Voorstel aan College

Registratienummer: 2694420

Onderwerp

213A onderzoek warmtenet Sittard-Geleen.

Voorstel / openbare besluitenlijst

1. Kennis nemen van het 213a onderzoek naar het warmtenet.
2. Kennis nemen van de zienswijzen van het Directieteam.
3. Het onderzoek ter bespreking aan te bieden aan de commissie Begroting en Verantwoording.
4. De aanbevelingen overnemen conform het advies van het onderzoek van Berenschot en de zienswijze van het Directieteam.
5. Bij de jaarrekening 2020 de algemene reserve risicobeheersing te verhogen voor het berekende risicoprofiel en dit te dekken uit de ruimte boven de buffer van de algemene reserve.
6. Per collegebrief het onderzoek beschikbaar te stellen aan de complete raad inclusief burgerraadsleden.

Samenvatting

De ontwikkeling van het warmtenet / Het Groene Net (HGN) kent een voortschrijdende complexiteit. College en raad hebben geregeld vragen gesteld over de financiële stromen, de waardering van de aandelen van MijnStreekwarmte BV en de governance. Het college en de raad willen tijdig en samenhangend inzicht in de financiële structuur en beheersing van het warmtenet. Om daar invulling aan te geven heeft het college op 31 maart 2020 besloten tot een objectief en onafhankelijk verdiepingsonderzoek in de vorm van een 213a onderzoek door een gespecialiseerd bureau met kennis van de energiesector (Berenschot). Het onderzoek is 11 januari 2021 afgerond.

In algemene zin kan geconcludeerd worden dat de gemeente Sittard-Geleen lef heeft getoond om een warmtenet neer te zetten. Dit als antwoord op de landelijke klimaatdoelstellingen. Dit is

Openbaarheid	**Communicatie**	**Raad**
☐ Openbaar ☒ Vertrouwelijk, opheffen per 28 januari 2021 Reden: conform communicatiestrategie ☐ Geheim	☒ Openbare besluitenlijst ☒ Persbericht ☒ Persgesprek ☐ Anders, zie toelichting	☐ Raadsvoorstel ☐ Collegevoorstel naar raad ☒ Separate brief aan raad ☐ Anders, zie toelichting ☐ Nee

	Portefeuillehouder mr. J.Th.C.M. Verheijen

een bewuste keuze geweest. De gemeente heeft geen onverantwoorde risico's gelopen. Bekend was dat hier door marktimperfectie ook gemeenschapsgeld mee gemoeid zou zijn. In de vorm van het aandelenkapitaal is daar invulling aan gegeven. Wat echter beter had gekund was een actiever risicomanagement en transparantie hierover.
Het tempo waarmee het warmtenet gerealiseerd kon worden bleek immers gaandeweg de rit niet haalbaar. Verder blijkt dat de financiële doelen, namelijk het genereren van eigen vermogen, van verkoopwaarde en het maken van uitkeerbare winst, niet gehaald zijn. Het vooraf geschetste risicoprofiel bleek groter te zijn dan alleen de inbreng door de gemeente van het aandelenkapitaal. Er is meer geld geïnvesteerd dan verwacht, te meer als dit afgezet wordt tegen de omvang van het warmtenet dat er nu is. Belangrijkste factoren waren verliezen in aanloopprojecten door vertraging in het project, oninbare vorderingen, liquiditeitsproblemen en het niet kunnen aantrekken van vreemd vermogen. Ook bleek extra inspanning nodig om met een marktpartij tot voldoende gemeenschappelijkheid te komen.

De informatievoorziening, besluitvorming en het systeem van risicomanagement hadden meer gestructureerd en uitgebreider moeten zijn. Gezien het belang van het traject kon niet volstaan worden met afwijkingenrapportages via de planning en control cyclus en had meer verantwoordelijkheid genomen moeten worden in de vorm van voortgangsrapportages.
De transparantie bij besluitvorming was niet altijd optimaal. De processen inclusief checks and balances om tot besluitvorming te komen zijn door regelmatige tijdsdruk niet altijd volgens de procedures voor het indienen van collegevoorstellen gelopen. Daarbij was ook vaker sprake van de nodige informatie asymmetrie tussen stellers en ambtelijke advisering, dat wil zeggen dat de steller meer kennis had dan de ambtelijk adviseur kon beoordelen.

