

ONDERZOEKSOPZET

Duurzame warmtevoorziening met behulp van warmtenetten

24 augustus 2017

Dit document bevat de tekst van de interactieve, digitale rapportage van deze onderzoeksopzet. De digitale rapportage is te raadplegen via:
www.rekenkamer.amsterdam.nl/duurzame-warmtevoorziening-met-warmtenetten

Inhoudsopgave

1	Samenvatting.....	3
2	Aanleiding en doel	4
2.1	Aanleiding	4
2.2	Doel	4
2.3	Onderzoeksvragen	4
3	Context.....	6
3.1	Inleiding.....	6
3.2	Landelijke context	7
3.3	Politiek belang.....	8
3.4	Maatschappelijk belang	10
3.5	Verbonden partij WpW	11
4	Aanpak en planning	13
4.1	Aanpak.....	13
4.2	Beoordelingskader	14
4.3	Planning en onderzoeksteam	14
4.4	Slotopmerkingen.....	14
5	Onderzoeksverantwoording	16
5.1	Algemene werkwijze rekenkamer	16
5.2	Geïnterviewde personen	17
5.3	Geraadpleegde documenten	17

1 Samenvatting

De gemeente Amsterdam heeft zicht tot doel gesteld om vanaf 2050 een aardgasloze stad te zijn. Om deze doelstelling te bereiken is er een energietransitie nodig, zeker op het gebied van de warmtevoorziening in de stad.

Al sinds de jaren '90 wordt er stapsgewijs gewerkt aan een alternatief met behulp van warmtenetten. Warmtenetten transporteren industriële restwarmte middels een buizensysteem naar woningen, kantoren en andere gebouwen. De warmte is afkomstig van afvalverbrandingscentrales, energiecentrales, rioolwaterzuiveringsinstallaties en biogasinstallaties.

Als instrument draagt warmtenet bij aan diverse beleidsdoelstellingen van de gemeente Amsterdam. Zo maken warmtenetten deel uit van de strategie om de luchtkwaliteit te verbeteren, energiebronnen te verduurzamen en als onderdeel van de transitie naar een aardgasloze stad. De aanleg van de infrastructuur wordt gerealiseerd door private partijen. Het grootste deel van het netwerk is volledig in beheer en eigendom van Nuon, het overige deel is in beheer en eigendom van Westpoort Warmte. Westpoort Warmte was een joint venture opgericht door de gemeente Amsterdam en Nuon. Na de verzelfstandiging van AEB heeft de gemeente indirect invloed via haar aandeelhouderschap in AEB.

In dit onderzoek kijken wij naar de wijze waarop het instrument warmtenet terugkomt in gemeentelijk beleid, en hoe de gemeente de joint venture tussen AEB en Nuon (Westpoort Warmte) inzet om haar ambities ten aanzien van het verduurzamen van de warmtevoorziening te verwezenlijken.

De resultaten van ons onderzoek worden naar verwachting in april 2018 gepubliceerd.

2 Aanleiding en doel

2.1 Aanleiding

De rekenkamer heeft een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de ontwikkeling van warmtenetten in Amsterdam. Dit valt binnen onze bredere aandacht voor hoe de gemeente omgaat met de aanleg en het beheer van infrastructuur in de stad en de wijze waarop de gemeente gebruik maakt van verbonden partijen. Eerder hebben we al onderzoek gedaan naar de renovatie van de Oostlijn van de metro in Amsterdam, het beheer en onderhoud van de Amsterdamse bruggen, de aanleg van glasvezel, en de verzelfstandiging van AEB.

Voor de verkenning hebben wij verschillende documenten geraadpleegd en enkele oriënterende gesprekken gevoerd met medewerkers van de gemeente en externe partijen.

Wij hebben naar aanleiding van deze verkenning besloten diepgaander onderzoek te doen naar de aanleg van het warmtenetwerk. Hierbij speelden de volgende criteria een rol:

- landelijke context;
- politiek belang;
- maatschappelijk belang;
- de (financiële) relatie met de verbonden partij WPW.

Bij context worden deze criteria nader toegelicht.

2.2 Doel

Het onderzoek van de rekenkamer heeft tot doel te beoordelen in hoeverre het beleid ten aanzien van warmtenetten bijdraagt aan de verduurzaming van de warmtevoorziening.

2.3 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag voor dit onderzoek hebben wij als volgt geformuleerd:

In hoeverre zijn het beleid tot 2016 om met behulp van warmtenetten tot een duurzame warmtevoorziening te komen en de beleidsverandering in 2016 weloverwogen vormgegeven?

