

HGN – Bestuurlijk en financieel een ramp

Het op 28 januari 2021 verschenen rapport van Berenschot in het kader van een 213a-onderzoek bevat een reeks aan opmerkingen over hoe **bestuurlijk** en **financieel** met HGN werd omgegaan door colleges en andere bestuurders.

Onderzoeksvragen	
1	Geef een chronologisch overzicht van de besluitvorming door college en raad vanaf de oprichting van Het Groene Net tot op heden.
2	Wat waren de oorspronkelijke doelen uit 2012, zijn die tussentijds bijgesteld en hoe zijn deze doelen gerealiseerd? Hoe is de raad over de realisatie van deze doelen geïnformeerd? Is het realiseren van deze doelen op een doelmatige manier tot stand gekomen?
3	Geef inzicht in de vorderingen en schulden tussen Het Groene Net en de gemeente, inclusief een voorstel voor de financiële afwikkeling daarvan en een waardering van de vorderingen.
4	Geef een beoordeling van de waardering van de aandelen van Mijn Streekwarmte en de verwachte toekomstige ontwikkeling van deze aandelen.
5	Geef een beoordeling over de bestuurlijke inrichting en governance van het Groene Net (beheersing).

Berenschot schrijft onder de kop 'Reikwijdte onderzoek'

Het onderzoek richt zich primair op de besluiten en bestuurshandelingen t.a.v. Het Groene Net vanuit het perspectief van de gemeente Sittard-Geleen in de periode 2010 tot en met de zomer van 2020. De besluitvorming, inclusief de voorbereiding en uitvoering hiervan, van het college van B&W en de gemeenteraad staan hierin centraal. Dat betekent dat de focus van het onderzoek lag op het functioneren van de gemeente als geheel en niet op dat van individuele bestuurders of ambtenaren.

Het door de gemeente uitgegeven persbericht op 28 januari 2021 gaat totaal voorbij aan de talrijke zeer negatieve beoordelingen over HGN en de gang van zaken.

Het focust op de ontwikkeling van HGN-Zuid iets wat geen onderzoeksvraag was en waar Berenschot (naar eigen zeggen) slechts zijdelings naar keek en bovendien veel kritischer over rapporteert.

Het college wekt daarmee de indruk dit rapport zo diep mogelijk in een la te willen stoppen.

Het rapport is vrijwel geheel een aaneenschakeling van zwaar negatieve beoordelingen van het handelen van bij dit project betrokken bestuurders.

Financieel kwam HGN al snel in problemen, ging de gemeente steeds meer investeren, liepen de verliezen op, werden financiële doelen in de verste verte niet gehaald en wordt een toekomst geschetst waarbij er geen geld zal zijn voor herinvesteringen en het denkbaar is dat het warmtenet rond 2045 moet worden ontmanteld.

Bestuurlijk bleek dat de beide direct betrokken wethouders de overige collegeleden en de raad niet tijdig, onvoldoende, onvolledig en onjuist informeerden. Zij namen bovendien cruciale beleids- en investeringsbeslissingen zonder overleg met de overige collegeleden en de raad.

In haar beoordeling van de onderzoeksvragen geeft Berenschot aan:

Ad onderzoeksvraag 1) Chronologisch overzicht van de besluitvorming rond HGN

- a) Het college voert door de raad voorgeschreven onderzoeken niet uit en besluit in 2016 tot investeren.
- b) Vanaf midden 2017 ontstaan cashflowproblemen bij HGN. De overige collegeleden worden hier pas op 10 april 2018 van in kennis gesteld. De raad wordt niet geïnformeerd.
- c) Zonder dat de raad en/of overige collegeleden te informeren werd in 2018 een voorstel van Ennatuurlijk om hun aandelenpakket tot 95% uit te breiden in ruil voor € 19 miljoen investering afgewezen.
- d) Eén dag voor het aantreden van het nieuwe college in 2018 stemt het demissionaire college formeel in met afspraken met Ennatuurlijk.
- e) In 2019 verkoopt het college activa met € 1,9 miljoen verlies aan HGN en wijkt, zonder collegebesluitvorming en zonder dat de raad hierover vooraf geïnformeerd werd, hiermee af van raadsbesluiten uit 2014 en 2015.
- f) In januari 2020 wordt in de RvC geconcludeerd dat externe financiering niet haalbaar is binnen de kaders.
- g) Vanaf maart 2020 vinden er gesprekken plaats waarbij Ennatuurlijk een groter deel financiert in ruil voor een groter aandeel in het bedrijf. Deze oplossing lag feitelijk al in 2018 op tafel als voorstel. Berenschot kwalificeert deze verwatering van aandelen als een verstandig besluit voor zowel HGN als voor de gemeente.

