dan €10,8 miljoen) "		2	De impact van de verbonden partij op de begroting van de Gemeente Groningen	
A3. Is het weerstandsvermogen / solvabiliteit op een voldoende niveau bij de verbonden partij?	Ruim voldoende	Voldoende	Gemiddeld	Onvoldoende	Ruim onvoldoende		1	De kans op discontinuïteit bij de verbonden partij.	
A4. In welke mate is de meerjarenbegroting sluitend zonder aanvullende bijdragen?	Met ruime marges	Met marges	Sluitend zonder marge	Terkorten	Grote tekorten		2	De kans dat de verbonden partijen aanvullend drukt op de begroting van de Gemeente Groningen	
A5. Wat is het financiële risico voor de Gemeente in het geval de verbonden partij te maken krijgt met tekorten?	Risico op aanvullende bijdragen of kosten voortzetting diensten van beperkte omvang	Risico op aanvullende bijdragen of kosten voortzetting diensten van <€1,0 miljoen	Risico op aanvullende bijdragen of kosten voortzetting diensten van <€2,2 miljoen	Risico op aanvullende bijdragen of kosten m.b.t. voortzetting diensten van <€5,4 miljoen	Risico op aanvullende bijdragen of kosten m.b.t. voortzetting diensten van >€5,4 miljoen		1	De impact op de begroting van de gemeente Groningen indien tekorten ontstaan.	
B. Strategisch/Bestuurlijke risico's	Laag 1	2	Gemiddeld 3	4	Hoog 5	Score	Weging	Toelichting op vraag:	Toelichting op antwoord:
B1. Is er invloed op de besluitvorming van de verbonden partij?	Ja, met een meerderheidsstem (>50%)	Ja, voor een aanzienlijk deel (>35% en <50%)	"Ja, maar de invloed is beperkt (>20% en <35%) "	Ja, maar de invloed is zeer beperkt (> 5% en <20%)	Nee, de invloed die kan worden uitgeoefend is verwaarloosbaar		2	In welke mate kan de gemeente Groningen erop sturen dat er geen problematiek ontstaat?	
B2. Hoe stabiel of gevoelig is het beleidsveld/de afzetmarkt waarin de verbonden partij opereert?	Zeer stabiel	Redelijk stabiel	Niet stabiel maar ook niet gevoelig	Redelijk gevoelig	Zeer gevoelig		1	Welke inherent risico bestaat er bij de verbonden partij op het ontstaan van problematiek vanwege de aard van de markt/dienstverlening?	
B3. Is er sprake van tijdige, duidelijke en volledige informatieverstrekking door de verbonden partij?	Ja. De verbonden partij is zeer transparant en informeert ons tijdig.	Ja. De verbonden partij informeert ons afdoende.	De informatieverstrekking vanuit de verbonden partij is aanwezig maar is niet tijdig/ volledig en komt veelal pas op ons verzoek.	Nee, de verbonden partij informeert onvoldoende en geeft beperkt informatie ook wanneer de gemeente hierom vraagt.	Nee, de verbonden partij informeert onvoldoende.		1	In welke mate is de verbonden partij transparant en tijdig in het melden van problematiek?	
B4. Zijn de governance, het kwaliteitsstelsel en de interne processen van voldoende niveau bij de organisatie?	Ja, deze zijn van een uitstekend niveau en geven veel comfort m.b.t. de beheersing van de organisatie.	Ja, deze zijn van voldoende niveau en geven comfort m.b.t. de beheersing van de organisatie.	Deze zijn deels in orde en geven enige comfort m.b.t. de beheersing van de organisatie.	Deze zijn van invloed op beleidsdoelstellingen van de gemeente.	Deze zijn maximaal van invloed op beleidsdoelstellingen van de gemeente.		1	In welke mate is de verbonden partij zelfstandig in staat problematiek te voorzien, hierop te anticiperen of deze op te vangen?	
B5. In hoeverre zijn de te leveren prestaties van invloed op de realisatie van gemeentelijke beleidsdoelstellingen?	Deze zijn minimaal van invloed op beleidsdoelstellingen van de gemeente.	Deze zijn beperkt van invloed op beleidsdoelstellingen van de gemeente.	Deze zijn van enige invloed op beleidsdoelstellingen van de gemeente.	Deze zijn van invloed op beleidsdoelstellingen van de gemeente.	Deze zijn maximaal van invloed op beleidsdoelstellingen van de gemeente.		1		
B6: Dienen binnen afzienbare tijd (< 2 jaar) besluiten met grote impact genomen te worden?	Besluiten met minimale impact op de gemeente.	Besluiten met beperkte impact op de gemeente.	Besluiten met enige impact op de gemeente.	Besluiten met impact op de gemeente.	Besluiten met grote impact op de gemeente.		1		
Uitkomst risicobeoordeling:	Gemiddelde score financieel:					0	Berekening van gemiddelde score		
	Gemiddelde score Strategisch bestuurlijk:					0	Berekening van gemiddelde score		
	Risicoprofiel o.b.v. matrix:						O.b.v. van in onderstaande matrix		
	Risicoprofiel definitief - eventueel bijgesteld o.b.v. professional judgement:						Op basis van inschatting definitief profiel bij te stellen, licht hieronder toe.		
	Toelichting op bijstelling o.b.v. professional judgement:								