De onderzoeksvraag valt uiteen in vijf deelvragen:

Deelvraag 1: *Wat was het beleid ten aanzien van het verduurzamen van de warmtevoorziening in Amsterdam in de periode 2005-2015?*

Deelvraag 2: *Voor welke rol en instrumenten heeft de gemeente Amsterdam gekozen?*

Deelvraag 3: *In hoeverre zijn de keuzes ten aanzien van de gemeentelijke rol en de keuze van instrumenten weloverwogen gemaakt?*

Deelvraag 4: *Welke veranderingen zijn in 2016 op het gebied van de verduurzaming van de warmtevoorziening doorgevoerd?*

Deelvraag 5: *In hoeverre is deze verandering weloverwogen vorm gegeven, gebruik makend van ervaringen met het tot dan toe geldende beleid?*

3 Context

3.1 Inleiding

De gemeente Amsterdam wil voor 2050 een aardgasloze stad zijn.¹ Dit wil de gemeente bereiken door enerzijds energie te besparen (zoals minder verbruik en betere isolatie) en anderzijds door aardgas te vervangen door duurzame(re) energiebronnen. Voor de grootschalige vervanging van aardgas in stedelijke gebieden zijn alternatieven op elektriciteit (all electric)^a of collectieve warmtesystemen (warmtenetten)^b het meest geschikt. De gemeente Amsterdam is al lange tijd betrokken bij de aanleg en exploitatie van warmtenetten. Zo zijn de warmtenetten die in het westen en noorden van Amsterdam liggen ontwikkeld door de joint venture (50% van de gemeente en 50% van Nuon)^c Westpoort Warmte B.V. (WPW) die in 1999 is opgericht. WPW betreft vervolgens haar warmte weer van het Afval Energie Bedrijf (AEB) waar de gemeente Amsterdam de enig aandeelhouder is. WPW is echter niet de enige partij die in Amsterdam warmtenetten aanlegt en exploiteert. Het andere nog grotere distributienetwerk van warmte is gelegen in Amsterdam Zuidoost, Overamstel, Zuideramstel en IJburg en is geheel ontwikkeld door Nuon. De voornaamste warmtebron voor dit netwerk is de Diemer elektriciteitscentrale van Nuon.

Door de jaren heen heeft de gemeente haar ambities met betrekking tot de ontwikkeling van warmtenetten aanzienlijk bijgesteld. In de energiestrategie uit 2010 (Energie strategie Amsterdam 2040)² had de gemeente zich tot doel gesteld om zoveel mogelijk (in 2025 100.000 en in 2040 200.000) aansluitingen op warmtenetten te realiseren. Uit de strategie voor de verduurzaming van de warmtevoorziening uit 2016 (Naar een stad zonder aardgas) blijkt dat de insteek ten aanzien van het verduurzamen van de warmtevoorziening veranderd is. De doelstelling is nu het zoveel mogelijk aardgasloos maken van de woningen in Amsterdam: in 2018 81.000 woningen en in 2020 102.000. De aansluiting op warmtenetten wordt nu niet meer als doelstelling an sich gezien, maar als één van de mogelijke alternatieven om aardgasloos te worden.

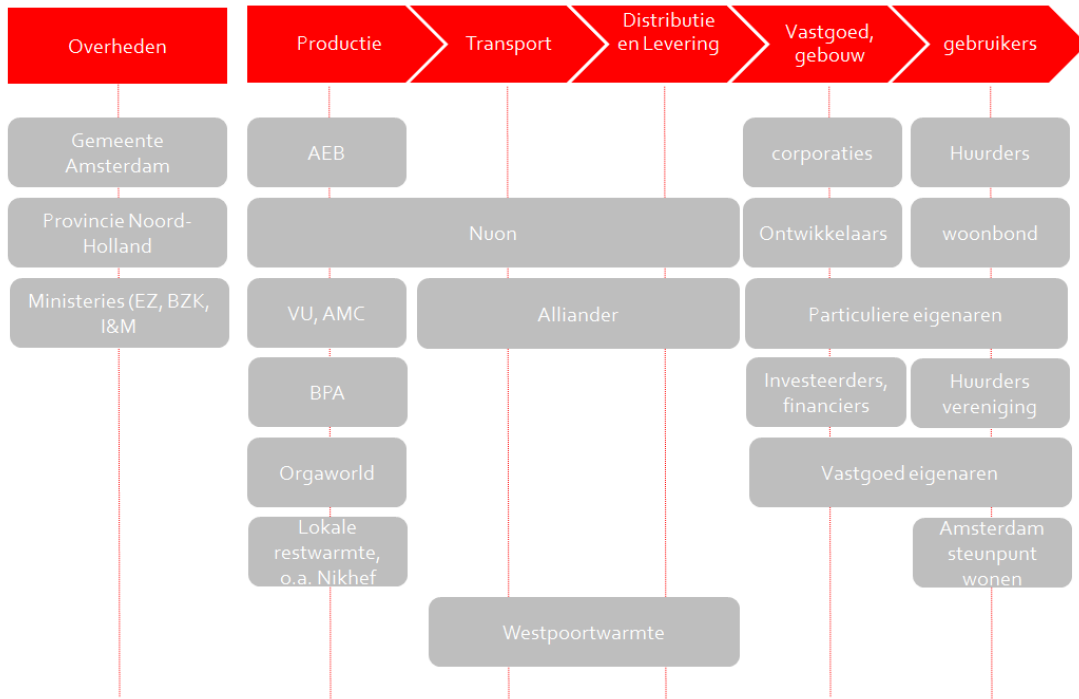
Bij de ontwikkeling van warmtenetten is de gemeente één van de verschillende stakeholders. Stakeholders die in verschillende schakels opereren van de warmteketen en die uiteenlopende en soms tegengestelde belangen hebben. Het gaat hier om verschillende overheden, warmteleveranciers, netwerkbeheerders, projectontwikkelaars, woningcorporaties, huurders, VVE's en particuliere woningeigenaren (zie figuur 1).