Ad onderzoeksvraag 2) Realisatie doelstellingen

a) Ten aanzien van informatievoorziening aan de raad

- Over de realisatie van de doelstellingen is de gemeenteraad niet geïnformeerd. De informatie over de financiële ontwikkelingen was te fragmentarisch, waardoor inzicht in de totale baten en lasten bij de gemeenteraad ontbrak. Hiermee is de gemeenteraad niet in positie gebracht om de drie 'W-vragen' (Wat willen we bereiken? Wat doen we daarvoor? Wat kost het?) adequaat te beantwoorden en heeft daarmee zijn kaderstellende en controlerende rol onvoldoende kunnen uitvoeren.
- De gemeenteraad is onvolledig geïnformeerd over liquiditeitsproblemen bij HGN, over risico's en over de benoeming van een bestuurder bij MSW.
- De informatie die in de jaarstukken 2016 en 2017 is opgenomen over de risico's is onjuist geweest.

b) Ten aanzien van realisatie van doelstellingen

- De totale gemeentelijke investering was aanvankelijk beperkt tot inbreng van € 2,5 miljoen aan aandelenkapitaal. Uiteindelijk heeft de gemeente Sittard-Geleen € 8,7 miljoen geïnvesteerd in HGN. Op deze investeringen is reeds voor € 4,0 miljoen aan verlies genomen.
- Op dit moment staan op de balans van de gemeente Sittard-Geleen de waarde van het aandelenkapitaal in Mijnstreekwarmte B.V. (€ 2,3 miljoen) en openstaande vorderingen (€ 2,4 miljoen). Indien hier in de toekomst afwaarderingen op moeten plaatsvinden kan het verlies nog verder oplopen.
- Van het verlies van € 4,0 miljoen is een groot deel (€ 2,6 miljoen) toe te rekenen aan kosten van De Ligne die niet in rekening zijn gebracht bij HGN B.V.
- De realisatie van de doelstelling gebeurde niet doelmatig. Kraal 1 zou de gemeente € 2 miljoen kosten maar heeft de gemeente € 6 miljoen gekost.
- De door de gemeente in 2010 gekozen PPS-constructie leidde er mede toe dat HGN al snel liquiditeitsproblemen kreeg. Externe financiering bleek niet realistisch.
- Het was realistischer om vanaf 2017 de strategische uitgangspunten aan te passen en te kiezen voor een grotere rol van de private aandeelhouder. Daarmee waren de kosten en risico's voor de gemeente Sittard-Geleen verder beperkt en was een doelmatiger realisatie mogelijk geweest.

Doelstelling	Realisatie
Jaarlijks dividend vanaf 2018 van € 100.000,=.	Niet gerealiseerd.
Opgebouwde reserve van € 9,7 miljoen na 30 jaar (2045).	Het is niet reëel te verwachten dat Het Groene Net in 2045 een reserve van € 9,7 miljoen heeft opgebouwd.
Verkoopopbrengst gemeente na 30 jaar (2045) 4 tot 6 maal het brutoresultaat.	De verwachte waarde bij verkoop nu is nihil.
Projectrendement van 5% (later hanteert de gemeente Sittard-Geleen 4%).	Tot heden is er nog geen positief rendement gehaald. Een rendement van 4% is op termijn haalbaar.
Beide partijen besteden per jaar minimaal € 150.000,= en maximaal € 200.000,= uit het bedrijfsresultaat aan de ontwikkeling van Het Groene Net.	Tot heden was er nog geen ruimte in het bedrijfsresultaat geld te reserveren voor ontwikkeling.
82% duurzame energieopwekking en 18% bijstook van gas.	Niet gerealiseerd. Hiermee is de duurzaamheidswinst lager dan beoogd.
Realisatie van kralen 1 tot en met 7 in de periode 2015 tot 2018, in totaal 380 TJ (Terajoule).	Voor kraal 1 is de doelstelling nagenoeg gehaald. Andere kralen zijn nog niet ontwikkeld.
Realisatie van verdere uitbreidingen in de periode 2019-2030 in totaal tussen 350 TJ en 450 TJ.	Realisatie is nog niet te beoordelen.

Geen enkele van de doelstellingen is ook maar bij benadering gehaald.

Ad onderzoeksvraag 3) Vorderingen schulden tussen HGN en de gemeente

- De gemeente heeft een vordering op HGN van 1,705 miljoen en vorderingen i.v.m. HGN op de provincie van 0,2 miljoen en op een aannemer van 0,513 miljoen. Hiervoor zijn in de begroting voorzieningen van 0,870 miljoen opgenomen.

