

Grip op Westpoort Warmte

Warme band of koele relatie?

21 NOVEMBER 2018

BESTUURLIJK RAPPORT

Dit is het bestuurlijk rapport van de Rekenkamer Amsterdam van het onderzoek *Grip op Westpoort Warmte*. Van dit onderzoek is ook een digitale versie beschikbaar op: www.rekenkamer.amsterdam.nl/onderzoek/grip-op-westpoort-warmte.

Het onderzoek wordt gerapporteerd in twee delen: dit bestuurlijk rapport (deel 1) en het onderzoeksrapport (deel 2). Het bestuurlijk rapport is een bondige samenvatting van de resultaten en bevat de conclusies en aanbevelingen. Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen.

Samenvatting

Amsterdam wil bijdragen aan het behalen van de klimaatdoelstellingen van Parijs door de warmtevoorziening in de stad te verduurzamen. Er zijn al vanaf de negentiger jaren twee grote warmtenetten in de stad. Het grootste netwerk is in bezit van Nuon Warmte en het kleine westelijk netwerk is eigendom van Westpoort Warmte (hierna WPW); een joint venture tussen AEB - waarbij de gemeente nauw betrokken is - en Nuon Warmte.

Lange historie in een veranderende context leidt tot een gedateerde en complexe constructie
WPW is opgericht met als doel om onbenutte warmte van de gemeentelijke afvalverbrandingsinstallatie te gebruiken voor de verwarming van bedrijfsgebouwen. Door gebiedsuitbreidingen maakt WPW een sterke groei door, waarbij ook woningen worden aangesloten. Ondanks de vele veranderingen blijft de WPW-constructie ongewijzigd. Dit leidt tot een gedateerde en complexe constructie die steeds meer gebreken gaat vertonen.

Constructie kent achterstallig onderhoud en vraagt om juridische alertheid van gemeente
Bij elke gebiedsuitbreiding van WPW moeten de oorspronkelijke afspraken worden aangepast. Dat gebeurt slordig of niet, met de nodige financiële en juridische risico's tot gevolg. Het complexe WPW-dossier vraagt om scherpte. De alertheid, nodig om de lastige juridische aspecten te onderkennen en aan te pakken, ontbreekt echter bij de gemeente.

Uitvoering procesafspraken en informatievoorziening laat te wensen over
Vanaf de oprichting van WPW heeft de gemeente een kennisachterstand ten opzichte van Nuon. Die neemt verder toe na de verzelfstandiging van AEB. De gebrekkige grip op de materie wordt nog versterkt door ambtelijke verkokering, waardoor organisatieonderdelen elkaar onvoldoende weten te vinden. Daarnaast, maar ook gedeeltelijk daardoor, laat de informatievoorziening aan de raad te wensen over. De raad wordt natuurlijk betrokken bij de investeringsbesluiten, maar belangrijke risico's worden niet met de raad gedeeld en maken daarmee ten onrechte geen onderdeel uit van het besluitvormingsproces.

Aanbevelingen

Repareer en heroverweeg constructie

- 1 Breng de huidige constructie (inclusief de keuzes en afwegingen die hieraan aan ten grondslag lagen) helder in kaart en informeer daarover de raad.
- 2 Breng in overleg met de raad en de andere aandeelhouder de constructie in lijn met de publieke taak en maak daarbij duidelijke keuzes en afwegingen.
- 3 Ga na in hoeverre de constructie in strijd is met relevante regels en pas indien nodig de constructie aan.

Borg de lessen

- 4 Vertaal informatie in organisatorische kennis.
- 5 Zorg voor heldere verantwoordelijkheden en voor coördinatie en samenwerking.
- 6 Zorg dat de raad in positie is.

Bestuurlijke reactie en nawoord

Het college onderschrijft de geconstateerde problemen en wil via de al geformuleerde bestuursopdracht opvolging geven aan de aanbevelingen. In het nawoord zet de rekenkamer kanttekeningen bij die aanpak en adviseert ze de raad om erop toe te zien dat die aanbevelingen ook daadwerkelijk aandacht krijgen bij het uitvoeren van de bestuursopdracht, en dat de bestuursopdracht ook snel en voortvarend wordt uitgevoerd.

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
Lange historie in een veranderende context leidt tot een gedateerde en complexe constructie.....	5
1 Van industriegebied naar woonwijk en van aanleg naar exploitatie	5
2 Instandhouding constructie wordt doel op zich	5
3 Ongewijzigde structuur	6
Constructie kent achterstallig onderhoud	7
4 Juridische onregelmatigheden	7
5 Veel verschillende petten met een variëteit aan bijbehorende financiële risico's	7
Uitvoering procesafspraken en informatievoorziening laat te wensen over	8
6 Geen samenhang in acties.....	8
7 Raad is onvoldoende op de hoogte en maar gedeeltelijk betrokken	8
Aanbevelingen	10
8 Creëer inzicht	11
8.1 Aanbeveling 1: Breng de huidige constructie (inclusief de keuzes en afwegingen die hieraan aan ten grondslag lagen) helder in kaart en informeer daarover de raad.	12
9 Heroverweeg nut.....	13
9.1 Aanbeveling 2: Breng in overleg met de raad en de andere aandeelhouder de constructie in lijn met de publieke taak en maak daarbij duidelijke keuzes en afwegingen.	14
10 Werk achterstallig onderhoud weg.....	14
Aanbeveling 3: Ga na in hoeverre de constructie in strijd is met relevante regels en pas indien nodig de constructie aan.....	15
11 Borg de lessen.....	15
Aanbeveling 4: Vertaal informatie in organisatorische kennis.....	18
Aanbeveling 5: Zorg voor heldere verantwoordelijkheden en voor coördinatie en samenwerking.	18
Aanbeveling 6: Zorg dat de raad in positie is.....	19

Reactie college en nawoord rekenkamer	19
12 Bestuurlijke reactie	19
13 Nawoord rekenkamer.....	25
Onderzoeksverantwoording	29
14 Onderzoeksteam	29

Lange historie in een veranderende context leidt tot een gedateerde en complexe constructie

1 Van industriegebied naar woonwijk en van aanleg naar exploitatie

In 1999 richtten de gemeente Amsterdam en Nuon de joint venture Westpoort Warmte B.V. (hierna te noemen 'WPW') op met als doel onbenutte warmte van de afvalverbrandingsinstallatie van de gemeente Amsterdam te gebruiken voor de verwarming van bedrijfsgebouwen in het Westelijk havengebied. Afsproken werd dat de gemeente de warmte zou leveren en Nuon de knowhow waarmee samen warmtenetten konden worden aangelegd en geëxploiteerd. Sindsdien heeft WPW, door de gezamenlijke inzet van beide aandeelhouders, een sterke groei doorgemaakt. Het WPW-warmtenetwerk is uitgebreid naar de nieuwe (omringende) gebieden Nieuw-West, Noord, Zeeburgereiland en Houthaven waardoor ook de warmtevraag en de activiteiten van WPW toenamen. En ook de belangrijkste doelgroep veranderde: van utiliteitsbouw naar woningen. Hoewel de netwerken in deze gebieden nu nog niet geheel zijn aangelegd, is de verwachting dat in de komende jaren deze infrastructurele werkzaamheden zullen worden afgerond. De nadruk binnen WPW zal dan ook meer en meer verschuiven van aanleg naar exploitatie van het netwerk. WPW zal nog meer dan nu veranderen van een projectorganisatie in een exploitatieorganisatie. WPW is overigens niet het enige grote warmtenet in Amsterdam. Naast het publiek-private warmtenet van WPW wordt een nog groter oostelijk net in Amsterdam aangelegd dat geheel in private handen is van Nuon. Beide netten groeien in een ringvorm steeds dichter naar elkaar toe.

2 Instandhouding constructie wordt doel op zich

Elke gemeentelijke deelneming, zo ook WPW, wordt aangegaan om een specifiek gemeentelijk publiek belang te behartigen. Als de taken van de deelneming zijn volbracht of als ze niet meer blijvend bijdragen aan het publieke belang, bijvoorbeeld omdat het speelveld is veranderd, dient de deelname te worden heroverwogen. Ondanks de overkoepelende herijking van de gemeentelijke deelnemingen die eenmaal per collegeperiode plaatsvindt, wordt voor de deelneming WPW onvoldoende nagegaan of deze nog succesvol is en of de gekozen constructie nog steeds de beste manier is om het maatschappelijk beoogde resultaat te behalen. En daar is zeker reden toe. Er vinden veel interne en externe veranderingen plaats en de gemeentelijke risico's nemen bij elke gebiedsuitbreiding toe. Op enig moment ontstaan binnen het college weliswaar twijfels over de geschiktheid van de constructie om aan de gestelde (publieke) criteria te voldoen, maar wordt de gekozen constructie niet ter discussie gesteld of aangepast. De vraag of de participatie in WPW nog wel de meeste geschikte wijze is om het oorspronkelijke publieke doel van duurzame, open en

betaalbare warmtevoorziening te realiseren, wordt niet gesteld. De aandacht richt zich vooral op de vraag hoe ervoor kan worden gezorgd dat WPW optimaal functioneert.