Bijlage 6 BBV en ontwikkelopgaven

Onderstaande tekst is afkomstig uit de raadsbrief van 19-5-2021 betreffende het voornemen tot het oprichten van de BV Stadshavens en waarin een samenvatting is gegeven van het advies van Deloitte over financiën en administratie.

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. "De in deze paragraaf genoemde splitsing van de investeringen en de grondexploitatie betekent dat deze op verschillende plaatsen in de begroting, de rekening en de balans moeten worden verantwoord. Verwacht mag worden dat de uitgangspunten en de mogelijke planelementen die hiervoor aan het begin van de planontwikkeling gedefinieerd worden gedurende de ontwikkelperiode van 25 jaar voor een continue verschuiving zullen zorgen, omdat de planvorming niet statisch is. Deze verschuivingen hebben impact op de begrotingsposten, resultaten en balansposten en leiden daardoor tot een continue stroom van (verplichte) wijzigingen en administratieve handelingen. Een juiste en tijdige verwerking hiervan zal het nodige van de organisatie vragen."

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 specifieke gebiedsontwikkeling.

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. 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.

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 respectievelijk 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. De middelen worden dan onttrokken uit het project respectievelijk de 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. Een BV werkt ook met een jaarlijks te herziene gebiedsbegroting en grondexploitatie waarbinnen deelplannen in ontwikkeling worden genomen, maar hoeft voor deelplannen geen deelgrondexploitaties vast te (laten) stellen. Eventuele 'plussen' mogen binnen de totale gebiedsbegroting en grondexploitatie blijven en kunnen zo - volkomen transparant - eventuele 'minnen' compenseren. Zo kan een post 'onvoorzien' op de gebiedsbegroting en de grondexploitatie (die binnen het BBV niet mag bestaan) fungeren als financiële buffer voor tegenvallers.

De gebiedsbegroting en de grondexploitatie moeten daarom zodanig zijn ingericht dat deze onder normale omstandigheden tegenvallers kan compenseren. Voor risico's met een kans groter dan 50% dat ze zich voordoen, worden altijd buffers opgenomen in een grondexploitatie. Voor risico's met een kans kleiner dan 50% maar wel grote beheersbaarheid, is er een extra buffer. Bij de gemeente is dat het weerstandsvermogen, bij een BV heet dat een risicobuffer op de rente. Dan zijn er nog risico's met een heel kleine kans die ook niet goed beheerst kunnen worden. Dit soort risico's kan leiden tot een effect op de gemeentebegroting. Een voorbeeld is een economische crisis van meer dan vijf jaar. Dit soort risico's doet zich niet van de ene op de andere dag voor, dat biedt de kans erop de anticiperen. Kortom: pas onder niet normale, extreme omstandigheden zal ook de gemeentebegroting worden geraakt, maar alleen als de buffers van de bv zijn uitgeput.