Ad onderzoeksvraag 4) Huidige en toekomstige waarde MSW BV (Mijnstreekwarmte BV)

- Volgens de meest gebruikelijke wijze om een bedrijf te waarderen, de Discounted Cashflow (DCF) methodiek, is de verwachte waarde voor HGN BV op dit moment € 78.000.

- Dit is hoger dan het vreemde vermogen van 3 miljoen. Na omzetting van alle schulden in aandelen wordt de aandeelhouderswaarde op € 78.000 geschat.
- Na 2045 zijn de leidingen afgeschreven, zijn inkomsten onzeker en moeten er waarschijnlijk herinvesteringen worden gedaan.
- Het is niet ondenkbaar dat het warmtenet na 2045 moet worden ontmanteld.
- De huidige marktwaarde van de aandelen Mijnstreekwarmte B.V. is bij verkoop € 0,03 miljoen.
- Omdat het jaarresultaat 2020 van HGN nog niet bekend is wordt de huidige waarde van de aandelen van MSW BV op de balans van de gemeente op € 2,23 miljoen geschat.
- Mijnstreekwarmte B.V. is feitelijk een houdstermaatschappij voor aandelen in HGN B.V. en HGNO B.V. Deze bv's hebben activa op de balans staan (leidingnetwerk, installaties, geactiveerde onderzoekskosten). De verkoopbaarheid van deze activa schat Berenschot laag in.
- De activa zijn echter nog wel bruikbaar en rendabel. De maatschappelijke waarde van de activa is daarmee hoger dan de commerciële of marktwaarde omdat de gemeente geen intentie heeft de aandelen MSW B.V. te vervreemden.
- De benodigde verliesvoorziening voor HGN is € 0,944 miljoen.
- De investeringen in HGN kennen een groot aantal onzekerheden in de toekomst. Vanuit het behoedzaamheidsprincipe is het om die reden verstandig om de waarde van de aandelen als risico mee te nemen in de periodieke risico-inventarisaties en in het weerstandsvermogen op te nemen.

Ad onderzoeksvraag 5) Bestuurlijke inrichting en governance

- Doordat bestuurders diverse rollen met betrekking tot HGN vervullen (eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer) zijn belangen onvoldoende duidelijk te onderscheiden.
- De complexe structuur van de organisatie en de verwevenheid van functies en dubbele rollen die bestuurders hebben maakt het vrijwel onmogelijk om in de praktijk een scherpe rolscheiding te waarborgen en doet daarmee afbreuk aan de werkzame checks-and-balances.
- Er waren onvoldoende interne checks-and-balances binnen de gemeentelijke organisatie van de gemeente Sittard-Geleen.
- Het benoemen van wethouders of ambtenaren als bestuurder of commissaris van een vennootschap (die verbonden partij is waarin de gemeente een indirect belang heeft) is onwenselijk vanwege de (mogelijk) tegenstrijdige belangen van de vennootschap en de gemeente.
- De benoeming van een oud-wethouder tot bestuurder van MSW BV was niet in lijn met de Kadernota.

Op basis van haar onderzoek geeft Berenschot enkele adviezen.

Berenschot heeft de businesscase HGN-Zuid pas laat ontvangen en deze slechts globaal bekeken.

Men concludeert dat de informatie op hoofdlijnen niet strijdig is met andere informatie uit het onderzoek en uit interviews.

Men adviseert een onafhankelijke second-opinion op deze businesscase uit te laten voeren om de validiteit vast te stellen. Voor de hand liggend is om hiervoor een expert in de energiemarkt (specifiek warmtenetten) te vragen. Met deze kanttekeningen is hun beeld dat er voor het zuidelijke deel van HGN een goede basis lijkt te liggen om te komen tot succesvolle ontwikkeling omdat op Chemelot ruim voldoende warmte beschikbaar is onder solide contractuele voorwaarden.

Men adviseert, op basis van bevindingen en conclusies, dat de gemeente voor de ontwikkeling van HGN-Zuid eerst invulling geeft aan de noodzakelijke randvoorwaarden:

- Strategisch kader
 - Ontwikkelingen binnen HGN moeten passen binnen een gemeentelijke en regionale visie op warmtevoorziening, energietransitie, aardgasvrije wijken en CO2-reductie. Hierbij moet de overheid in beginsel een meer terughoudende rol nemen, vooral gericht op kaderstelling en regelgeving. Commerciële exploitatie en risico's horen thuis bij partijen die deze het beste kunnen managen. Alleen bij aantoonbaar marktfalen kan, liefst tijdelijk, een grotere rol van de overheid overwogen worden. Warmtelevering via HGN is daarbij één van de alternatieven, maar zeker niet het enige alternatief. Een gemeentelijke en/of regionale visie moet kaderstellend zijn voor de ontwikkeling van het net en voor de vraag welke delen wel of niet in ontwikkeling gaan. Per investeringsvraag zouden tenminste de volgende criteria gehanteerd moeten worden:

- De investering past binnen de gemeentelijke en regionale visie op warmtevoorziening, energietransitie, aardgasvrije wijken en CO2-reductie.
- De rol van de overheid is duidelijk en er is een afgewogen risicoverdeling tussen overheid en private partners.
- Warmtevoorziening via een warmtenet is voor dit gebied/deelproject/doelgroep op korte, middellange en lange termijn het beste alternatief, gemeten naar investeringskosten en kosten voor eindgebruikers (total cost of ownership).
- Het publieke belang is in de investering voldoende geborgd (acceptabele prijszetting voor particulieren, voldoen aan wet- en regelgeving, etc.).
- Zowel aan de aanbodzijde als aan de vraagzijde is voldoende zekerheid om tot een goede exploitatie te komen.
- Aan de investering ligt een door onafhankelijke deskundigen opgestelde businesscase ten grondslag, die tenminste uitsluitend geeft over de investeringskosten, toekomstige baten en cashflow, technische haalbaarheid, contractuele zekerheden en risico's.
- De investering voldoet aan de minimale rendementseisen die de aandeelhouders stellen.
- Er is voldoende zekerheid over financiering en financiering kan binnen HGN plaatsvinden.
- Zorg voor samenhang in de ontwikkeling
 - Fysieke koppeling tussen HGN-Zuid en HGN-Noord
 - Ennatuurlijk verzorgt de exploitatie en ontvangt een redelijke vergoeding hiervoor.
 - Investeringskosten gedaan door de gemeente moeten terugbetaald worden door HGN.
 - De projectleiding van investeringen moet bij Ennatuurlijk liggen, de gemeente moet toezicht houden.
- Verbeter sturing en governance
 - Benoem HGN tot groot project.
 - Maak één wethouder bestuurlijk verantwoordelijk.
 - Maak een duidelijke scheiding tussen aandeelhoudersbelang en opdrachtgeversbelang gewaarborgd door de eigenaarsrol van MSW BV bij de wethouder deelnemingen te leggen.
 - Verbeter de informatievoorziening aan de raad
 - Maak alsnog een startdocument voor HGN en leg dit vast in een raadsbesluit.
 - Hou zowel voor als na de komende gemeenteraadsverkiezingen een themasessie te houden.
 - Hef geheimhouding op over alle stukken waarvoor dit mogelijk is.
 - Zorg voor betere interne governance
 - Organiseer een duidelijke lijn van bestuurlijk opdrachtgever naar ambtelijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtnemer en projectleider.
 - Organiseer een multi-disciplinair projectteam.
 - Vanuit een onafhankelijke rol beoordeelt de eenheid concerncontrol de fase-documenten en de rapportages die naar de gemeenteraad gaan. De eenheid doet dat vanuit een positie buiten het proces waarvoor formele en materiële waarborgen noodzakelijk zijn.
 - Organiseer de advisering over de eigenaarsrol/aandeelhouderschap buiten het project.
 - Heroverweeg posities in stuurgroep(en), commissarissen en bestuurders
 - Organiseer een duidelijker scheiding tussen projectbelang en bedrijfsbelang.
 - Vermijdt dubbelrollen in de structuur.
- Waarborg permanente aandacht voor een juistheid van financiële waarderingen
 - Waardeer de aandelen MSW BV op historische verkrijgingsprijs minus verliezen.
 - Neem vorderingen en de waarde van de aandelen MSW BV mee in de risico's en het weerstandsvermogen.

Bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen maakt Berenschot in dit rapport vrijwel geen positieve opmerkingen. Zowel bestuurlijk als financieel is het een en al kommer en kwel.

De beide direct betrokken wethouders onthouden hun collegae en de raad op cruciale momenten informatie, nemen verstrekende beslissingen op eigen houtje en informeren de raad onvolledig en onjuist in jaarrekeningen.

Berenschot geeft in haar advisering aan dat zij slechts globaal onderzoek heeft gedaan naar HGN-Zuid en dat een onafhankelijk goed onderzoek nog moet plaatsvinden.

Daarmee zijn opmerkingen aangaande de validiteit van ontwikkeling van HGN-Zuid niet hard genoeg om daar vergaande conclusies aan te kunnen verbinden.

De procesmatige adviezen die Berenschot geeft zijn algemeen van aard.

Uit het rapport komt glashard naar voren dat HGN een financieel aan de grond zittend bedrijf is waarin de gemeente onverantwoord veel investeerde en dat de meest betrokken bestuurders er een potje van gemaakt hebben.