Om financiële risico's van de gemeente te beperken tot de inbreng in het aandelenkapitaal heeft Sittard -Geleen in 2015 voor de hand liggend gekozen voor een BV structuur. Echter de kaderstelling en de invulling van de governance had beter moeten aansluiten op de beoogde doelen. De governance was afgestemd op een start up situatie terwijl de maatschappelijke en financiële doelen uitgingen van een going concern situatie. Daardoor was er te veel handelingsruimte, rolonduidelijkheid en te weinig controle. Door de gelaagdheid in de governance is het college daarbij op (verdere) afstand komen te staan. Gegeven de start up fase waarin het project zich bevond een onlogische keuze. Juist in deze fase was een bestuurlijke vinger aan de pols wenselijk geweest.

Inmiddels is dit ook binnen de organisatie aldus gezien en zijn er in de afgelopen 3 jaar meerdere maatregelen getroffen. Meest belangrijke zijn een betere ambtelijke en bestuurlijke functiescheiding en daaraan gekoppelde advisering, toewijzing van een afzonderlijke directionele verantwoordelijkheid, verhogen van de informatiewaarde onder meer door het opstellen van tussentijdse rapportages in de vorm van position papers, de gevolgde verwateringsstrategie gericht op een betere beheersing van de financiële risico's en een bedrijfsmatige exploitatie van het warmtenet, handhaven van procedures om stukken deugdelijk op de college agenda te krijgen en het besluit tot dit 213a onderzoek om lering te trekken voor komende stappen in het warmtenet. Het onderzoek is daarom vooral bedoeld om vooruit te kijken.

Toelichting voorstel

Aanleiding.

Het Groene Net (HGN) is een warmtenet, aangelegd op initiatief van de gemeente Sittard-Geleen. Met warmte vanuit de Biomassa Energiecentrale Sittard (BES) worden huizen, kantoren en andere gebouwen in Sittard, op dit moment in het gebied Sittard Centrum-West, van alternatieve warmte voorzien. De bedoeling is HGN in de toekomst uit te breiden naar andere gebieden in de gemeenten Sittard-Geleen, Beek en Stein. Naast warmte uit de BES, is het dan ook de bedoeling om (rest)warmte vanuit het Chemelotterrein te gebruiken.
Exploitatie en eigendom van HGN is in handen van een aparte bv, Het Groene Net B.V (HGN). Daarnaast is er ook nog een bv gericht op het ontwikkelen van de nog niet aangelegde onderdelen, Het Groene Net Ontwikkel B.V. (HGNO). De gemeente Sittard-Geleen is, via Mijn Streekwarmte B.V. (MSW) na verwatering voor 35 % eigenaar van HGN en 50 % van HGNO. De andere aandeelhouder is Ennatuurlijk B.V.

Ennatuurlijk is een landelijk opererende energiemaatschappij, gespecialiseerd in het exploiteren van warmtenetten. Eigenaars van Ennatuurlijk zijn het pensioenfonds PGGM en het internationale (energie)bedrijf Veolia.

Als initiatiefnemer heeft de gemeente Sittard-Geleen de eerste investeringen voor haar rekening genomen, de zogeheten voorloopprojecten. Deze projecten zijn later ingebracht in HGN. Hierbij zijn afwaarderingen ten laste van de gemeente gekomen. Ook is bij de jaarrekening 2019 een verlies op de waarde van de aandelen geleden door de gemeente. Het college van B&W heeft besloten een onderzoek (cf. art. 213a van de Gemeentewet) te laten doen naar de achtergronden én de toekomstverwachtingen bij Het Groene Net.

Doel 213a onderzoek.