Deze werkwijze wordt ook toegepast bij Meerstad en is vastgelegd bij de Kadernota weerstandsvermogen en risicomanagement (raadsbesluit 22 april 2020). Bijkomend voordeel daarvan is dat er bij de gemeente minder weerstandsvermogen nodig is voor Meerstad. Het is dus wenselijk dat ook de gebiedsbegrotingen voor Stadshavens een passende buffer hebben.

Bijlage 7 Bijsluiter MartiniPlaza BV

MartiniPlaza

Rechtsvorm

Besloten Vennootschap. Met ingang van 2019 is de B.V. gesplitst in MartiniPlaza Vastgoedmaatschappij B.V. en een exploitatie B.V., te weten MartiniPlaza B.V. MartiniPlaza B.V. wordt geconsolideerd in de jaarrekening van MartiniPlaza Vastgoedmaatschappij B.V.. De gemeente is alleen rechtstreeks (enig) aandeelhouder in MartiniPlaza Vastgoedmaatschappij B.V. Vandaar dat de cijfers hieronder betrekking hebben op de geconsolideerde balans en verlies- en winstrekening van MartiniPlaza Vastgoedmaatschappij B.V.

Vestigingsplaats

Groningen

Doelstelling en openbaar belang

Het openbaar belang betreft het bevorderen van cultuur in brede zin en het aanbieden van een theater en een zalencomplex voor (top)sportactiviteiten, theatervoorstellingen, muziek, congressen en evenementen.

Relatie met deelprogramma

1.1. Economie en Werkgelegenheid
3.5. Cultuur

Deelnemende partijen

Gemeente Groningen is enig aandeelhouder.

Bestuurlijk belang

Twee collegeleden vertegenwoordigen de gemeente in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders.

Financieel belang

De boekwaarde van de deelneming bedroeg per 31 december 2022 3,9 miljoen euro. De gemeente Groningen heeft (langlopende) leningen verstrekt met een restschuld per 31 december 2022 van 9,0 miljoen euro. In 2022 is door de gemeente, in vervolg op eerdere besluitvorming, de kasgeldfaciliteit MJOP aan MartiniPlaza verstrekt. Ter uitvoering van het MJOP 2021-2030 kan op basis daarvan maximaal 7 miljoen euro door MartiniPlaza bij de gemeente worden geleend. Ultimo 2022 was hier nog geen gebruik van gemaakt. Rond de zomer van 2023 wordt de eerste trekking verwacht. In 2022 ontving MartiniPlaza een gemeentelijke (structurele) bijdrage aan de kapitaallasten van 2,1 miljoen euro.

Vermogen

MartiniPlaza Vastgoedmaatschappij B.V.

Het eigen vermogen op 1 januari 2021 was 3,8 miljoen euro en op 31 december 2021 6,6 miljoen euro. Het vreemd vermogen bedroeg op 1 januari 2021 14,6 miljoen euro en op 31 december 2021 13,2 miljoen euro (beide inclusief gemeentelijke leningen).

Financiële risico's

Vanuit de gemeentelijke visie op MartiniPlaza wordt gewerkt aan een voorstel om MartiniPlaza technisch, vastgoedmatig en inhoudelijk toekomstbestendig te maken (MartiniPlaza 3.0). Onderdeel hiervan is verduurzaming, vooral van belang voor de beurshallen. Met de energiecrisis is dit vraagstuk voor MartiniPlaza in 2022 urgenter geworden. Gekeken wordt of een aantal duurzaamheidsmaatregelen naar voren kan worden getrokken ten opzichte van de uitwerking van MartiniPlaza 3.0 (waarvan oplevering is beoogd in 2030). Hierbij is uitgangspunt dat de maatregelen aansluiten bij MartiniPlaza 3.0 of zichzelf vóór 2030 terugverdienen ('no regret' maatregelen).