3 Ongewijzigde structuur

Maar ook bij het streven naar een optimaal functionerend WPW is er weinig aandacht voor de veranderende context. De juridische structuur van WPW en de overeengekomen (aandeelhouders) afspraken worden niet aangepast terwijl er bij de oprichters van WPW wel het een en ander gebeurde. Ten tijde van de oprichting van WPW was de gemeente voor een bescheiden deel ook aandeelhouder in Nuon. Deze aandelen zijn echter geleidelijk aan verkocht aan het Vattenfall-concern dat tevens alle andere Nuon aandelen overnam. Bij de gemeente deed zich nog een andere belangrijkere wijziging voor. Bij de verzelfstandiging van de gemeentelijke dienst Afval Energie Bedrijf (AEB) 'verhuisden' alle gemeentelijke WPW-aandelen mee naar de nieuw opgerichte vennootschap AEB NV. De gemeente behield als enig aandeelhouder van AEB NV wel indirecte invloed op WPW, maar kwam daarbij op een grotere afstand te staan. Hoewel de interne en externe omstandigheden en de aandeelhouders van WPW in de loop der tijd wel veranderen, verandert WPW zelf niet. Zie figuur 1 voor de huidige samenwerkingsstructuur.

Figuur 1 - de huidige samenwerking van de gemeente met Nuon



De huidige constructie is complex. Door de verzelfstandiging zijn weliswaar de WPW-aandelen en het bijbehorende stemrecht van de gemeente naar AEB NV overgegaan, maar dat geldt niet voor de warmteleveringsgarantie aan WPW. De gemeente bleef garant staan voor de levering van de warmte aan WPW. Een garantstelling die een lange looptijd kent en in de loop der jaren omvangrijker werd. Doordat de structuur van WPW nooit aangepast is aan de veranderende omstandigheden is de constructie ook steeds meer gebreken gaan vertonen. Deze gebreken worden hierna kort samengevat.

Constructie kent achterstallig onderhoud

4 Juridische onregelmatigheden

Door de gebiedsuitbreidingen groeit ook de warmtevraag van WPW en moeten initiële afspraken tussen de WPW-aandeelhouders steeds worden aangepast. De benodigde addenda worden echter niet altijd opgesteld en als dit wel gebeurt, zijn ze niet altijd conform de geldende afspraken opgesteld. Ook wordt er soms in strijd met de eigen warmteleverings- en aandeelhoudersovereenkomst gehandeld. Zoals bij Zeeburgereiland en de beoogde uitbreiding in de Sluisbuurt, waarvoor - in strijd met de afspraken - Nuon de warmte levert (Zeeburgereiland) of zal gaan leveren (Sluisbuurt). De samenwerking wordt door deze onregelmatigheden steeds onoverzichtelijker. Daarnaast leidt het handelen van de gemeente tot situaties die niet passend lijken bij de huidige (Europese) regelgeving. De opdrachten tot gebiedsuitbreidingen zijn onderhands aan WPW gegund. De gemeente heeft zich er onvoldoende van vergewist of dit mag en laat na om de juridische risico's (op het gebied van mededinging en aanbesteding) van de WPW-constructie goed in kaart te brengen. Ook vormt het pakket aan steunmaatregelen dat WPW van de gemeente ontvangt een juridisch risico. De steunmaatregelen lijken, hoewel ze lastig te becijferen zijn, hoger dan toegestaan. De gemeente heeft ook aan dit juridische risico onvoldoende aandacht besteed en is niet nagegaan of de steunmaatregelen aan de daarvoor aangewezen instanties hadden moeten worden gemeld.

5 Veel verschillende petten met een variëteit aan bijbehorende financiële risico's

Door de groei in omvang en activiteiten bij WPW en de ongewijzigde constructie is het zeer lastig voor de gemeente om op een goede manier invulling te geven aan de sturing en controle op deze deelneming. Een complicerende factor hierbij is dat de gemeente meerdere petten op heeft. De gemeente vervult veel verschillende rollen en loopt daardoor verschillende financiële risico's. Sommige risico's zijn daarbij groter dan andere. Zo valt het risico dat de gemeente loopt als *aandeelhouder* van WPW mee. Er is zicht op dividend terwijl het risico van verlies van de nominale waarde van het aandeel zeer beperkt is. Dat is anders als het gaat om de warmteleveringsgarantie. Tot aan de verzelfstandiging van AEB is de gemeente de directe *eigenaar* van de warmtebron (AVI) en daarmee ook de *leverancier* van de warmte aan WPW. Na de verzelfstandiging in 2014 heeft AEB NV deze rollen weliswaar overgenomen maar blijft de gemeente *garant* staan voor de levering van de warmte, tegen de in 1999 overeengekomen condities. Bij een calamiteit met langdurige uitval van de bron tot gevolg, zal de gemeente de warmte moeten blijven leveren, ondanks dat zij niet over een (alternatieve) warmtebron beschikt. De financiële risico's die hiermee

samenhangen zijn weliswaar lastig te voorzien en te becijferen maar zijn substantieel. Het risico dat de gemeente met deze garantie loopt, is disproportioneel aan de zeggenschap die zij heeft in WPW en de publieke doelen die zij nastreeft met de aanleg en exploitatie van een warmtenet. De gemeente is ook voor 50% *medefinancier* van WPW en loopt uit dien hoofde een risico van het mogelijk niet geheel terugbetalen van de leningen door WPW. De gemeente vervult ten slotte ook nog de rol van *opdrachtgever*. Bij uitbreidingsprojecten verleent de gemeente aan WPW concessies van 30 jaar waarin bindende afspraken zijn opgenomen over onder meer de leveringsvoorwaarden, aansluitvoorwaarden, het leveringsgebied, planning van uitbreiding en te hanteren tarieven. In ruil daarvoor krijgt WPW gedurende de contractperiode het exclusieve recht om in het gebied de warmte te leveren. In de rol van opdrachtgever moet er aandacht worden besteed aan de mededingings-, aanbestedings- en staatssteunrisico's, waarbij er spanning kan ontstaan met de gemeentelijke rol als partner en mede-eigenaar.

Uitvoering procesafspraken en informatievoorziening laat te wensen over

6 Geen samenhang in acties

Belangrijke randvoorwaarden voor het grip (blijven) houden op het WPW-project zijn 1) een duidelijke rolverdeling en 2) goede onderlinge afstemming van de acties. Het gaat bij WPW niet alleen om een complex dossier, de gemeente heeft ook nog eens veel verschillende 'petten' op die met elkaar kunnen conflicteren. In de gemeentelijke beleidsnota's is de rolverdeling weliswaar goed vastgelegd, maar in de praktijk laat de samenwerking en onderlinge kennisuitwisseling gebreken zien. De samenhang in de acties van de verschillende organisatieonderdelen ontbreekt en er is sprake van verkokering, waardoor men elkaar onvoldoende weet te vinden en informatie niet wordt gedeeld.

7 Raad is onvoldoende op de hoogte en maar gedeeltelijk betrokken

De verstrekte informatie aan de raad voldoet in onvoldoende mate aan de geldende regels en (wettelijke) bepalingen. Zo worden de regels, die van toepassing zijn op de gemeentelijke begrotingen en jaarrekeningen, niet goed opgevolgd. Ook aan de in de gemeentewet opgenomen passieve informatieplicht is door het college maar in beperkte mate voldaan. De op verzoek van de raad door het college verstrekte informatie is ontoereikend om goed te kunnen begrijpen wat er in het WPW-dossier gebeurt. Daarnaast laat de actieve informatieverstrekking door het college te wensen over. De gemeenteraad wordt wel betrokken bij elk investeringsbesluit van een gebiedsuitbreiding van WPW. Deze besluiten worden door het college aan de raad voorgelegd om de financiering door de gemeente mogelijk te

maken. De gebiedsuitbreidingen gaan echter ook gepaard met een toename van risico's (warmteleveringsgarantie en verlenging van de aandeelhoudersovereenkomst). Die risico's worden echter niet onder de aandacht gebracht van de raad en maken daarmee ten onrechte geen onderdeel uit van het besluitvormingsproces.

Aanbevelingen

Hoofdconclusie

De samenwerking tussen de gemeente Amsterdam en Nuon kent een lange historie. Er is veel veranderd bij de aandeelhouders, binnen het bedrijf WPW zelf en in de nationale en regionale warmtemarkt. De structuur van WPW is echter ongewijzigd. Daardoor is de huidige werkwijze complex, lastig te doorgronden en niet meer passend bij de huidige situatie. Daarnaast is er achterstallig onderhoud waardoor de gemeente financiële en juridische risico's loopt die om directe actie vragen. Er is ook sprake van weinig coördinatie bij de verschillende activiteiten die de gemeente moet verrichten en een grote kennisachterstand. De informatievoorziening aan de raad schiet tekort.