Als gemeente willen we graag resultaatgericht, efficiënt en ook volgens de afgesproken regels werken. In onze bedrijfsvoering is dat geregeld in de begrippen “doeltreffendheid en doelmatigheid”. In de gemeentewet artikel 213a is geregeld dat het college van B en W er op toe moet zien dat dit ook daadwerkelijk gebeurt. Het college van B en W kan hiervoor beschikken over het instrument auditing ofwel het doen van onderzoeken naar alle programma’s, taakvelden, projecten en teams. Doelstelling is om de bedrijfsvoering en dienstverlening naar de burgers toe te verbeteren. Dit kan alleen als er goed ingespeeld wordt op de veranderingen in de omgeving en geleerd wordt van de dingen die in de toekomst beter moeten gaan. Het doel van auditing is leren in plaats van afrekenen, waarbij de nadruk ligt op het leveren van input voor de kwaliteitsverbetering van de organisatie. De uitkomsten van dit onderzoek vormen het vertrekpunt voor verbeteracties en helpen bestuur, management en medewerkers.

Bevindingen en aanbevelingen Berenschot.

Het college van B en W van Sittard-Geleen heeft na een aanbesteding aan Berenschot de opdracht verstrekt om onderzoek te doen conform artikel 213a van de Gemeentewet naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur ten aanzien van HGN. Het onderzoek is op 11 januari 2021 afgerond.

Het onderzoek is uitwerkt in een 5 tal deelvragen. Deze vragen zijn allemaal beantwoord. Berenschot heeft op basis van informatie uit allerlei documenten, gesprekken met medewerkers en interviews met sleutelpersonen zijn bevindingen geformuleerd. Berenschot heeft zich aan de opdracht gehouden. Bijlage 1 bevat het onderzoeksrapport.

Het onderzoek richt zich primair op de besluiten en bestuurshandelingen over HGN vanuit het perspectief van de gemeente Sittard-Geleen. De besluitvorming, inclusief de voorbereiding en uitvoering hiervan, van het college van B en W en de gemeenteraad staan hierin centraal.
De onderzochte periode betreft de periode vanaf het moment dat de gemeenten Sittard-Geleen, Stein en Beek een gezamenlijke intentieovereenkomst hebben vastgesteld (zomer 2009) tot aan het meest recente besluit van de gemeenteraad van Sittard-Geleen op 8 juli 2020. De nadruk heeft daarbij vooral gelegen op de periode vanaf de feitelijke oprichting van HGN, HGNO en MSW – vanaf 2015.

Zienswijze Directie Team.

Het Directieteam (DT) heeft kennis genomen van de uitkomst van het onderzoek dat Berenschot heeft uitgevoerd. Het rapport ziet op de gehele ontwikkeling. De afgelopen 10 jaar heeft deze ontwikkeling van het warmtenet dat uiteindelijk in HGN en HGNO resulteerde, verschillende fases doorlopen. Gaandeweg hebben we geleerd, hierop is geacteerd en het rapport geeft handvatten om verder acties te ondernemen in het dossier, maar vooral ook voor huidige en toekomstige andere (grote ontwikkelingen). Het DT neemt zich de adviezen dan ook ter harte. Daarbij is zowel naar de maatschappelijke waarde als de financiële waarde gekeken. De zienswijze van het DT is verder uitgewerkt in bijlage 2 en wordt geacht integraal onderdeel uit te maken van dit advies. De aanbevelingen worden in het tweede kwartaal van 2021 van een plan van aanpak voorzien.

Beschouwing.

Het geheel overziende levert een beschouwing op hoofdlijnen volgende inzichten op :