^a 'All electric' is een verzamelnaam voor oplossingen waarbij warmte wordt geproduceerd met elektriciteit: veelal door middel van een elektrische waterpomp die water verwarmt.

^b Warmtenetten transporteren warm water naar woningen, kantoren en andere gebouwen. Het water komt doorgaans van een centrale bron en gaat via een stelsel van pijpen en leidingen naar de (eind)gebruikers.

^c Bij de privatisering van AEB in 2014 is het gemeentelijke aandeel in WPW ondergebracht bij AEB.

Figuur 1 Opbouw warmteketen en belangrijkste stakeholders in Amsterdam



(Bewerkte figuur uit Naar een stad zonder aardgas)

Op basis van een korte verkenning hebben we besloten om nader onderzoek uit te voeren naar de wijze waarop Amsterdam warmtenetten inzet voor de realisatie van haar doelen. In ons onderzoek zullen we ons richten op het beoordelen van de besluitvorming hieromtrent, de doeltreffend- en doelmatigheid van het instrument ‘warmtenet’ en de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het (indirecte) aandeelhouderschap in WPW.

3.2 Landelijke context

Het onderwerp warmtenet krijgt ook op landelijk niveau de nodige aandacht. Net als de gemeente Amsterdam wil ook het Rijk de afhankelijkheid van aardgas verminderen en ziet ze daar een belangrijke rol in voor warmtenetten.³ Zij werkt daar onder meer aan door Green Deals^d met regionale en lokale partners af te sluiten en de organisatie van de Warmtetafel.^e Het Rijk staat ook voor de taak om te zorgen voor een gezonde marktwerking. Warmtenetten zijn vaak in handen van particuliere bedrijven die in tegenstelling tot de elektriciteits- en gasproducten een monopolistisch karakter hebben. Bij veel huidige leveranciers is de warmteproductie, -transport, -distributie en –

^d Green Deals zijn afspraken tussen de Rijksoverheid en andere partijen zoals bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden. De Green Deal is bedoeld om duurzame plannen uit te voeren. Bijvoorbeeld voor energie, klimaat, water, grondstoffen, biodiversiteit, mobiliteit, biobased economy, bouw en voedsel.

^e De Warmtetafel is een politiek-bestuurlijke tafel, met de minister van EZ als voorzitter en met circa 15 deelnemers, waaronder bewindslieden van BZK, en IenM en de wethouders van de gemeente Amsterdam en Utrecht.

levering in één hand. Het Rijk reguleert daarom op basis van de warmtewet, die in 2014 in werking is getreden, de tarieven en beschermt daarmee consumenten tegen onredelijke prijzen. Sommige aspecten rondom de warmtelevering zijn niet (of niet expliciet genoeg) gereguleerd, zoals warmte- en koudelevering en de verhuur van afleversets.^f Het ministerie van Economische Zaken heeft een evaluatie van de huidige warmtewet laten uitvoeren.⁴ Hieruit kwam naar voren dat een aantal partijen knelpunten ervaren bij het uitvoeren van de warmtewet. Een nieuw wetsvoorstel is in voorbereiding waarin een aantal van deze knelpunten aangepakt worden.

Warmtenetten moeten concurreren met gasnetten. Momenteel is er in de Gaswet een aansluitverplichting, maar kan een uitzondering gemaakt worden voor wijken waar een warmtenet is voorzien. In een brief aan de Tweede Kamer heeft minister Kamp laten weten voornemens te zijn om de aansluitplicht in de Gaswet te wijzigen en de uitzonderingsmogelijkheid voor warmtenetten ook uit te breiden naar 'all electric'.⁵

Ten slotte is het Rijk ook financieel betrokken bij de energie- en warmtevoorziening door de hoogte van de energiebelasting. De warmtewet schrijft voor dat de warmte niet duurder mag zijn dan warmte uit aardgas. Een regel die de rentabiliteit van warmteleveranties onder druk zet, mede door het tariefverschil in energiebelasting tussen elektriciteit en gas. Het tarief van aardgas is veel lager dan het tarief voor elektriciteit. Deze fiscale ongelijkheid bevordert het gebruik van aardgas en benadeelt de toepassing van duurzame bronnen zoals all electric en warmtenetten.