Complexe en unieke situatie vraagt om inzicht

Als rekenkamer van de gemeente Amsterdam en Zaanstad doen we geregeld onderzoek naar verbonden partijen omdat gemeenten veel taken uitvoeren via dergelijke samenwerkingsverbanden. Hoewel er een grote variatie in samenwerkingsverbanden bestaat, zijn vraagstukken rond goed openbaar bestuur (good governance) bij elke verbonden partij, en dus ook bij WPW, aan de orde. Er zijn echter een aantal zaken die we niet eerder zijn tegengekomen en de WPW-casus uniek en daarmee lastiger te doorgronden maken.

Historisch gegroeide karakter constructie vraagt om heroverweging

Elke gemeentelijke deelneming wordt aangegaan om een specifiek gemeentelijk publiek belang te behartigen. Conform het huidige deelnemingenbeleid dient met een zekere regelmaat te worden heroverwogen of een deelname het publieke belang nog dient. Dat is bij WPW nooit echt gebeurd, hoewel er zeker wel aanzetten zijn geweest. In stukken komen twijfels naar voren over de borging van het publieke belang en bij de verzelfstandiging van AEB worden complicaties gesignaleerd, maar bestuurlijke keuzes en aanpassingen in de constructie blijven achterwege.

Achterstallig onderhoud vraagt om directe actie

WPW is aanzienlijk gegroeid door gebiedsuitbreidingen. De gevolgen die de uitbreidingen hadden op de WPW-constructie kregen echter onvoldoende bestuurlijke aandacht, terwijl elke gebiedsuitbreiding door de noodzakelijke addenda minder overzichtelijk en transparant werd en er steeds meer financiële en juridische risico's voor de gemeente bijkwamen. Door verschillende slordigheden ontbreken er addenda, zijn er addenda die niet conform de geldende afspraken zijn opgesteld en zijn er warmteleveringen en dienstverleningen die in strijd zijn met de eigen vennootschappelijke regels van WPW. Slordigheden die veelal niet zijn onderkend, en als dat soms wel gebeurt, niet leiden tot bestuurlijke actie.

Kennisachterstand bij de gemeente vraagt om borging van lessen

Vanaf de start van WPW tot nu is het uitgangspunt dat WPW zelf geen warmte produceert en geen personeel in dienst neemt. WPW is een lege huls waar de participanten elk iets

specifiek inbrengen: AEB NV levert de warmte en Nuon brengt financiële en operationele knowhow in. Er is geen gezamenlijke onderneming met een eigen identiteit en (institutioneel) geheugen tot stand gebracht waarvan de specifieke kennis weer onder de partners kon worden gedeeld. De ongelijkheid in kennisniveau tussen beide partijen is hierdoor blijven bestaan. Nuon was en blijft op kennisniveau de bovenliggende partij op de belangrijkste gebieden. De kennisachterstand van de gemeente is na de verzelfstandiging van AEB nog verder toegenomen en dat heeft geleid tot gebrek aan reflectie en achterstallig onderhoud. Het is goed om daar lering uit te trekken.

8 Creëer inzicht

De gemeente Amsterdam werkt al sinds de jaren '90 met Nuon samen op het gebied van warmtenetten. Vanaf 1999 op directe wijze, in de vorm van een publiek-private samenwerking waarbij de gemeente en Nuon elk voor 50% in het aandelenkapitaal participeert van WPW. Na de verzelfstandiging in 2014 van de gemeentelijke dienst Afval Energie Bedrijf (AEB) op indirecte wijze omdat de WPW-aandelen van de gemeente vanaf dat moment overgaan naar AEB NV.

Bij WPW zelf is er ook veel veranderd. Het aantal gebieden en cliënten is uitgebreid en het type klant is veranderd: van relatief weinig bedrijven met relatief grote volume-afnames naar veel woningen met relatief lage volume-afnames. De toename in aansluitingen en complexiteit van de processen vergt kennis bij de gemeente die niet aanwezig is. WPW is een ingewikkelde samenwerkingsorganisatie die gericht is op het zo goed mogelijk gebruikmaken van elkaars kerncompetenties, maar minder op het tot stand brengen van een gezamenlijke onderneming met een eigen identiteit en (institutioneel) geheugen. Op operationeel gebied en voor wat betreft kennis is er een grote afhankelijkheid van Nuon. De gemeentelijke kennis over het WPW-dossier is samen met het aandelenpakket mee verhuisd naar de verzelfstandigde dienst: AEB NV.

En ook de externe omgeving van WPW verandert. Zo wordt er naast het 'westelijke warmtenet' van WPW een nog groter privaat 'oostelijk warmtenet' door Nuon aangelegd waar de gemeente geen betrokkenheid bij heeft. Beide netten maken weliswaar gebruik van verschillende warmtebronnen maar groeien zodanig naar elkaar toe dat de oorspronkelijke intentie om een stadswarmtering te creëren steeds realistischer wordt. Daarnaast wordt er een nieuwe Warmtewet ingevoerd die bij de Autoriteit Consument en Markt (ACM) duidelijke toezichthoudende taken belegt. Bewaking van de publieke belangen 'betrouwbaarheid' en 'betaalbaarheid' zijn vanaf dat moment ook een Rijksaangelegenheid.

Vanuit de ontstaansgeschiedenis is de constructie (eerst via directe deelname van de gemeente aan de publiek-private samenwerking (PPS-)constructie met Nuon en later via AEB) te begrijpen. Desalniettemin is het een complex en ondoorzichtig geheel geworden. College en raad komen steeds meer op afstand te staan. Belangrijke keuzes en overweging-

gen die in het verleden zijn gemaakt, staan niet helder meer voor de geest. Het institutionele geheugen laat duidelijk te wensen over.

8.1 Aanbeveling 1: Breng de huidige constructie (inclusief de keuzes en afwegingen die hieraan aan ten grondslag lagen) helder in kaart en informeer daarover de raad.

Om het huidige complexe besturingsmodel voor de op afstand staande bestuurders en raadsleden te verhelderen, is het nuttig om de huidige constructie van de deelneming in WPW duidelijk op papier uiteen te zetten. Ons rapport kan hiervoor als eerste aanzet dienen. We hebben daarin aan verschillende zaken aandacht besteed die we hieronder nog kort aanstippen.

Bij samenwerking speelt altijd het aandachtspunt van goed openbaar bestuur (good governance): hoe kan men met verschillende partijen goed bestuur en resultaten garanderen? Hoe gaat de gemeente om met de organisatorische scheiding van haar interne rollen (eigenaar versus klant/opdrachtgever en college versus raad)? En, hoe voert de gemeente als vertegenwoordiger van het algemene belang de regie? De verbonden partijen hebben vaak hun eigen belangen en prioriteiten die niet geheel in lijn hoeven te liggen met de gemeentelijke belangen. WPW, de publiek private samenwerking (PPS) van de gemeente (via AEB) en Nuon, is nu meer bezig met de aanleg en exploitatie van het warmtenet, dan met het publieke belang van duurzaamheid, openheid en betaalbaarheid. Deze kwesties en aandachtspunten, die samenhangen met de gekozen juridische structuur, hebben wij in eerdere onderzoeken naar verbonden partijen uitgebreid aan bod laten komen.

Er zijn ook zaken die we niet eerder zijn tegengekomen en de WPW-casus uniek en lastiger te doorgronden maken. Als eerste valt op dat de looptijd van de samenwerking bij elke gebiedsuitbreiding met 30 jaar wordt verlengd in combinatie met langdurige verplichtingen voor de gemeente. De PPS-constructie wordt niet uitsluitend voor de projectfase (aanleg) van een infrastructuur ingezet maar blijft in stand tijdens de exploitatiefase. Wat ook opvalt, is dat de gemeente twee vormen van samenwerking met elkaar vermengt. De participatie in WPW is te typeren als een *alliantiemodel* waar de interactie met een andere partij centraal staat. Er wordt echter bij WPW ook gebruikgemaakt van het *concessiemodel*. De gemeente verleent concessies aan een marktpartij die een joint venture is van de gemeente en een externe partij. Deze hybride samenwerkingsvorm is complex en ondoorzichtig. Tot slot is ook de verzelfstandiging van gemeentelijke dienst AEB een complicerende factor. Deze dienst ging vanaf 1 januari 2014 als NV zelfstandig verder, nam de gemeentelijke aandelen WPW over en is sindsdien zowel leverancier als mede-eigenaar van WPW. Gegeven de daaraan gekoppelde afspraken is de toekomst van WPW daardoor onlosmakelijk verbonden met die van AEB NV en vice versa. AEB NV dient voor een lange periode warmte te leveren tegen vastgelegde condities. Ook indien als gevolg van het gemeentelijke afvalbeleid de AVI van AEB anders zal worden ingezet of er minder afval zal worden verbrand. WPW is daarnaast voor een voldoende rentabiliteit van zijn business casussen ook afhankelijk van relatief goedkope warmte van AEB NV.