Relevante beleidsinformatie

Gemeentelijke Visie

MartiniPlaza B.V. is uitgegroeid tot een multifunctioneel complex met een programma van beurzen, congressen, cultuur en topsport. Na het aanpakken van fors achterstallig onderhoud, is een meerjarenonderhoudsplan opgesteld

Beleidsrisico's

In 2022 werd MartiniPlaza evenals in 2021 uitgeroepen tot 'beste congreslocatie van Noord-Nederland'. Dat betekent niet dat er sprake is van een voorziening die zich onder de huidige condities staande kan houden op de zakelijke markt. Zoals de gemeentelijke visie op MartiniPlaza ook vaststelt, vraagt behoud en eventueel uitbouwen van de positie op deze markt ingrijpende maatregelen rond vastgoed en techniek van MartiniPlaza, met aandacht voor (de relatie met) de directe omgeving. De volgende fase in de uitwerking van MartiniPlaza 3.0 wordt verwacht eind 2023. Tot de realisatie hiervan, beoogd per 2030, is de positie van MartiniPlaza op de zakelijke markt kwetsbaar.

Bijlage 8 Bijsluiter Meerstad BV

GEMM CV en GEMM BV (Grond Exploitatie Maatschappij Meerstad)

Rechtsvorm	Commanditaire vennootschap en besloten vennootschap
Vestigingsplaats	Groningen
Doelstelling en openbaar belang	Het openbaar belang is de realisatie van een woonwijk en bedrijventerrein aan de oostkant van Groningen.
Relatie met deelprogramma	1.1. Economie en Werkgelegenheid 1.3. Wonen
Bestuurlijk belang	De gemeente is 100% aandeelhouder van GEMM Beheer B.V. De gemeente bezit, als commandiet, 96 % van de aandelen in GEMM C.V. GEMM Beheer B.V. bezit, als beherend vennoot, de overige 4 % van de aandelen in de C.V. De gemeente zorgt voor de financiering. De grondexploitatie bevindt zich in de C.V. en de B.V. is de beherend vennoot van de C.V.
Financieel belang	De deelneming in Meerstad heeft geen boekwaarde op de gemeentelijke balans. De restant-hoofdsom en boekwaarde van de door de gemeente aan Meerstad verstrekte leningen bedroeg per 31 december 2022 307,7 miljoen euro.
Vermogen	De hier vermelde gegevens over vermogen en financieel resultaat hebben betrekking op de geconsolideerde jaarrekening 2021 van Grondexploitatie Maatschappij Meerstad (GEMM) BV, waarin Grondexploitatie Maatschappij Meerstad (GEMM) CV, op basis van zeggenschap, volledig is geconsolideerd. Het eigen vermogen op 31 december 2020 bedroeg 66,4 miljoen euro en op 31 december 2021 50,9 miljoen euro. Het vreemd vermogen op 31 december 2020 bedroeg 295,9 miljoen euro en op 31 december 2021 294,6 miljoen euro.
Financieel resultaat	Het resultaat over 2021 bedroeg 15,5 miljoen euro negatief.
Financiële risico's	Het verwachte positieve resultaat (na het treffen van eerdere voorzieningen) van de grondexploitatie Meerstad bedraagt volgens de laatste, door de raad in november 2022 behandelde, herziening (per 1-1-2022) van de grondexploitatie 70,1 miljoen euro positief, op eindwaarde in 2049. Op dit moment wordt er vanuit gegaan dat dit positieve resultaat voldoende financiële buffer geeft in relatie tot de geïdentificeerde risico's (hoge boekwaarde, lange looptijd, programmering, stijgende kosten in de Grond- Weg en Waterbouw).
Relevante beleidsinformatie	Meerstad levert een belangrijke bijdrage aan de realisatie van de woningbouwopgave van de gemeente en het faciliteren van bedrijven. Uit de gebiedsvisie Meerstad-Noord wordt duidelijk dat het gebied ook een belangrijke rol speelt in de energietransitie.
Beleidsrisico's	Aard en omvang van de behoefte aan woningen en bedrijfskavels kunnen in de tijd veranderen. Door het volop ruimte bieden aan inspraak in combinatie met de periodieke aanpassing van de programmering wordt hier zo goed mogelijk op ingespeeld.