3.3 Politiek belang

Het onderwerp warmtenet komt terug in verschillende beleidsdocumenten van de gemeente Amsterdam. Zo maken warmtenetten onderdeel uit van de strategie om de luchtkwaliteit⁶ te verbeteren, het bereiken van de doelstellingen uit de duurzame energie agenda⁷ en de transitie naar een stad zonder aardgas.⁸

De afgelopen jaren is het onderwerp warmtenet ook meerdere keren aan de orde gekomen in de gemeenteraad. Hoewel er meerdere moties zijn aangenomen, bespreken we hieronder enkele moties die een belangrijke wijziging in gang gezet hebben.

- Motie 611 op 22 december 2005 van PvdA-raadslid Marres inzake de begroting 2006 (Amsterdams Warmtenet voor stadsverwarming).
- Motie 612 op 22 december 2005 van PvdA-raadslid Marres inzake de begroting 2006 (Stadsverwarming Zeeburgereiland).
- Motie 838 op 22 december 2005 van CDA-raadslid Olmer inzake de begroting voor 2006 (stadsverwarming in Amsterdam).

^f Een afleverset is een technische voorziening waarmee het verwarmingssysteem van een gebouw of woning wordt gekoppeld aan het externe warmtedistributienet. Warmteleveranciers bepalen nu eenzijdig welke afleversets afnemers moeten huren, waardoor bij sommige afnemers het vermoeden ontstaat dat ze onnodig dure sets dienen te gebruiken.

- Motie 346 op 4 juni 2007 van raadslid van der Pligt inzake stadswarmte Amsterdam Noord2
- Motie 347 op 4 juni 2007 van raadslid Buurma-Haitsema 4 juli 2007 inzake tarieven stadswarmte.
- Motie 559 op 19/20 december 2007 van raadslid Doorninck inzake de begroting van 2008 (duurzaamheid ruimtelijke ontwikkelingen)
- Motie 132 op 16 februari 2011 van raadsleden Mulder, Doorninck, van der Ree, Van Lammeren en Van Drooge inzake Structuurvisie Amsterdam 2040 (ondergrondse bestemmingsplan)
- Motie 777 op 2 oktober 2013 van SP/Groen Links/Red Amsterdam-raadsleden Combrink, Alberts en Evans-Knaup inzake de voorgenomen uitbreiding van het Amsterdamse stadswarmtenet naar de bestaande bouw (geen seconde langer fossiel voor warmtenet).
- Motie 779 op 2 oktober 2013 van raadsleden Combrink, Mulder, Alberts en Evans-Knaup inzake de voorgenomen uitbreiding van het Amsterdamse stadswarmtenet naar de bestaande bouw (niet dwingen tot aansluiting als het duurzamer kan).
- Motie 780 op 16 oktober 2013 van raadsleden Combrink, Mulder, Alberts en Evans-Knaup inzake de voorgenomen uitbreiding van het Amsterdamse stadswarmtenet naar de bestaande bouw (terug leveren aan het net).
- Motie 781 op 16 oktober 2013 van raadslid Van Drooge inzake de voorgenomen uitbreiding van het Amsterdamse stadswarmtenet naar de bestaande bouw (heldere kaders ter beperking van risico's).
- Motie 1732 op 21 december 2016 van de leden Groen, Bosman en Van den Berg inzake de strategie 'naar een stad zonder aardgas'(duurzame bronnen).
- Motie 1733 op 21 december 2016 van de leden Groen, Bosman en Van den Berg inzake de strategie 'naar een stad zonder aardgas '(betrokkenheid Amsterdammers door buurtgesprekken).
- Amendement 1734 van de raadsleden Groen en Van den Berg getiteld "Gemeentelijke organisatie aardgasvrij"(verworpen)
- Amendement 1735 van de raadsleden Groen en Van den Verg "doelstelling aardgasvrij"(verworpen)
- Motie 1736 van de raadsleden Groen en Van den Berg inzake "gemeentelijke bedrijf duurzame bronnen".

In verschillende moties heeft de raad aangegeven dat betaalbaarheid, duurzaamheid, openheid en ruimte voor alternatieve warmtesystemen voorwaarden zijn voor het warmtenet in Amsterdam. De volgende onderwerpen houden hiermee verband en zijn op verschillende momenten in de raad besproken:

- de aansluitplicht;
- de tarieven;
- WPW als onderdeel van de privatisering van AEB;
- de duurzame ruimtelijke ontwikkeling/nieuwbouw;
- de toegangsregulering van producenten;

- keuzevrijheid consumenten.

In 2005 heeft de gemeenteraad via een drietal moties bij de begrotingsbehandeling van 2006 aangegeven bij nieuwbouw uit te willen gaan van het “warmte, tenzij” beleid. De raad heeft zich hierbij uitgesproken over het algemene principe dat er bij nieuwbouwprojecten in fase II gekozen wordt voor warmtelevering, tenzij dit om locatie specifieke kenmerken niet mogelijk is. Dit moet wel onderbouwd worden in een onderzoek en voorgelegd worden aan de raad.⁹ In de tweede motie wordt het college van B&W verzocht om voor januari 2007 te rapporteren over de mogelijke varianten van een Amsterdams warmtenetwerk.¹⁰ In de derde motie wordt het college gevraagd om de voorkeur voor aansluiting op warmtenet op het Zeeburgereiland uit te spreken.