- Doeltreffendheid : er is met het warmtenet zeker maatschappelijke waarde gecreëerd, maar minder dan beoogd. De financiële waarde is daarentegen niet gecreëerd in termen van dividend, verkoopwaarde en eigen vermogen. Belangrijkste factoren waren nadelen in aanloopprojecten door vertraging in het project en door het niet kunnen aantrekken van vreemd vermogen.
- Doelmatigheid : er zijn meer middelen ingezet dan beoogd, met name bij de voorloopprojecten, (ook) in relatie tot de daadwerkelijk geleverde prestaties. Daarbij deden zich liquiditeitsproblemen voor en bleken vorderingen oninbaar.
- Sturing en beheersing : de informatievoorziening en besluitvorming had gezien de impact meer gestructureerd en uitgebreider moeten zijn. Gezien het belang kon niet volstaan worden met afwijkingenrapportages via de p en c cyclus. Er had meer verantwoordelijkheid genomen moeten worden in de vorm van voortgangsrapportages over resultaten, prestaties en de financiële situatie. Het vooraf geschetste risicoprofiel bleek groter dan alleen de inbreng van het aandelenkapitaal, dit had gemeld moeten worden.
  De processen inclusief checks and balances om tot besluitvorming te komen zijn bovendien onder tijdsdruk niet altijd voldoende gevolgd. Daarbij was ook regelmatig sprake van de nodige informatie asymmetrie tussen stellers (beleidsmedewerker) en ambtelijke (financiële en juridische) advisering, dat wil zeggen dat de steller meer kennis had dan de ambtelijk adviseur kon beoordelen. Dit kwam de transparantie niet ten goede.

Tot slot had het risicomanagement vanuit vraag, aanbod en dimensionering meer aandacht moeten krijgen. Dit laatste heeft er mede toe geleid dat verwachtingen te positief werden ingeschat en dat risico's te overwegend bij de gemeente lagen dan bij de marktpartij.

- Governance : Om financiële risico's van de gemeente te beperken tot de inbreng in het aandelenkapitaal heeft Sittard -Geleen in 2015 voor de hand liggend gekozen voor een BV structuur. Echter de kaderstelling en de bezetting van rollen had beter moeten aansluiten op de beoogde doelen. Er was eigenlijk sprake van een paradox tussen enerzijds going concern doelen en anderzijds een innovatieve start up. Met andere woorden de governance was gericht op meer vrijheden om het warmtenet op te zetten terwijl een strakke inkadering en controle met een meer stringente functiescheiding logischer was om de toch niet onaanzienlijke maatschappelijke en financiële doelen te bereiken.
  De keuze voor de benoeming van de bestuurder van MSW en directeur HGN kon in afwijking van de kadernota verbonden partijen plaatsvinden maar had expliciet aan de raad voorgelegd moeten worden en niet alleen aan de fractievoorzitters. De invulling van de directeur HGNO voldeed niet aan de kadernota, maar is om redenen van – overigens beperkte – kostenoverwegingen, deskundigheid en continuïteit – die ook anders geborgd hadden kunnen worden - toch doorgevoerd. Door dit construct zat de gemeente te diep in de bedrijfsvoering van HGN, was er sprake van rolonduidelijkheid en van te weinig controle. Het college – en daarmee ook de organisatie – kwamen daarbij op (verdere) afstand te staan.

Concluderend kan gesteld worden dat de gemeente Sittard-Geleen lef heeft getoond om een warmtenet neer te zetten. Dit op basis van de opgaven uit de landelijke klimaatdoelstellingen en de verantwoordelijkheid die de gemeenten hierin hebben gekregen. Er is bewust gekozen om daarmee een belangrijke bijdrage te leveren aan deze maatschappelijke opgave. De gemeente heeft geen onverantwoorde risico's gelopen. Bekend was dat hier door marktimperfectie ook gemeenschapsgeld mee gemoeid zou zijn. In de vorm van het aandelenkapitaal is daar invulling aan gegeven. Wat echter beter had gekund was een actiever risicomanagement en transparantie hierover. De verwachtingen rondom het warmtenet waren namelijk te optimistisch ingeschat. Het tempo waarmee het warmtenet gerealiseerd kon worden bleek gaandeweg de rit niet haalbaar. Het risico voor de gemeente bleef niet beperkt tot het ingebrachte aandelenkapitaal. Tot slot bleek extra inspanning nodig om met een marktpartij tot voldoende gemeenschappelijkheid te komen.