9 Heroverweeg nut

Toen de gemeente de eerste stappen zette om de warmtevoorziening in de stad te verduurzamen bestond er consensus onder experts dat de aanleg van warmtenetten daarvoor het enige toekomstbestendige instrument was. Marktpartijen zouden, zo was de analyse, echter niet zelfstandig willen investeren in de aanleg van een warmtenet. Het zijn namelijk projecten waar de kosten ver voor de baten uitgaan en een aansluitplicht noodzakelijk is om de investeringen rendabel te maken. De gemeente is daarom een publiek-private samenwerking (PPS) aangegaan met Nuon. Het is in lijn met het huidige deelnemingenbeleid om met enige regelmaat te heroverwegen of een dergelijk samenwerkingsverband nog wel het publieke doel dient, waarvoor het is aangegaan. Dat is ook in dit geval zeker nuttig. Na de oprichting van WPW is daar onvoldoende oog voor geweest waardoor de constructie een institutie op zich is geworden, en het instrument het doel.

Heroverweging is allereerst nuttig omdat er bij PPS-constructies bijna per definitie sprake is van een spanning tussen het publieke belang en de begrijpelijke strategische belangen van marktpartijen. Daarnaast maakt de juridische context directe invloed voor de overheid lastig. Door de geldende mededingings-, aanbestedings- en staatssteunregels is het niet zonder meer toegestaan om een (te) dominante rol te spelen in de aanleg van (nuts)-voorzieningen. Als marktpartijen het gevoel hebben geblokkeerd te worden bij de aanleg van een warmtenet of van mening zijn dat concurrerende partijen een zekere voorrang genieten, loopt de gemeente juridische risico's.

Er zijn ook inhoudelijke redenen voor een heroverweging. Al eerder zijn er bij het college zelf op basis van verschillende onderzoeken twijfels ontstaan over de borging van het publieke belang en bij de verzelfstandiging van AEB zijn juridische complicaties gesignaleerd. Het aan de orde stellen van de vraag of participatie van de gemeente nog steeds nuttig is, lijkt ook logisch gegeven het feit dat er een ander geheel privaat warmtenet (van de PPS-partner Nuon) in Amsterdam wordt aangelegd en dat ook in andere gemeenten marktpartijen in staat bleken om warmtenetten aan te leggen en te exploiteren zonder een directe invloed van de betreffende gemeente.

Tot slot is er ook een bestuurlijk noodzaak voor heroverweging. Een infrastructuurproject is bijna altijd ingewikkeld. Het vergt vaak een lange adem en kent mede daardoor vele onzekerheden. De aanleg van warmtenetten vormt daarop zeker geen uitzondering. Allereerst is de ontwikkeling van de techniek een belangrijke bron van onzekerheid. In het begin bestond er consensus onder experts dat de aanleg van warmtenetten het enige toekomstbestendige instrument was om de warmtevoorziening te verduurzamen. Dit werd echter geleidelijk aan vaker ter discussie gesteld. Er kwamen nieuwe alternatieven op de markt en er wordt inmiddels door deskundigen ook verschillend gedacht over welk type warmtenet (hoog of laag temperatuurnetwerk) het best aangelegd kan worden. Het WPW-dossier is dus ook bestuurlijk complex. Heroverweging is een goed instrument om de vinger aan de pols te houden.

9.1 Aanbeveling 2: Breng in overleg met de raad en de andere aandeelhouder de constructie in lijn met de publieke taak en maak daarbij duidelijke keuzes en afwegingen.

Nadat de huidige constructie in kaart is gebracht (aanbeveling 1), zou heroverwogen moeten worden of deze constructie nog steeds de meest effectieve en efficiënte vorm is om de publieke taak te verwezenlijken.

Afspraken zijn samen gemaakt en kunnen in principe ook samen worden veranderd. Er zijn daarbij meerdere oplossingsrichtingen en einduitkomsten mogelijk. Niet alleen de verkoop van 'gemeentelijke' aandelen in WPW behoort tot de mogelijkheden. Er is ook de optie om van WPW een dienst van algemeen economisch belang te maken en alle aandelen in WPW te verwerven. Ook bestaat er de mogelijkheid om, zoals eerder overwogen door de gemeente, de publiek-private samenwerking verder uit te bouwen door de netwerken (inclusief warmtebronnen) van WPW en Nuon aan elkaar te koppelen en onder te brengen in een bedrijf waarin zowel Nuon als de gemeente zeggenschap heeft. Binnenkort ronden we ook separaat ons rapport af over de duurzame warmtevoorziening in Amsterdam. Dat rapport biedt hopelijk informatie die behulpzaam kan zijn bij die heroverweging.

10 Werk achterstallig onderhoud weg

De complexe en lastig te doorgronden constructie van de deelneming in WPW brengt juridische risico's met zich mee. We hebben op basis van ons onderzoek de indruk dat die zich ook vertaald hebben in juridische omissies en problemen.

Allereerst zijn noodzakelijke aanpassingen slordig uitgevoerd. Vanwege gebiedsuitbreidingen moeten er aanpassingen worden doorgevoerd in de aandeelhouders- en warmteleveringsovereenkomst. Elke gebiedsuitbreiding betekent namelijk meer vraag naar warmte voor langere tijd en daarmee ook (1) verhoging van de warmteleveringsgarantie door de gemeente en (2) verlenging van de duur van de warmteleverings- en aandeelhoudersovereenkomst om tegen vastgestelde condities warmte te blijven leveren. De aanpassingen worden vastgelegd in addenda bij de oorspronkelijke overeenkomsten. Deze addenda komen echter niet altijd op de juiste wijze tot stand. Daarnaast zijn voor sommige gebieden helemaal geen addenda opgesteld. Ook wordt er aan WPW warmte geleverd door Nuon en diensten verleend door AEB NV terwijl dat beide in strijd is met de eigen vennootschappelijke regels.

In de tweede plaats is er te weinig aandacht geweest voor het wel of niet moeten aanbesteden. Bij elke gebiedsuitbreiding heeft WPW van de gemeente de concessie verkregen om exclusief en voor een zeer lange periode (30 jaar) warmte in het gebied te leveren. De gemeente heeft deze concessies onderhands gegund omdat zij in de veronderstelling verkeerde dat een dergelijke concessieverlening vrijgesteld was van Europese aanbesteding. De gemeente heeft zich echter onvoldoende gerealiseerd dat een belangrijke voorwaarde

voor deze vrijstelling is dat een concessienemer risicodragend is. De gemeente heeft door dat ze garant staat voor het leveren van warmte die risico's sterk gereduceerd. Daarnaast zorgen de exclusiviteit en de duur van de concessies en de verticale integratie van de 'warmteketen' (exclusieve warmtebron, infrastructuur en levering in één hand, exclusieve levering voor zeer lange periode in het concessiegebied, en aansluitplicht van afnemers) er voor dat de markttoegang voor anderen dan WPW voor lange tijd wordt uitgesloten.

Tot slot is er ook te weinig aandacht geweest voor het thema staatssteun. De gemeente verstrekt verschillende soorten garanties aan WPW, verleent subsidies, neemt investeringskosten voor haar rekening, en levert warmte tegen zeer gunstige tarieven. Het gaat om een aanzienlijk pakket aan steunmaatregelen dat zich lastig laat begroten, maar waarvan de omvang bij elke uitbreiding weer toeneemt. De gemeente heeft zich er onvoldoende van vergewist of er inmiddels niet sprake is van een zodanige omvang dat het gemeld had moeten worden bij Binnenlandse Zaken en de Europese Commissie.

Aanbeveling 3: Ga na in hoeverre de constructie in strijd is met relevante regels en pas indien nodig de constructie aan.

Het is van groot belang dat de betrokken partijen (Nuon, WPW, AEB NV en de gemeente) met elkaar in overleg gaan en er gezamenlijk voor zorgen dat de tekortkomingen rondom de addenda worden aangepakt en opgelost zodat helderheid en zekerheid aan partijen kan worden verstrekt binnen de grenzen die de overeenkomsten en het recht stellen. Daarnaast dienen de warmteleveringen van Nuon en dienstverlening van AEB NV aan WPW in lijn te worden gebracht met de afspraken die daarover in de aandeelhoudersovereenkomst zijn gemaakt, of moet de aandeelhoudersovereenkomst worden aangepast aan de nieuwe situatie.

Het college doet er ook verstandig aan om de juridische aspecten rondom de concessieverlening aan WPW en de mededingings- en staatssteunrechtelijke risico's te (laten) onderzoeken. We denken namelijk dat er sprake is van reële risico's en dat kan betekenen dat:

- nieuwe overheidsopdrachten of concessies aan WPW voortaan via aanbestedingsprocedures moeten lopen;
- verdere steunmaatregelen aan WPW alleen verstrekt kunnen worden als deze zijn gemeld bij de daarvoor aangewezen instanties.

11 Borg de lessen

Om goed te kunnen sturen op WPW is het niet alleen belangrijk om over de juiste en volledige informatie te beschikken (zie ook aanbeveling 1) maar is het ook van belang dat er een duidelijke rolverdeling bestaat tussen raad, college en het ambtelijk apparaat. In een complex dossier als dat van WPW is het daarnaast van cruciaal belang dat alle onderdelen van de gemeente goed met elkaar samenwerken en de gemeentelijke acties op elkaar wor-

den afgestemd. Zonder dergelijke coördinatie ontstaat er verkokering^a met soms zeer negatieve effecten tot gevolg (zie ook het kader hieronder). Uit ons onderzoek blijkt dat in het WPW-dossier sprake is van een dergelijke verkokering. De informatie over WPW is incompleet en er is sprake van een gebrekkige coördinatie en samenwerking. Dit brengt niet alleen financiële, juridische en operationele complicaties met zich mee, maar werkt ook belemmerend bij het oplossen van fundamentele problemen.