Bij de behandeling van de begroting voor 2008 verzoekt de raad het college om een ambitie vast te stellen voor de gewenste duurzaamheid van ruimtelijke ontwikkelingen in Amsterdam en daarbij een procedure te ontwikkelen waarbij de duurzaamheidsambitie mede bepalend is voor de gunning van bouwenvelopen aan derde partijen.¹¹ Het gaat om prestatiegerichte afspraken met projectontwikkelaars op het gebied van energie, maar ook op andere gebieden zoals materiaalgebruik, afval, water, bodem en lucht.

Bij de behandeling van de structuurvisie in 2011 wordt er een motie ingediend waarin het college verzocht wordt om warmte/koude kaarten op te stellen waarin aangegeven wordt welke techniek op welke locatie de voorkeur heeft. Ook wordt het college verzocht om de mogelijkheden te beschrijven om de invoering van verschillende technieken (stadswarmte, stadskoude en warmte-koude opslag) te beïnvloeden.¹²

3.4 Maatschappelijk belang

Besluitvorming over de aanleg van warmtenetten raakt direct de burgers die wonen in gebieden die aangewezen zijn op stadsverwarming. De monopoliepositie van de warmteleveranciers roept veel weerstand op. Veel afnemers denken dat de warmte uit collectieve warmtesystemen duurder is dan de warmte die met de traditionele eigen gasgestookte cv-ketel wordt opgewekt en voelen zich onprettig bij de afhankelijkheid van één leverancier. Maar ook de door de overheid (ACM) geboden kostenbescherming wordt gewantrouwd.

Om collectieve nutsvoorzieningen aantrekkelijk te maken in een tijdperk van individualisering en een sterk geprivatiseerde markt, zijn grote inspanningen nodig. Dat geldt voor elke radicale verandering die wil breken met bestaande gewoonten en nog sterker als burgers niet direct de voordelen van de nieuwe systemen inzien. Het goedkoper maken van collectieve verwarming via warmtenetten zal helpen, maar het is de vraag of dat voldoende zal zijn om de afnemers te overtuigen en om voldoende draagvlak voor de veranderingen te verkrijgen. Daarvoor is ook transparantie, goede service en duidelijke informatie nodig die de gebruikers uitlegt dat collectieve

verwarming een bijdrage levert aan de oplossing van het klimaatprobleem. Daarmee staan landelijke, provinciale en gemeentelijke beleidsmakers voor een grote maatschappelijke uitdaging.

3.5 Verbonden partij WpW

De term ‘verbonden partijen’ is een verzamelnaam voor organisaties of samenwerkingsverbanden waaraan gemeenten zich bestuurlijk én financieel verbinden om publieke doelen van gemeenten te realiseren. De (indirecte) deelname aan de joint venture WPW is dan ook geen doel op zich maar een instrument en manier om de publieke belangen van de gemeente Amsterdam te behartigen en te borgen. Om deze belangen goed na te kunnen streven dient er helderheid te zijn in:

1. voor welke belangen de gemeente een publieke verantwoordelijkheid wil dragen. Rekent de gemeente het tot haar zorg dat er betaalbare, open en duurzame warmtenetten in Amsterdam ontstaan?
2. wie de operationele verantwoordelijkheid draagt voor de belangen waarvoor de gemeente een publieke verantwoordelijkheid heeft genomen. Moet de gemeente dat zelf doen, of kan zij daarvoor beter andere publieke of private partijen inschakelen?

De deelname in WPW kan verschillende motieven hebben, die voordelen met zich mee brengen:¹³

- efficiencyvoordelen: kostenvoordeel door samenwerking;
- risicospreiding: het delen van (financiële) risico's met andere partijen;
- kennisvoordeel: gebruikmaken van elkaars kennis en expertise;
- bestuurlijke kracht/effectiviteit: deelnemers staan samen sterker;
- katalysatorfunctie: de gemeente als belangrijke initiërende factor.

Deelname in WPW kan echter ook nadelen met zich meebrengen. Zo worden door de grotere afstand de informatievoorziening en beïnvloedingsmogelijkheden minder vanzelfsprekend dan bij de uitvoering door de eigen gemeentelijke organisatie. Daarnaast wil de gemeente door deelname aan een verbonden partij (in geval van WPW een rechtspersoon) een publiek belang dienen, maar als bestuurder/eigenaar van deze rechtspersoon behoort zij ook de belangen van deze rechtspersoon te dienen. De belangen hoeven echter niet altijd parallel te lopen en er kunnen zich daardoor tegengestelde belangen voordoen. In dat opzicht lijkt er een spanningsveld te bestaan tussen de commerciële doelstelling van WpW (een zo rendabel mogelijk warmtenet) en het publieke belang (een open, duurzaam en betaalbaar warmtenet). Dit spanningsveld manifesteert zich met name tijdens discussies over de aansluitplicht, openheid van het warmtenetwerk en de invloed die de gemeente hierop uit kan oefenen. In tegenstelling tot het gas- en elektriciteitsnetwerk hebben de aangelegde warmtenetwerken een gesloten karakter. Daarnaast kan de vraag worden gesteld of een overheidsdeelneming in een warmtenetwerk noodzakelijk is voor de borging van het publieke belang. Het Rotterdamse warmtebedrijf functioneert bijvoorbeeld zonder publiek aandeelhouderschap (waaronder AVR).