De ambtelijke organisatie was tot 2018 kwalitatief en kwantitatief niet in staat om het project voldoende te begeleiden. Inmiddels is dit ook binnen de organisatie aldus gezien en zijn er in de afgelopen 3 jaar meerdere maatregelen getroffen en waar van toepassing door het college overgenomen. Meest belangrijke zijn een betere ambtelijke en bestuurlijke functiescheiding en daaraan gekoppelde advisering, toewijzing van een afzonderlijke directionele verantwoordelijkheid, verhogen van de informatiewaarde onder meer door het opstellen van tussentijdse rapportages in de vorm van position papers, de gevolgde verwateringsstrategie gericht op een betere beheersing van de financiële risico's en een bedrijfsmatige exploitatie van het warmtenet, handhaven van procedures om stukken deugdelijk op de college agenda te krijgen en het besluit tot dit 213a onderzoek om lering te trekken voor komende stappen in het warmtenet.

Overleg met andere organisatiedelen

Cluster Beleid als dossiereigenaar van het warmtenet.

Financiën

Het onderzoeksrapport adviseert om de vorderingen en de waarde van de aandelen MSW mee te nemen in de risico-analyses ten behoeve van het weerstandsvermogen. Gezien de zachtheid rondom de kasstromen en de uitwerking van de risicoanalyse wordt geadviseerd om vooralsnog het risicoprofiel van dit project op 'klasse 2' in te schalen en daarmee 35% van de maatschappelijke waarde - zijnde € 0,8 miljoen - te voorzien in de algemene reserve risicobeheersing. Dekking vindt plaats uit de ruimte in de algemene reserve boven de minimale buffer van 2 %. Verwerking vindt plaats in jaarrekening 2020.

Voor het onderzoek zelf was € 30.000 audit budget beschikbaar. De aanbesteding bedroeg € 50.000. Daarnaast is sprake van € 7.000 meerwerk. Dit betekent dat het audit budget ruim wordt overschreden. Voor zover mogelijk wordt dit binnen het productbudget van product 6550 "concern bedrijfsvoering" opgevangen. Voor zover dat niet kan zal dit een overschrijding betekenen die bij de jaarrekening 2020 tot uitdrukking gaat komen als verschil kleiner dan de rapportagegrens van € 50.000.

Communicatieaanpak

Voor de communicatieaanpak is een afzonderlijk voorstel gemaakt.

Tekst Openbare Besluitenlijst

De gemeente Sittard-Geleen heeft het initiatief genomen om als antwoord op de landelijke klimaatdoelstellingen een warmtenet (groene net) aan te leggen. De voortgang en financiële resultaten van het groene net zijn achtergebleven bij de verwachtingen die hierover bestonden. Voor het college aanleiding om hier onderzoek naar te doen. Het onderzoek is nu afgerond. Het rapport dat hiervan is gemaakt laat zien dat de gemeente er zeker in geslaagd is om een warmtenet aan te leggen. Daarbij is het groene net in de huidige opzet en met de onderdelen die op dit moment in bedrijf zijn, vanuit de exploitatie bezien in stabiel vaarwater terecht gekomen. We blijven dit wel goed volgen. Het rapport laat ook zien dat dit warmtenet kleiner is geworden dan in eerste instantie gedacht was, een aantal gebieden is namelijk nog niet aangesloten op het groene net. De aanleg van een warmtenet kost de overheid altijd geld, want het is een nieuwe vorm van verwarming en dat moet allemaal uitgevonden worden. Bedrijven alleen kunnen dit niet voor elkaar krijgen. Helaas is er voor het warmtenet meer geld betaald dan bedoeld, terwijl er voor de andere gebieden ook nog geld nodig is.
Het rapport heeft ook gekeken of het besturen van het warmtenet op een goed manier gebeurd is. Conclusie is dat dit beter had gekund. De gemeenteraad had vaker geïnformeerd moeten worden over de stand van zaken. Ook had er beter op het geld gelet moeten worden. Tot slot hadden de rollen en verantwoordelijkheden beter verdeeld moeten worden.
Dat een aantal dingen beter had gekund heeft de gemeente zelf ook al ontdekt. Daarom zijn er enkele jaren geleden al meerdere maatregelen getroffen. De rollen zijn nu beter verdeeld in het college van burgemeester en wethouders en ook bij de ambtenaren. Er wordt nu vooraf meer aandacht gegeven aan de voor- en nadelen van nieuwe activiteiten van het groene net. En er wordt ook beter omgegaan met de financiën. Samen met de lessen uit het onderzoek moet dit er voor zorgen dat het in de toekomst beter gaat met het groene net.