Bijlage 9 Bijsluiter Stadshavens BV

Stadshavens BV

Rechtsvorm	Besloten Vennootschap
Vestigingsplaats	Groningen
Doelstelling en openbaar belang	Het openbaar wordt gediend door de doelstellingen uitvoering te geven aan het investeringsprogramma en de grondexploitatie van het plangebied Stadshavens.
Relatie met deelprogramma	1.3 Wonen
Deelnemende partijen	Gemeente Groningen
Bestuurlijk belang	De gemeente Groningen is enig aandeelhouder en wordt in de aandeelhoudersvergadering vertegenwoordigd door een gemeenteambtenaar.
Financieel belang	Het financieel belang van de gemeente bedraagt duizend aandelen a 0,10 euro vermeerderd met 7.222.900 euro agio. In totaal een boekwaarde van 7,2 miljoen euro.
Vermogen	Het eigen vermogen op 1 januari 2022 was nihil, de vennootschap is per 4 maart 2022 opgericht. Op 31 december 2022 bedraagt het eigen vermogen 7,2 miljoen euro. Dit is een voorlopige inschatting.
Financieel resultaat	Het financieel resultaat over 2022 bedraagt 0 euro. Dit is een voorlopige inschatting.
Financiële risico's	De gemeente hanteert bij gebiedsontwikkelingen die zijn onder gebracht in aparte rechtsvormen het uitgangspunt dat de risico's binnen de beschikbare middelen voor de betreffende gebiedsontwikkeling kunnen worden opgevangen. De Stadshavens BV volgt deze lijn en heeft binnen de BV buffers aangelegd waardoor er voldoende benodigd weerstandsvermogen aanwezig is om de nu geïdentificeerde risico's te kunnen opvangen.
Relevante beleidsinformatie	https://gemeente.groningen.nl/eemskanaalzone
Beleidsrisico	Als de plannen niet (snel genoeg) uitgevoerd kunnen worden, wordt het doel om woningen, werk en leefruimte te creëren niet (volledig) gehaald. Zie ook deelprogramma 1.3 Wonen voor een toelichting op die doelen.