Naast het belang van sturing (richting geven aan het realiseren van beleidsdoelen) en beheersing (stelsel van maatregelen en procedures, die de gemeente de zekerheid geven dat de verbonden partij blijvend de juiste richting opgaat) dient de gemeente Amsterdam oog te hebben voor de financiële aspecten van de samenwerking in de joint venture WPW. De gemeente Amsterdam heeft in het verleden leningen verstrekt aan AEB ten behoeve van WPW. In de begroting 2017 stond er € 36 miljoen aan staande leningen uit. In totaal is er door de Amsterdam een maximale financiering van € 53 miljoen toegezegd voor de aanleg van warmtenet. De rol van de gemeente bij de financiering van goedgekeurde investeringsplannen ten behoeve van het warmte-distributiesysteem is vastgelegd in een privaatrechtelijke garantie: de gemeente Amsterdam staat garant jegens Westpoort Warmte en NUON Warmte voor de nakoming (i) door AEB van haar verplichtingen uit hoofde van de Aandeelhoudersovereenkomst WPW en (ii) door AEB Exploitatie van haar verplichtingen uit hoofde van de Warmteleveringsovereenkomst en de dienstverleningsovereenkomst.

4 Aanpak en planning

Het onderzoek bestaat uit een aantal stappen waaronder documentenanalyse, het uitvoeren van interviews met interne en externe betrokkenen, data-analyse en rapportage. Uiteindelijk zal de nota van bevindingen worden voorgelegd voor feitelijk wederhoor en wordt het college in de gelegenheid gesteld om een bestuurlijke reactie te formuleren.

4.1 Aanpak

1) Documentenanalyse

Om een goed beeld te krijgen van het beleid ten aanzien van het warmtenet maken wij een analyse van relevante documenten waaronder besluitvormingsstukken, achterliggende beleidsnota's, onderzoeksrapportages en interne memo's en nota's.

2) Interviews

In de onderzoeksperiode voeren wij interviews uit met zowel medewerkers van de gemeente Amsterdam als met medewerkers van de betrokken externe partijen. Van de gesprekken zal een gespreksverslag worden opgesteld. De gespreksverslagen worden ter verificatie toegestuurd aan de respondenten.

3) Analyse en rapportage

De resultaten uit de documentenanalyse en de interviews worden geanalyseerd en verwerkt in een nota van bevindingen.

4) Feitelijk wederhoor

Met het feitelijk wederhoor worden de verantwoordelijke ambtenaren in gelegenheid gesteld om feitelijke onjuistheden in het onderzoeksrapport (nota van bevindingen) aan te geven. Hierbij wordt aan de ambtenaren gevraagd om te verwijzen naar openbare schriftelijke documenten of om kopieën van niet-openbare documenten bij de reactie mee te zenden. Het onderzoeksrapport zal in ieder geval voor feitelijk wederhoor worden verzonden aan de rve Ruimte en Duurzaamheid. Daarnaast zullen wij de nota van bevindingen ook voor wederhoor toesturen aan de betrokken externe partijen die geïnterviewd zijn.

5) Bestuurlijke reactie

Het bestuurlijk rapport met daarin de belangrijkste conclusies en aanbevelingen zal aan het college van burgemeester en wethouders worden toegezonden. Het college krijgt daarmee de gelegenheid om te reageren op de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer.

6) Eindrapportage

De bestuurlijke reactie wordt integraal opgenomen in de te publiceren eindrapportage en voorzien van een nawoord door de rekenkamer. De eindrapportage wordt vervolgens aan de gemeenteraad aangeboden.

4.2 Beoordelingskader

Er wordt een beoordelingskader gehanteerd om tot bevindingen te komen. Het beoordelingskader is gebaseerd op onder andere de volgende informatie:

- inzichten uit relevante documentatie en interviews;
- literatuur op het gebied van 'governance'.

Het beoordelingskader wordt tijdens het onderzoek opgesteld. Wij zullen dit in concept met de ambtelijk betrokkenen bespreken. Mede op basis van inzichten uit deze besprekingen, wordt het beoordelingskader definitief gemaakt.

4.3 Planning en onderzoeksteam

Het onderzoek wordt uitgevoerd in de periode september 2017 tot en met februari 2018. De nota van bevindingen zal eind februari worden voorgelegd voor feitelijk wederhoor. Eind maart zal het college gevraagd worden om te reageren op het rapport.