Duurzaamheid

Het bereiken van de klimaatdoelstellingen was een van de redenen om iets gegaan doen met de rest warmte. Het art 213a onderzoek heeft niets met duurzaamheid direct te maken. Maar indirect natuurlijk wel alles. Als het warmtenet goed tot optimaal wordt ingezet dan is de duurzaamheidsfactor het hoogste en levert het warmtenet een grotere bijdrage aan het bereiken van de klimaatdoelstellingen waar de overheid en ook de lokale overheden want daar heeft het Rijk bijv. De opgave van de regionale energie strategie (RES) neergelegd. Hier raak je ons maatschappelijk doel waarvoor we überhaupt met de ontwikkeling zijn gestart. Dat was niet financieel, dat was niet vanuit de optiek van belegging maar vanuit het maatschappelijk doel dat de overheid dient te vertegenwoordigen en te dienen.

Inclusieparagraaf

De openbare besluitenlijst is zoveel als mogelijk toegankelijk beschreven.

Voorgestelde behandelwijze raad

Er vindt actieve informatievoorziening plaats per collegebrief naar de complete raad inclusief burgerraadsleden.
Gebruikelijk worden de rapportages van 213a onderzoeken ter bespreking geagendeerd in de commissie Begroting en Verantwoording. De commissie wordt in overweging te geven om het onderzoek door te leiden naar de ronde.

De bepalingen over openbaarheid in de commissie begroting en verantwoording staan in artikel 5 van het RvO van de gemeenteraad. Artikel 5, tweede lid sub q luidt als volgt: “De vergaderingen zijn niet openbaar. De vergadering is toegankelijk voor raadsleden, burgerleden en collegeleden. De conceptbesluitenlijst wordt binnen twee werkdagen na afloop van de vergadering gepubliceerd via het dagbericht, tenzij de commissie anders besluit.”

Kanttekeningen

Het onderzoek is zo veel als mogelijk geobjectiveerd en onderbouwd op basis van documentenonderzoek en interviews. Desalniettemin kunnen betrokkenen op onderdelen eigen zienswijzen hebben. In het rapport is echter benadrukt dat het onderzoek zich niet richt op het functioneren van individuele bestuurders of ambtenaren.

Bij de waardebepaling van de deelneming heeft Berenschot twee methoden gebruikt, de maatschappelijke waarde methode (verkrijgingswaarde van activa verminderd met afschrijvingen en verliezen) die telkens bij de jaarrekening herijkt moet worden en de DCF methode (discounted cash flow waarbij gekeken wordt wat alle toekomstige geldstromen nu waard zijn).
De DCF methode wordt toepasbaar geacht, het warmtenet is namelijk niet als een startup te beschouwen. De intenties die uitgesproken zijn bij de oprichting van het warmtenet waren gebaseerd op een al redelijk snel winstgevend bedrijf dat na enkele jaren dividend zou gaan uitkeren en ook op langere termijn eigen vermogen zou gaan opbouwen en een positieve verkoopwaarde zou hebben. De scope liep daarbij door tot en met 2045.
Voor de DCF heeft Berenschot echter geen eigen inschatting van de cash flows gemaakt maar die van HGN gebruikt met onderliggende rendementsverwachtingen. Dat maakt de berekening minder sterk en mogelijk te optimistisch. Het kan zo zijn dat bij de jaarrekening verdere voorzieningen voor afwaardering moeten worden getroffen.

Planning
Besluitvorming college op 26 januari 2021.
Communicatie naar stakeholders en media op 28 januari 2021.
Agendering voor de commissie B en V op 11 februari 2021.

Bijlagen
Bijlage 1 : rapportage Berenschot
Bijlage 2 : zienswijze DT

Voorstel aan Burgemeester en Wethouders	
Steller : Serve Roberts Telefoon : 0464778060 E-mail : Serve.Roberts@sittard-geleen.nl Cluster :	Reg. nummer : 2694420 Reg. datum : 19 januari 2021 Reg.nummer(s) bijlagen :
	Portefeuillehouder mr. J.Th.C.M. Verheijen