Samenwerking tussen organisatieonderdelen

In ons boek *Voortuitkijken & terugblikken* dat in 2014 verscheen naar aanleiding van ons 10-jarig bestaan, vragen we in hoofdstuk 12 aandacht voor de onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden als bron van chronische mist in de organisatie.¹ Het lijkt zo simpel: iemand moet het doen, dus maak een afspraak. Maar in de praktijk is het niet zo eenvoudig. De gemeente is een complexe organisatie, waarin de verschillende verantwoordelijkheden meestal ook relevante invalshoeken impliceren die moeten worden meegewogen. Het dossier WPW maakt duidelijk dat daarbij ook al snel het risico ontstaat van diensten die onvoldoende samenwerken (zie kader). Het maken van heldere afspraken kan daarop het antwoord zijn.

Twee voorbeelden van verkokering

Bij gebiedsuitbreidingen dienen de bijbehorende business casussen ter beschikking te worden gesteld aan zowel de Dienst Middelen en Control (DMC) als aan Ruimte & Duurzaamheid (R&D). DMC is onder meer betrokken bij de financiering van WPW. Om gebiedsuitbreidingen mogelijk te maken, wordt voor elke gebiedsuitbreiding van WPW financiering aangevraagd bij beide aandeelhouders (Nuon en de gemeente). DMC faciliteert deze leningen vanuit of namens de gemeente, monitort deze en stelt deze zo nodig bij. Om de financiering te kunnen beoordelen, wordt de business case aan DMC ter beschikking gesteld. De business casussen worden echter niet met Ruimte & Duurzaamheid gedeeld. R&D, die de vakwethouder bijstaat, kan daardoor geen afweging maken van de mate waarin de gebiedsuitbreiding bijdraagt aan het beleidsinhoudelijke (publieke) belang van betaalbaarheid. Gedurende ons onderzoek werd duidelijk dat DMC wel maar R&D niet over de business case van de Sluisbuurt beschikte.

De dienst Grond & Ontwikkeling is binnen de gemeente de instantie die de warmteconcessies verleent. Grond & Ontwikkeling (GO) is hierbij telkens in de veronderstel-

^a Met verkokering wordt bedoeld op de situaties waarin organisatorische categorisering – die voortkomen uit behoeften aan verantwoordelijkheidstoedeling, taakdifferentiatie en coördinatie – ertoe leidt dat de beleidsuitvoering plaatsvindt in eenheden die door afwijkende aansturing (doelen, regels en middelen) relatief onafhankelijk van elkaar opereren terwijl ze wel over hetzelfde onderwerp gaan.

ling dat de warmteconcessies onderhands aan WPW verleend kunnen worden. Zij is echter niet bekend met de warmtegaranties (en -condities) van de gemeente aan WPW die een deel van het exploitatierisico bij WPW wegneemt en daarmee voorwaarden tot onderhandse gunning mogelijk wegnemen. GO verleent daardoor concessies aan WPW voor de gebieden Westpoort (1999), Nieuw-West (2005), Noord (2008), Houthaven (2012), Zeeburgereiland (2012) en de Sluisbuurt (2017) terwijl zij in de veronderstelling verkeert dat hierbij geen juridische risico's door de gemeente worden gelopen. De warmteleveringsgaranties zijn wel bekend bij DMC.

Informatievoorziening aan de raad

De informatievoorziening van het college aan de raad is een belangrijk instrument in het politieke besluitvormingsproces en dient kwalitatief op orde te zijn. De kwaliteit van de informatievoorziening wordt bepaald door het tijdig aanbieden van juiste, toegankelijke en volledige informatie aan de raad. Uit ons onderzoek blijkt dat de informatievoorziening aan de gemeenteraad over WPW verschillende gebreken laat zien. Gebreken die zich als gevolg van een aantal ontwikkelingen voordoen. Allereerst bemoeilijkt de complexe en op sommige punten ondoorzichtige constructie een goed beeld (zie ook aanbeveling 1) op het geheel. Ten tweede beschikt het college (als geheel) zelf niet altijd over de informatie. De aard van de constructie, de gelaagdheid van het bestuur (via AEB NV), de kennisachterstand en de gebrekkige kennisuitwisseling tussen de gemeentelijke diensten zorgen voor een beperkte kennis bij het college terwijl de gemeente wel risico's loopt (zie ook aanbeveling 3). Bepaalde organisatieonderdelen binnen de gemeente beschikken weliswaar over de bedrijfsplannen van WPW waar veel relevante en gedetailleerde informatie in is opgenomen maar delen deze informatie niet met de dienst die de vakinhoudelijke wethouder ondersteunt. Ten derde lijkt het college informatie over optredende problemen pas met de gemeenteraad te willen delen op het moment dat er een 'oplossing' is gevonden. Aangezien een aantal van de problemen in het WPW-dossier fundamenteel van aard zijn en zich niet eenvoudig laten oplossen, blijft de gemeenteraad ten onrechte (lange tijd) verstoken van deze relevante informatie of krijgt hier geen helder beeld van. Dit leidt in het WPW-dossier in een aantal gevallen tot voortkabbellende problemen die weer nieuwe problemen veroorzaken. Zo realiseert het college zich niet dat het besluit tot warmtelevering door Nuon aan het WPW-gebied Zeeburgereiland in strijd is met de geldende overeenkomsten.

De gemeenteraad wordt betrokken bij alle investeringsbesluiten die over de gebiedsuitbreidingen van WPW gaan en daarbij door het college in de gelegenheid gesteld om haar wensen en bedenkingen te geven over de financiering die daarvoor aan WPW verstrekt dient te worden. De gebiedsuitbreidingen gaan echter ook gepaard met een toename van risico's voor de gemeente en met een juridische aanpassing van de constructie: het samenwerkingsverband wordt met 30 jaar verlengd. Deze twee aspecten worden echter niet naar behoren toegelicht in de raadsvoordrachten en -behandelingen van de betreffende investeringsbesluiten en maken daarmee ten onrechte geen onderdeel uit van het besluitvormingsproces.

Al met al zien we drie aangrijpingspunten om de lessen van het WPW-dossier goed te borgen: informatie moet echt kennis van de organisatie worden, verantwoordelijkheden in de organisatie moeten helder zijn en de gemeenteraad moet goed geïnformeerd zijn om zijn verantwoordelijkheden te kunnen nemen.

Aanbeveling 4: Vertaal informatie in organisatorische kennis.

Het creëren van inzicht (aanbeveling 1) betekent niet dat er ook direct sprake is van organisatorische kennis. Het is daarvoor belangrijk hoe informatie wordt bewaard, up-to-date wordt gehouden en geborgd als kennis waar de organisatie daadwerkelijk gebruik van maakt als er vragen spelen.

Het is belangrijk zich te realiseren dat organisatorische kennis bestaat uit expliciete kennis die kan worden opgeslagen en ontsloten, en impliciete kennis in de hoofden van medewerkers. Dat betekent dat ook informatie over wie sleutelpersonen zijn bij het WPW-dossier moet worden bewaard, zodat bij organisatorische veranderingen geprobeerd kan worden om ook dat aspect van de kennis te borgen.

Aanbeveling 5: Zorg voor heldere verantwoordelijkheden en voor coördinatie en samenwerking.

Het WPW-dossier vraagt om afstemming tussen verschillende organisatieonderdelen. Die afstemming gaat niet vanzelfsprekend goed. In de bestuurskundige literatuur wordt dit wel gezien als een van de grote uitdagingen waar de bestuurskunde voor staat.² Oplossingen waarbij een projectorganisatie wordt opgebouwd, en samenwerking met een sterk hiërarchisch karakter creëren vaak weer nieuwe kokers. Oplossingen via overleg met structuren, regels en procedures betekenen meestal stroperigheid en bureaucratie.

Soms zijn dit soort organisatorische ingrepen onontkoombaar, maar ze zijn niet altijd wenselijk. Wat dan? Het is in de eerste plaats - dat geldt ook zeker bij het WPW-dossier - vooral essentieel dat er helderheid wordt gecreëerd. Gemeentelijke rollen en bijbehorende doelen, taken en verantwoordelijkheden moeten duidelijk worden beschreven en in de gemeentelijke organisatie worden belegd en gekend. Helderheid is een voorwaarde om onderlinge samenwerking spontaan te kunnen laten ontstaan. Een voorwaarde, maar geen garantie. Daarvoor is ook de cultuur in de organisatie van belang. Is men bereid en gewend om elkaar te informeren en te bevragen over hoe het ermee staat? We hebben die samenwerkingsbereidheid in ons onderzoek niet altijd gezien. Om te voorkomen dat problemen onnodig blijven liggen is een minimaal organisatorisch vangnet nuttig, waarbij wordt vastgelegd wie het initiatief dient te nemen voor de benodigde afstemming en coördinatie. Dat betekent een samenwerkingsarrangement met (acceptatie van) een lichte vorm van leiderschap. Waar dat leiderschap wordt belegd, betekent een (politieke) keuze voor een bepaalde inkleuring van de samenwerking. Wordt WPW primair gezien als deelneming en is

de Dienst Middelen en Control in de lead of gaat het om een instrument voor duurzame warmtevoorziening en wordt het 'lichte' leiderschap bij de dienst Ruimte & Duurzaamheid belegd?