Bijlage 10 Bijsluiter WarmteStad Holding BV

WarmteStad Holding BV

Rechtsvorm	Besloten Vennootschap
Vestigingsplaats	Groningen
Doelstelling en openbaar belang	Het openbaar belang betreft een zelfstandig warmtebedrijf dat zorgt voor duurzame warmte en/of koude voor de gemeente op een verantwoorde wijze en daarmee wezenlijk bijdraagt aan een energie-neutraal Groningen in 2035.
Relatie met deelprogramma	1.1. Economie en werkgelegenheid.
Deelnemende partijen	Gemeente Groningen en Waterbedrijf Groningen, ieder voor 50%.
Bestuurlijk belang	De concerndirecteur Ruimte is vertegenwoordiger van de gemeente in de aandeelhoudersvergadering.
Financieel belang	<p>De deelneming in WarmteStad had per 31 december 2022 een totale boekwaarde van 14,5 miljoen euro. Dit is het saldo van de bruto boekwaarde van 17,4 miljoen euro en een in een eerder boekjaar getroffen voorziening van 2,9 miljoen euro.</p> <p>Daarnaast had WarmteStad per 31 december 2022 twee kasgeldfaciliteiten, één voor de bestaande WKO-faciliteiten met een kredietlimiet van 750 duizend euro en één voor de nieuwe ontwikkeling WKO Stadshavens met een kredietlimiet van 4,0 miljoen euro. Per 31 december 2022 had WarmteStad nog niet getrokken op deze beide faciliteiten.</p>
Vermogen	Het eigen vermogen bedroeg op 31 december 2020 8,2 miljoen euro en op 31 december 2021 8,1 miljoen euro. Het vreemd vermogen bedroeg op 31 december 2020 47,9 miljoen euro en op 31 december 2021 53,1 miljoen euro.
Financieel resultaat	Het financieel resultaat over 2021 bedroeg 91 duizend euro negatief.
Financiële risico's	<p>Er zijn twee hoofdactiviteiten, warmtenetten en WKO-activiteiten. De activiteit warmtenetten ligt financieel op schema. Er is weliswaar sprake van aanloopverliezen, maar die lopen in de pas met de verwachtingen. De bestaande WKO-activiteiten zijn nu verliesgevend. Er zijn diverse verbeteracties in gang gezet, er zal een schaa sprong worden gemaakt door een uitbreiding met nieuwe WKO-activiteiten (Stadshavens) en er heeft in 2022 herfinanciering plaatsgevonden. Door de herfinanciering in 2022 is sprake van een duidelijke toename van de boekwaarde van de deelneming, met 6,1 miljoen euro tot 14,5 miljoen euro. Deze waardering is gerechtvaardigd als de door WarmteStad, bij de herfinanciering, overlegde nieuwe financiële meerjarenramingen daadwerkelijk gerealiseerd worden, inclusief een geslaagde turn around bij de bestaande WKO-activiteiten. Wij zullen dit blijven monitoren. De aan WarmteStad verbonden (financiële) risico's en de daarvoor opgenomen reservering in het weerstandsvermogen hebben wij gekwantificeerd in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing.</p>

Relevante beleidsinformatie

In juni 2019 heeft de gemeenteraad het voorstel voor het uitvoeren van het project Noordwest vastgesteld. Het besluit betreft de bouw van een nieuwe duurzame warmtecentrale, waarbij gebruik wordt gemaakt van restwarmte van de twee nabij gelegen datacenters, de aanleg van een leidingnetwerk in de wijken Zernike, Paddepoel, Selwerd, Vinkhuizen en Kostverloren en het aansluiten van woningen en anderen gebouwen tot in totaal 10.600 woningequivalenten. De bouw en aanleg is volop in uitvoering. Er worden plannen gemaakt voor de verdere opschaling van de warmtenetten. Voor de eerste fase van de uitbreiding zal de besluitvorming in 2023 aan de orde komen. WarmteStad beheert op dit moment naast het Warmtenet Noordwest ook drie collectieve WKO projecten in de gemeente Groningen: op het Europapark, in het Ebbingekwartier en in de Grunobuurt. WarmteStad zal de aanleg van WKO-installaties in de nieuwe wijk Stadshavens gaan verzorgen.

Beleidsrisico's

De risico's worden nader toegelicht in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing.

Bijlage 11 Overzicht overeenkomsten en verschillen

Omschrijving	Martiniplaza	Meerstad	Stadshavens	WarmteStad
Gemeente is enig aandeelhouder	X	X	X	
Medewerker vertegenwoordigt de gemeente in AVA		X	X	X
Besluitvorming over kaders van de vennootschap alleen door de gemeente		X		
Gemeente geeft heldere kaders aan de vennootschap		X	X	X
Gemeente vult opdrachtgeversrol in		X	X	X
Vennootschap levert financieel administratief voordelen op		X	X	
Er zijn afspraken gemaakt over het volgen van gemeentelijke richtlijnen		X	X	
Alle voorstellen met gemeentelijke financiële impact via de raad	X	X	X	X
Risico's van de vennootschap blijven naar verhouding van de financiële inbreng bij de gemeente	X	X	X	X
Binnen de gemeente is veel kennis aanwezig en geborgd over de taken van de vennootschap		X	X	