De benodigde tijd en doorlooptijd voor dit onderzoek zijn mede afhankelijk van de beschikbare (openbare) informatie en de afspraken die wij met de gemeente en betrokken externe partijen kunnen maken. Deze zijn bepalend voor de inhoud en planning van het onderzoek.

Een maand voordat de nota van bevindingen voor feitelijk wederhoor wordt aangeboden ontvangt de ambtelijke organisatie daarover bericht. De ambtelijke organisatie wordt dan ook ingelicht over de definitieve en nauwkeurige planning van de afrondingsfase. We streven ernaar de eindrapportage eind april 2018 uit te brengen. Het onderzoek betreft een (middel)groot onderzoek.

Het onderzoeksteam is als volgt samengesteld:

- dr. Jan de Ridder (directeur)
- drs. Carlos Neves Cordeiro RA RC (projectleider)
- drs. Loes van Rooijen (onderzoeker)
- drs. Robin van de Maat (onderzoeker)

4.4 Slotopmerkingen

Deze onderzoeksopzet is opgesteld op basis van een globale verkenning van het onderwerp. Op basis van het verzamelde onderzoeksmateriaal kan de aanpak gedurende het onderzoek worden

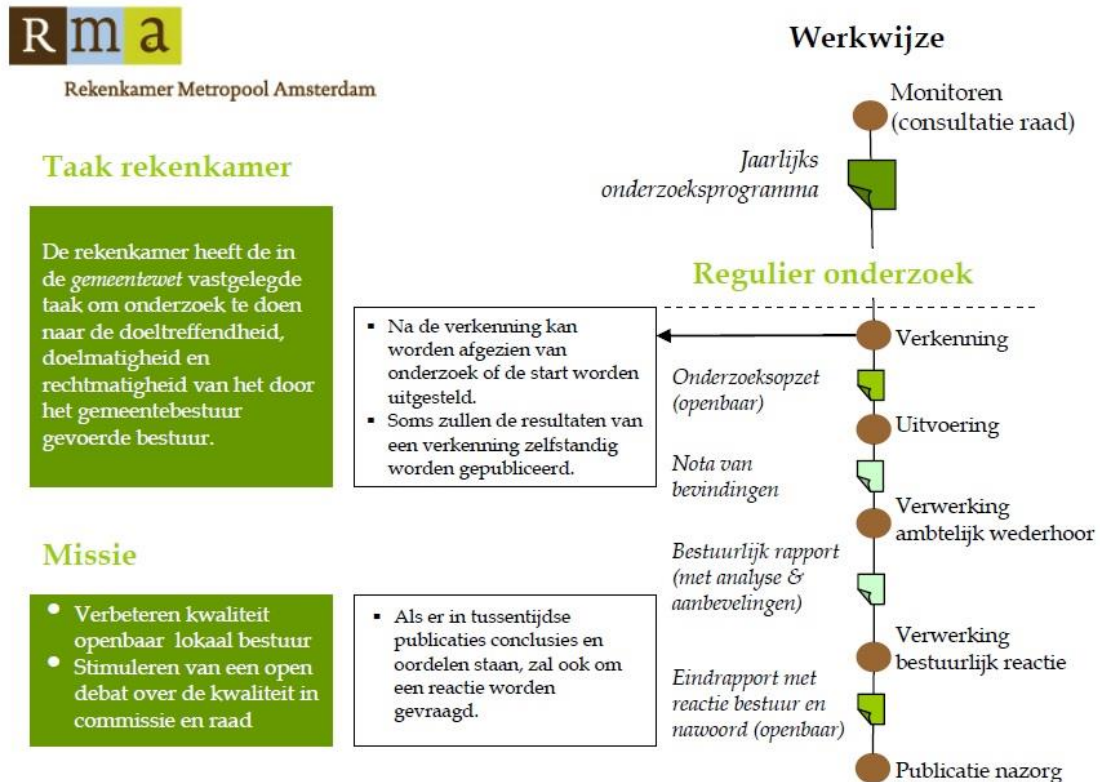
bijgesteld. Indien dit naar ons oordeel tot majeure aanpassingen van de opzet leidt, zullen we dit schriftelijk kenbaar maken.

In ons onderzoeksrapport worden alle opmerkingen en bedenkingen meegenomen die naar aanleiding van de bevindingen van belang worden geacht. Ook als dit niet expliciet onderdeel is van deze onderzoeksopzet.

Voor de uitvoering van het onderzoek is het van belang dat wij inzage hebben in alle relevante stukken waarover de gemeente en relevante verbonden partijen beschikken.