Aanbeveling 6: Zorg dat de raad in positie is.

De raad kan zijn kaderstellende en controlerende taak met betrekking tot verbonden partijen alleen goed uitoefenen als hij over voldoende (niet te weinig, maar ook niet te veel) informatie beschikt over het functioneren van die verbonden partijen.

Aangezien de gemeente in het WPW-project samenwerkt met Nuon als private partij, is het begrijpelijk dat in openbare stukken niet te gedetailleerd wordt ingegaan op bedrijfsgevoelige informatie. Het college kan de raad natuurlijk wel vaker vertrouwelijk informeren over bovenstaande punten tijdens een besloten deel van een raads- of commissievergadering. Bedrijfsgevoelige informatie hoeft een goede informatievoorziening aan de raad niet in de weg te staan.

We hebben hiervoor aangegeven wat er mis is met de informatiepositie van de gemeente en daarvoor ook een aantal oorzaken genoemd. Die informatievoorziening moet beter. Wat volgens ons de leidraad moet zijn bij actieve en passieve informatieverstrekking, is dat de raad in staat gesteld moet worden om het belangrijkste 'verhaal' van het beleid, project of deelneming te kunnen volgen, ook als dat (nog) een verhaal vol onzekerheden is. Als raadsleden het overzicht kunnen houden doordat het verhaal wordt verteld, kunnen zij doorvragen en ontstaat er de dialoog die belangrijk is om de kaderstellende en controlerende rol goed vorm te kunnen geven.

Reactie college en nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft op **24 oktober 2018** het concept rapport aan het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) voorgelegd voor een bestuurlijke reactie. Het college heeft op **20 november 2018** schriftelijk gereageerd.

12 Bestuurlijke reactie

Hieronder volgt de integrale tekst van de reactie van het college zoals wij die op **20 november 2018** hebben ontvangen.

Geachte heer De Ridder,

Op 24 oktober 2018 heeft u het college het concept bestuurlijk rapport Grip op Westpoort Warmte aangeboden voor bestuurlijk wederhoor. Uw rapport heeft als doel om inzichtelijk te maken op welke wijze de gemeente sturing geeft aan en verantwoording geeft over WPW. Daarnaast heeft het onderzoek tot doel om na te gaan of de informatie die de gemeente over WPW verstrekt, voldoende en geschikt is om te kunnen evalueren of WPW (nog steeds) de meest optimale vorm is om de maatschappelijke belangen te behartigen.

Belang van uw onderzoek en warmtenetten

Het college dankt de rekenkamer voor het onderzoek, de analyse en de aandachtspunten. Het college onderkent het belang van warmtenetten, de ontwikkeling daarvan en sturing vanuit de overheid op de netten en hun ontwikkeling. De energietransitie en specifiek de ambities uit het coalitieakkoord maken dit belang alleen maar groter. Om die reden heeft het college in de vorige periode en recent meerdere acties in gang gezet. Het onderzoek van de rekenkamer onderstreept het belang en ook de complexiteit van de opgave om te komen tot een duurzame warmtevoorziening.

Hieronder lichten we de ambitie en acties van de gemeente toe en gaan we in op de wijze waarop we de bevindingen van de rekenkamer daarbij kunnen gebruiken. Daarna gaan we specifiek in op de conclusies en aanbevelingen zoals u in uw brief verzoekt.

Verandering zijn in gang gezet

Uw onderzoek blikt terug op een lange periode en u concludeert terecht dat in de periode veel veranderd is, met name de laatste twee jaar. De (maatschappelijke) kijk op warmtenetwerken, hun noodzaak in de energietransitie en het debat over regulering van warmtenetten en warmtebedrijven bevinden zich in een stroomversnelling.

Eind 2016 stelde de gemeente de strategie 'Naar een stad zonder aardgas' vast, waarin de gemeentelijke doelstellingen op stadswarmte verbreed zijn naar de ambitie om 2050 aardgasvrij te worden. Ook de Rijksoverheid stelde deze ambitie in december 2016. In het huidige coalitieakkoord is deze ambitie aangescherpt tot 2040. Vele studies geven aan dat warmtenetten, in al hun verschijningsvormen en naast andere oplossingen, een belangrijk middel zijn om landelijk en zeker ook stedelijk het doel aardgasvrij te bereiken.

Minister Kamp organiseerde een aantal warmtetafels om de positie van warmtenetwerken in de energietransitie te bespreken waaraan Amsterdam actief deel nam. Deze kregen dit jaar een vervolg in de gesprekken ter voorbereiding op een klimaatakkoord voor Nederland. Kern van die gesprekken is de regie van gemeenten op de energietransitie en welke maatregelen nodig zijn om die regierol te kunnen oppakken. Een belangrijk instrument dat partijen voor ogen hebben is een nieuwe marktordening voor warmtenetten; een markt die meer gereguleerd wordt door de overheid dan tot nu het geval is.

Amsterdam vraagt hierin, naast het organiseren van geld voor de warmtetransitie, ook nadrukkelijk aandacht voor grootstedelijke uitdagingen zoals de beschikbaarheid van duurzame warmtebronnen, ruimte voor nieuwe spelers en hun aanbod voor warmtenetten naast de huidige twee dominante spelers op de warmtemarkt in de stad. Regulering betekent dat regels moeten gaan gelden voor de toegang van warmtebronnen, transparante tarieven voor transport van warmte en afspraken over de duurzaamheid van warmte. Het coalitieakkoord vat de uitgangspunten van het college samen:

- * Warmtenetten worden open netten.
- * Warmtebronnen moeten duurzaam zijn of worden.
- * De gemeente onderzoekt of zij een zelfstandige rol kan spelen in de aanleg van die open transportnetten.

Transitievisie warmte

Het college laat in lijn met bovenstaande een transitievisie warmte opstellen. Deze visie geeft aan welke wijk, wanneer en met welke preferente techniek aardgas vrij wordt. De visie geeft ook aan hoe de beschikbare warmtebronnen, als energiestromen over de stad verdeeld worden. Samen met uw aanbevelingen en de regulering op warmtenetten die de Rijksoverheid instelt geeft dit een modern sturingskader voor de gemeente met als doel de energietransitie van de stad rechtvaardig en tegen maatschappelijke aanvaardbare kosten uit te voeren. Eind 2019 wil het college burgers, bedrijven en maatschappelijke stakeholders betrekken aan de hand van een concept transitievisie warmte. Tweede helft 2020 zal het college de gemeenteraad vragen de transitievisie warmte vast te stellen.

Reactie op uw aanbevelingen

Hieronder zal het college per aanbeveling een reactie geven. Bij de opvolging op de herijking van AEB in 2017 heeft het college geconstateerd dat verbetering van de sturing op de ontwikkeling van het warmtenetwerk in de gemeente noodzakelijk is. Hiertoe is een drietal (samenhangende) bestuursopdrachten opgesteld, die voor een deel overlap hebben met uw aanbevelingen. Waar het relevant is, wordt aangegeven hoe de aanbevelingen en de reactie van de gemeente samenhangt met deze bestuursopdrachten. De raad zal in het eerste kwartaal van 2019 geïnformeerd worden over deze bestuursopdrachten.

In zijn algemeenheid is het goed om te noemen dat WPW geen deelneming van de gemeente is. Na de verzelfstandiging van AEB in 2014 is WPW een 50% dochter van AEB en AEB is een 100% deelneming van de gemeente. Dat WPW geen deelneming meer is van de gemeente heeft ook effect op de sturing.

Hoofdconclusie rekenkamer

De samenwerking tussen de gemeente Amsterdam en Nuon kent een lange historie. Er is veel veranderd bij de aandeelhouders, binnen het bedrijf WPW zelf en in de nationale en regionale warmtemarkt. De structuur van WPW is echter ongewijzigd. Daardoor is de huidige werkwijze complex, lastig te doorgronden en niet meer passend bij de huidige situatie. Daarnaast is er achterstallig onderhoud waardoor de gemeente

financiële en juridische risico's loopt die om directe actie vragen. Er is ook sprake van weinig coördinatie bij de verschillende activiteiten die de gemeente moet verrichten en een grote kennisachterstand. De informatievoorziening aan de raad schiet tekort.

De punten die u noemt in de conclusie komen ook terug in uw aanbevelingen en daar gaan we hieronder op in.

Aanbeveling 1: Breng de huidige constructie (inclusief de keuzes en afwegingen die hieraan aan ten grondslag lagen) helder in kaart informeer daarover de raad.