5 Onderzoeksverantwoording

5.1 Algemene werkwijze rekenkamer



Spelregels

Vooraf

- De rekenkamer heeft de in de gemeentewet (artikel 81a t/m 81k en artikel 182 t/m 185) verankerde taak om onderzoek te doen naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. De bevoegdheid van de rekenkamer tot onderzoek betreft alle bestuursorganen die deel uitmaken van de gemeente. De bevoegdheid tot onderzoek omvat ook gemeenschappelijke regelingen waarin de gemeente participeert en, naamloze en besloten vennootschappen waarvan de gemeente, alleen of samen met andere gemeenten, meer dan 50% van het geplaatste aandelenkapitaal houdt en andere privaatrechtelijke personen, waar de gemeente, alleen of samen met andere gemeenten, een financiële betrokkenheid heeft van 50% of meer.
- De rekenkamer is bevoegd om alle documenten te onderzoeken (Gemeentewet art 183, lid1) en het gemeentebestuur moet alle inlichtingen verstrekken die de rekenkamer nodig heeft (idem art 183, lid 2).
- De onderzoeksopzet wordt ter informatie gestuurd aan de raad, het college en de gemeentesecretaris en de betrokken rve directeur en de cluster directeur.

Gesprekken tijdens het onderzoek

- Bij het maken van een afspraak wordt aangegeven of het om een oriënterend gesprek zonder of een interview met formele verslaglegging gaat.
- Feitelijk wederhoor vindt bij een interview altijd plaats. Daarbij krijgt de geïnterviewde de gelegenheid om aan de hand van een schriftelijk verslag feitelijke onjuistheden te corrigeren, meningen te nuanceren en het verslag aan te vullen.

Communicatie rond de afronding van het onderzoek

- De datum van oplevering van de nota van bevindingen wordt één maand van te voren aan de rve directeur gemeld.
- Dan wordt tegelijk aangegeven wanneer er een feitelijke reactie op de nota van bevindingen en een bestuurlijke reactie op het concept eindrapport wordt verwacht.
- In de regel geldt voor zowel de feitelijke als bestuurlijke reactie een termijn van twee weken.

Nota van bevindingen en een feitelijke reactie

- Er wordt gevraagd om een feitelijke reactie op de nota van bevindingen. In die reactie kunnen feitelijke onjuistheden en relevante feitelijke omissies worden gemeld. Deze dienen te worden onderbouwd met behulp van documenten.
- De rekenkamer geeft schriftelijk aan of en zo ja op welke wijze opmerkingen van de feitelijke reactie zijn verwerkt.

5.2 Geïnterviewde personen

M. Popma	Bestuursadviseur Deelnemingen, o.a. AEB
E. de Boer	Bestuursadviseur DCM/Treasury
R. Kemmeren	Voormalig projectleider warmtenet 2006-2012
T. Koelemij	Beleidsadviseur duurzaamheid
K. Amain	Ad interim teammanager duurzaamheid
C. Blok Professor	Energysystemanalysis, TU Delft
F. Heijne	Projectleider Warmte, sr. jurist, ACM
P. Benner	Teammanager Energie, ACM

5.3 Geraadpleegde documenten

1 Naar een stad zonder aardgas, strategie voor de verduurzaming van de warmtevoorziening in de gebouwde omgeving, 7 november 2016.

2 Energiestrategie Amsterdam 2040. Brug naar een duurzame energievoorziening, februari 2010.

3 H.G.J. Kamp, Kamerbrief Warmtevisie, april 2015 en Energierapport Transitie naar duurzaam, januari 2016.

- 4 Ecorys. Evaluatie warmtewet en toekomstig marktontwerp warmte. Onderzoek in opdracht van het ministerie van Economische Zaken. Rotterdam, 9 februari 2016.
- 5 H.G.J. Kamp, Kamerbrief Warmtevisie, april 2015 en Energierapport Transitie naar duurzaam, januari 2016.
- 6 Actieplan luchtkwaliteit Amsterdam, de Amsterdamse aanpak van luchtverontreiniging. Versie 20 april 2006.
- 7 Klimaatbureau Amsterdam. Energiestrategie Amsterdam 2040, nieuwe Amsterdamse energie voor een nieuwamsterdamsklimaat, februari 2010.
- 8 Naar een stad zonder aardgas, Strategie voor de verduurzaming van de warmtevoorziening in de gebouwde omgeving, 7 november 2016.
- 9 Motie 838 van het raadslid Olmer c.s. inzake de begroting 2006 (stadsverwarming in Amsterdam), aangenomen op 11 januari 2006.
- 10 Motie 611 van het raadslid Marres inzake de begroting 2006 (Amsterdams Warmtenet voor stadsverwarming) aangenomen op 22 november 2005.
- 11 Motie 559 van de raadsleden van Doorninck en van Pinxteren inzake de begroting voor 2008 (duurzaamheid ruimtelijke ontwikkelingen)
- 12 Motie 132 op 16 februari 2011 van raadsleden Mulder, Doorninck, van der Ree, Van Lammeren en Van Drooge inzake Structuurvisie Amsterdam 2040 (ondergrondse bestemmingsplan)
- 13 Deloitte (2006), Gemeente Governance Handboek Verbonden partijen "Twee voeten in één sok", p. 30).