Het college hecht net als u aan goed openbaar bestuur (good governance). Het college ziet in uw aanbeveling een goede aansluiting met hetgeen in de bestuursopdrachten 'warmte' en 'performance en slagvaardigheid AEB' wordt uitgewerkt. Het college neemt uw aanbeveling ter harte en zal bij de uitvoering van de bestuursopdrachten^b, mede gebruikmakend van uw rapport, in kaart brengen hoe de gemeente op dit moment stuurt op WPW en hoe de constructie rondom WPW eruit ziet.

Aanbeveling 2: Breng in overleg met de raad en de andere aandeelhouder de constructie in lijn met de publieke taak en maak daarbij duidelijke keuzes en afwegingen.

Belangrijk onderdeel van de bestuursopdracht warmte is een onderzoek naar de meest optimale positie van Westpoort Warmte en welke samenwerkingsconstructie het beste past bij de ambities van het college. De opdracht van de bestuursopdracht is:

- * Inventariseren van de rollen die de gemeente heeft ten opzichte van AEB en WPW en de mogelijkheden om te sturen middels die rollen;
- * Analyseren van de sturingsmogelijkheden op de voor- en nadelen, kansen en bedreigingen, ook in relatie tot andere gemeentelijke doelen zoals gezonde financiële positie, afval- en grondstoffenbeleid of betrouwbare overheid;
- * Adviseren over de inzet en invulling van de gemeentelijke publiek en privaatrechtelijke rollen ten aanzien van AEB en WPW om te komen tot een open warmtenetwerk met duurzame warmtebronnen door AEB en WPW;
- * Adviseren over de inrichting van de gemeentelijke organisatie en processen om te borgen dat gemeentelijke rollen en de rolverdeling met AEB en WPW professioneel wordt uitgevoerd.

^b De bestuursopdracht is op 13 februari 2018 vastgesteld in B&W en op 23 mei 2018 in de TAR raadscommissie behandeld.

Aandachtspunten bij de nadere uitwerking zijn:

1. Met betrekking tot AEB als warmtebron voor het netwerk:
 - a. De tarieven van warmtelevering door AEB aan WPW
 - b. De lange termijn visie van AEB op duurzame warmtebronnen als invulling van verplichte warmtelevering aan WPW
2. Met betrekking tot WPW en AEB als publieke aandeelhouder in WPW:
 - a. De afspraken tussen AEB en gemeente over sturing binnen WPW in lijn met het gemeentelijke publieke doel een open warmtenetwerk
 - b. Eventuele verhangings WPW rechtstreeks onder gemeente zoals voorkomt uit de herijking van AEB van juli 2017.
 - c. Andere wijzigingen in aandeelhouderschap die bijdragen de gemeentelijke publieke doelen zoals eventuele toetreding van derden of samenvoeging van de twee stedelijke warmtenetwerken.
3. Integraliteit en samenhang in de gemeentelijke sturing op AEB en WPW met oog voor de gemeentelijke doelstellingen “aardgasvrij” afgeleid van de overkoepelende doelstelling om de CO₂ uitstoot te verminderen met 49% in 2030 en minimaal 85% in 2050 en op gebied van afvalscheiding, hoogwaardig hergebruik en terugwinning van grondstoffen afgeleide van het doel tot volledig hergebruik van grond- en reststoffen in 2050.

Het college zal daarbij de punten uit het Rekenkameronderzoek zeker mee nemen.

Aanbeveling 3: Ga na in hoeverre de constructie in strijd is met relevante regels en pas indien nodig de constructie aan.

Aandeelhouders- en warmteleveringsovereenkomst

De verschillende addenda op het gebied van de aandeelhoudersovereenkomst en warmteleveringsovereenkomsten tussen WPW, AEB en Nuon moeten inderdaad op orde worden gebracht. De gemeente zal als aandeelhouder van AEB vragen om dit aan te passen en af te ronden. Dit zal wel in samenhang gebeuren met de uitkomst van de bestuursopdrachten: de overeenkomsten moeten toekomstbestendig zijn.

U noemt in uw rapport de warmteleveringsgaranties tussen AEB en WPW.

De constatering van de Rekenkamer dat de gemeente met de warmteleveringsgarantie een aanzienlijk (financieel) risico loopt verdient naar het oordeel van het college wel nuanceering: de aansprakelijkheid van AEB (en daarmee van de gemeente als garantsteller) is con-

tractueel beperkt^c en voor een aantal uitbreidingsgebieden na 2005 is geen (geldige) garantstelling door de gemeente tot stand gekomen. Het college is het daarom eens met de Rekenkamer dat er meer duidelijkheid moet komen over de strekking, geldigheid en omvang van de warmteleveringsgarantie en de gemeente zal hierover in gesprek gaan met de betrokken partijen.

Mededingings- en staatssteunrechtelijke aspecten

Met betrekking tot de staatssteunrechtelijke maatregelen merkt het college op dat de meeste maatregelen als genoemd in het rapport hebben plaatsgevonden rond de oprichting van WPW (1999).

Het college erkent het belang dat de concessieverlening en eventuele (steun)maatregelen ten aanzien van WPW voldoen aan de toepasselijke mededingingsrechtelijke kaders.

De ambities uit het Coalitieakkoord met betrekking tot warmte en Amsterdam aardgasvrij onderstrepen dit belang. Het Coalitieakkoord betekent voorts dat er meer warmteprojecten in Amsterdam (gaan) lopen, met (zoals mogelijk in de Sluisbuurt) en zonder (zoals op het Centru-meiland) gebruikmaking van WPW-warmte, waar soortgelijke mededingingsrechtelijke vraagstukken spelen.

In het licht van deze ontwikkelingen zijn initiatieven gestart om ervoor te zorgen dat de afstemming bij dergelijke projecten tussen de betrokken gemeentonderdelen (waaronder R&D, G&O, PMB, IBA) wordt verbeterd. Hierbij wordt ook de huidige inrichting van, en relatie met WPW betrokken. Daarbij worden afspraken gemaakt over de juridische toets in dat kader. Uitgangspunt is dat concessieverleningen, steunmaatregelen, garantstellingen aan het college zullen worden voorgelegd, voorzien van een (risico)analyse op het staatssteun- en mededingingsrecht.

Aanbeveling 4: Vertaal informatie in organisatorische kennis.

Aanbeveling 5: Zorg voor heldere verantwoordelijkheden en voor coördinatie en samenwerking.

Deze twee aanbevelingen worden hier samengenomen, omdat ze in elkaars verlengde liggen.

Op dit moment is het zo geregeld dat de vakinhoudelijke organisatieonderdelen primair verantwoordelijk zijn, en daarmee uiteindelijk ook de vakwethouder, voor de coördinatie. De vraag die voorligt mede in de bestuursopdrachten is of dit in de praktijk ook zo werkt en of dit ook de meest wenselijke vorm is. Ook hier geldt dat de aanbevelingen sterk in lijn liggen met de bestuursopdrachten die in februari 2018 zijn vastgesteld. Bij de uitvoering

^c De aansprakelijkheid met betrekking tot de verplichten uit de WLO is beperkt tot NLG 300.000 (€136.134) per gebeurtenis of aan elkaar gerelateerde gebeurtenissen met een maximum van NLG 3.000.000 (€1.361.341) per kalenderjaar (artikel 12 WLO 1999). Er is geen indexatie afgesproken.

van de bestuursopdrachten en de opvolging van aanbeveling 2 zal het college uw aanbeveling meenemen om een samenwerkingsarrangement met (acceptatie van) een lichte vorm van leiderschap.

Aanbeveling 6: Zorg dat de raad in positie is.

Het college neemt deze aanbeveling ter harte en gaat hiermee aan de slag. In eerste instantie door opvolging van aanbevelingen 1, het in kaart brengen van de constructie. Dit kan fungeren als kader waaraan bij nieuwe besluiten telkens gerefereerd kan worden zodat duidelijk blijft hoe besluitvorming wordt opgevolgd. Het college gaat er tevens vanuit dat het vertalen van de informatie in organisatorische kennis (aanbeveling 4) en het verbeteren van de samenwerking binnen de verschillende directies (aanbeveling 5) ook de informatievoorziening richting de raad ten goede komt. De raad zal dan immers over alle aspecten van een besluit worden geïnformeerd, wanneer dit aan de raad wordt voorgelegd.

Het college kijkt uit naar het tweede deel van uw onderzoek dat gaat over de duurzaamheid van warmtenetten.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam,

Femke Halsema

Wil Rutten

Burgemeester

Waarnemend gemeentesecretaris

13 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer bedankt het college van burgemeester en wethouders voor zijn bestuurlijk reactie. Het college herkent zich in onze bevindingen en ziet onze aanbevelingen als een steun in de rug in het proces en de stappen die het heeft (in)gezet om te komen tot een duurzame warmtevoorziening.

In dit eerste deel van ons onderzoek stond het governance vraagstuk rondom een (indirecte) deelneming van de gemeente centraal: *In hoeverre heeft de gemeente voldoende (bestuurlijke en financiële) grip op Westpoort Warmte BV?* Het 'duurzame warmtebeleid' dat de gemeente tussen 2005 en 2018 voert en heeft gevoerd en de rol die warmtenetten daarin spelen, is het tweede deel van het onderzoek, waarvan we de resultaten begin 2019 zullen publiceren.

In juni 2017 heeft het college naar aanleiding van de adviezen uit het onderzoek *opvolging herijking AEB* besloten om drie bestuursopdrachten uit te laten voeren:

- 1 bestuursopdracht 'afval en grondstoffen'
- 2 bestuursopdracht 'warmte'

3 bestuursopdracht ‘performance en slagvaardigheid AEB’

Het college verwijst in zijn bestuurlijke reactie uitgebreid naar deze samenhangende bestuursopdrachten die volgens het college voor een deel onze aanbevelingen overlappen. Wij hebben tijdens ons onderzoek regelmatig naar de voortgang van de bestuursopdrachten gevraagd, maar kregen steeds te horen dat er niets substantieels te melden was. We nemen derhalve aan dat de nadere uitwerking van de bestuursopdrachten in gedetailleerde onderzoeksvragen en aandachtspunten die we nu pas in het kader van de bestuurlijke reactie hebben gekregen, van recente data zijn.

We zien in die nadere uitwerking inderdaad raakvlakken. Het is ons echter niet altijd duidelijk hoe het college uitvoering wil geven aan onze aanbevelingen. Formuleringen in de bestuurlijke reactie zoals dat het college aanbevelingen *ter harte neemt* en *mee zal nemen* in de uitvoering van de bestuursopdracht, zijn niet erg concreet. We zien toch liever iets meer scherpte in de aanpak. Daarom lopen we de reacties op onze aanbevelingen nog kort langs.

Aanbevelingen

1. *Breng de huidige constructie (inclusief de keuzes en afwegingen die hieraan aan ten grondslag lagen) helder in kaart informeer daarover de raad.*
2. *Breng in overleg met de raad en de andere aandeelhouder de constructie in lijn met de publieke taak en maak daarbij duidelijke keuzes en afwegingen.*

Drie van de vier deelopdrachten in de bestuursopdracht ‘warmte’ (opsomming onder ‘De opdracht van de bestuursopdracht is:’) hebben directe raakvlakken met deze twee aanbevelingen. We kunnen dus leven met het idee dat deze aanbevelingen worden opgevolgd door middel van de bestuursopdracht. Wel adviseren we de raad om het college expliciet aandacht te laten besteden aan de wijze waarop onze aanbevelingen in de bestuursopdracht worden verwerkt en op welke wijze daar later over wordt gerapporteerd. Tevens adviseren wij de raad om toe te zien op een snelle en voortvarende uitvoering van de bestuursopdracht. Uit ons onderzoek blijkt dat er al eerder op verschillende momenten (ambtelijke) twijfels zijn gerezen over de geschiktheid van de constructie als instrument om de beoogde publieke doelen te realiseren en dat deze twijfels niet geleid hebben tot bestuurlijke actie.

Aanbeveling 3. Ga na in hoeverre de constructie in strijd is met relevante regels en pas indien nodig de constructie aan.

Het college bevestigt in zijn bestuurlijke reactie de noodzaak om verschillende vennootschappelijke documenten van WPW op orde te brengen. Die actie is echter geen onderdeel van de bestuurlijke opdracht. Het college lijkt dit voor zich uit te schuiven omdat in de bestuurlijke reactie de toekomstbestendige overeenkomsten wordt gezien als een uitkomst van de bestuursopdracht. Het gaat ons echter bij deze aanbeveling niet om goede robuuste

regelingen in de toekomst – dat is natuurlijk ook belangrijk – maar om reparaties nu. We vinden dat omissies uit het verleden (zoals de levering van warmte aan Zeeburgereiland zonder dat daar een formeel contract aan ten grondslag ligt) niet kan blijven voortbestaan. Deze horen per direct opgepakt en opgelost te worden.

Bij onze constatering dat de gemeente een aanzienlijk (financieel) risico loopt met de warmteleveringsgarantie, brengt het college een nuancering aan. We onderschrijven die nuancering niet alleen, maar behandelen deze ook al uitgebreid in ons onderzoeksrapport. We citeren uit ons rapport: *In artikel 12 van de WLO wordt de mogelijke aansprakelijkheid weliswaar beperkt tot fl. 300.000,- (€ 136.134,-) per gebeurtenis of aan elkaar gerelateerde gebeurtenissen met een maximum van fl. 3.000.000,- (€ 1.361.341,-) per kalenderjaar.* Net als in ons onderzoeksrapport willen we ook hier nogmaals benadrukken dat onduidelijk is wat onder een gebeurtenis of gerelateerde gebeurtenissen wordt verstaan en of de bepalingen uitsluitend voor één of meerdere gebieden gelden. De bepalingen dateren uit 1999 en zijn daarna niet meer aangepast. Een dergelijke onzekerheid speelt ook bij de vraag of voor de uitbreidingsgebieden na 2005 wel een geldige garantstelling door de gemeente tot stand is gekomen. Onzekerheden die op de korte termijn om (juridische) verheldering vragen en indien nodig tot noodzakelijke reparaties dienen te leiden. We zouden het college willen adviseren om daarbij de afspraken niet alleen juridisch correct te maken, maar ook na te gaan of er niet afspraken kunnen worden gemaakt die vanuit het perspectief van de gemeente beter zijn.

Het college erkent dat het belangrijk is dat concessieverlening en eventuele (steun)maatregelen ten aanzien van WPW voldoen aan de wettelijke kaders en meldt dat er initiatieven zijn gestart om dat bij dergelijke projecten beter te borgen. Het uitgangspunt daarbij is dat concessieverlengingen, steunmaatregelen, garantstellingen aan het college zullen worden voorgelegd, voorzien van een (risico)analyse op het staatssteun- en mededingingsrecht. Wij zijn verheugd dat het college deze risicoanalyses voor toekomstige projecten zal gaan uitvoeren maar willen het college er op wijzen dat de huidige constructie ook om een grondige (risico)analyse vraagt. De exclusiviteit en de duur van de huidige concessies en de verticale integratie van de 'warmteketen' (exclusieve warmtebron, infrastructuur en levering in één hand, exclusieve levering voor zeer lange periode in het concessiegebied, en aansluitplicht van afnemers) zorgen er namelijk voor dat de markttoegang voor anderen dan WPW voor lange tijd wordt uitgesloten.

Aanbevelingen

4. Vertaal informatie in organisatorische kennis.

5. Zorg voor heldere verantwoordelijkheden en voor coördinatie en samenwerking.

Net als bij onze twee eerste aanbevelingen ligt de uitwerking van de bestuursopdracht sterk in lijn met deze aanbevelingen en ligt het voor de hand om de opvolging van onze aanbevelingen te combineren met de uitvoering hiervan. We adviseren de raad echter om ook hier het college expliciet aandacht te laten besteden aan de wijze waarop onze aanbe-

velingen in de bestuursopdracht worden verwerkt en op welke wijze daar later over wordt gerapporteerd. En ook ten aanzien van deze aanbevelingen adviseren wij de raad om toe te zien op een snelle en voortvarende uitvoering van de bestuursopdracht.

Aanbeveling 6: Zorg dat de raad in positie is.

De informatievoorziening aan de gemeenteraad laat vanaf het begin van de constructie meerdere gebreken zien. Juist daarom vinden wij het belangrijk dat het college in samenwerking met de gemeenteraad vaststelt welke informatie over WPW relevant is om zijn kaderstellende en controlerende functie te kunnen vervullen. In de bestuurlijke reactie zegt het college toe deze aanbeveling ter harte te nemen en hiermee aan de slag te gaan, maar of dit betekent dat de raad ook bij de informatievoorziening wordt betrokken en op welke wijze, blijft onduidelijk. Wij adviseren de raad om dit bij het college na te vragen.

Resumerend

De vier deelvragen van de uitwerking van de bestuursopdracht sluiten nauw aan bij onze aanbevelingen 1, 2, 4 en 5. We adviseren de raad om het college expliciet te laten benoemen hoe er met onze aanbevelingen zal worden omgegaan en op welke termijn hier opvolging aan wordt gegeven.

Aanbeveling 3 vraagt om directe actie en de noodzaak van reparatie biedt de gemeente ook de mogelijkheid om te (her)onderhandelen.

Naar aanleiding van de bestuurlijke reactie op aanbeveling 6 adviseren we de raad om met het college aan de hand van een notitie in gesprek te gaan over de vraag: *Welke informatie, in welke vorm en met welke frequentie heeft de raad nodig om zijn kaderstellende en controlerende functie te kunnen vervullen?*

Onderzoeksverantwoording

Dit is het bestuurlijk rapport van het onderzoek van de rekenkamer naar Westpoort Warmte B.V. Het volledige rapport bestaat, naast dit bestuurlijk rapport, ook uit het onderzoeksrapport dat te vinden is op:

<https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/onderzoek/grip-op-westpoort-warmte/>

14 Onderzoeksteam

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

¹ Rekenkamer Metropool Amsterdam, *Vooruitkijken en terugblikken, over kwaliteit van beleid en meten van resultaten*, Amsterdam: In eigen beheer, 2014.

² Idem, p. 100.