



## warmte zonder leiding



## voorwoord

De mogelijkheid om restwarmte uit industriële processen en havenindustrie te gebruiken voor het verwarmen van huizen en bedrijven is op zich een prima gedachte. Zeker binnen een politiek maatschappelijke context waarin fossiele energie op termijn geen rol meer kan en mag spelen. Vanuit die ambitieuze (langetermijn)visie is het natuurlijk wel de vraag op welke wijze dit voornemen fatsoenlijk kan worden gerealiseerd binnen een complexe publiek-private governance structuur met een hoog financieel afbreukrisico.

Nu de mist rond het Warmtebedrijf Rotterdam avontuur met de leiding over Oost wat is opgetrokken, is de vraag aan de orde wat en waarom in die cruciale uitvoeringsfase zo faliekant mis heeft kunnen gaan. Die vraag wordt reeds beantwoord in de recente rekenkamerpublicatie “Publieke waarde in de knel”, waarin op basis van een aantal rapporten uit de afgelopen 10 jaar een analyse wordt gegeven van immer terugkerende “failures”. Anderzijds liggen er ook zeer specifieke factoren aan ten grondslag.

Zo is het Warmtebedrijf Rotterdam al vanaf zijn oprichting in 2006 geplaagd door terugtrekkende strategische partners, negatieve prijsontwikkelingen en tegenvallende warmteafzet als gevolg van de in elkaar gezakte woningmarkt rond 2008. Het financieel overeind houden van een onderneming binnen het publieke domein zonder afbreuk te doen aan de publieke taak is een uitdaging die uiteindelijk ook de gemeente Rotterdam niet heeft kunnen voltooien. Hier moeten dan ook nadrukkelijk lessen uit worden getrokken. Niet alleen met betrekking tot het Warmtebedrijf Rotterdam, maar in essentie met betrekking tot elke private activiteit waarin publiek geld wordt gestoken. Een gewaarschuwd mens telt voor twee. Zeker in Rotterdam.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer veel informatie verzameld. De rekenkamer is de contactpersonen en geïnterviewden zeer erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door Laurens Wijmenga (projectleider), Daisy de Vries, Janine van Roon en Peter Bouwmeester (onderzoekers).

Paul Hofstra  
Directeur





<b>voorwoord</b>	<b>3</b>
<b>bestuurlijke nota</b>	<b>7</b>
<b>1</b> inleiding	9
1-1 aanleiding	9
1-2 doel- en vraagstelling	10
1-3 leeswijzer	10
<b>2</b> conclusies en aanbevelingen	11
2-1 hoofdconclusies	11
2-2 toelichting op de conclusies	13
2-3 aanbevelingen	21
<b>3</b> reactie college en nawoord	25
3-1 reactie college van B en W	25
3-2 nawoord rekenkamer	29
<b>nota van bevindingen</b>	<b>31</b>
<b>1</b> inleiding	33
1-1 aanleiding	33
1-2 beleidsmatige en financiële context	36
1-2-1 beleidsmatige context	36
1-2-2 financiële context	37
1-3 doel- en probleemstelling	38
1-3-1 doelstelling	38
1-3-2 probleemstelling	38
1-4 afbakening en reikwijdte onderzoek	39
1-4-1 afbakening scope onderzoek	39
1-4-2 reikwijdte beoordeling governance en risicobeheersing	40
1-4-3 normen en criteria	40
1-5 leeswijzer	41
<b>2</b> inrichting governance	43
2-1 inleiding	43
2-2 kaderstelling	44
2-2-1 publieke belang	45
2-2-2 niet-financiële indicatoren	48
2-2-3 bedrijfsplan	49
2-2-4 publieke belang in strategie Warmtebedrijf	50
2-2-5 bestuurlijke verantwoordelijkheden	51
2-2-6 ambtelijke verantwoordelijkheden	56
2-3 zeggenschap	60
2-3-1 goedkeuringsbevoegdheid	61
2-3-2 uittreding <sup>62</sup>	



2-4	verantwoording	64
2-4-1	tijdigheid jaarverslagen	65
2-4-2	bruikbaarheid jaarverslagen	66
<b>3</b>	<b>risicomanagement</b>	<b>69</b>
3-1	inleiding	69
3-2	inzichtelijkheid risico's	69
3-2-1	vierjaarlijkse evaluatie	70
3-2-2	periodieke beoordeling risico's	71
3-2-3	beoordeling risico's bij investeringen Warmtebedrijf	75
3-3	beheersing risico's	81
3-3-1	normen risicomanagement	82
3-3-2	vergelijken alternatieven	82
3-3-3	formuleren beheersmaatregelen	87
3-3-4	implementatie beheersmaatregelen	96
<b>4</b>	<b>informatievoorziening gemeenteraad</b>	<b>101</b>
4-1	inleiding	101
4-2	normen informatievoorziening	101
4-3	informatievoorziening belangrijke rechtshandelingen	103
4-4	informatievoorziening per periode	106
4-4-1	juni 2016 – oktober 2017	106
4-4-2	oktober 2017- zomer 2018	109
4-4-3	zomer 2018-februari 2019	111
4-4-4	februari 2019 tot heden	114
	<b>bijlagen</b>	<b>115</b>
bijlage 1	onderzoeksverantwoording	117
bijlage 2	bronnenlijst	119
bijlage 3	afkortingen	127



## bestuurlijke nota



# 1 inleiding

## 1-1 aanleiding

In 2006 is, mede door de gemeente Rotterdam, het Warmtebedrijf N.V. opgericht, met als doel het gebruik van restwarmte uit de industriële processen en de havenindustrie voor de verwarming van huizen en bedrijven. Met de oprichting van - en deelneming in - het Warmtebedrijf beoogde de gemeente Rotterdam de emissie van CO<sub>2</sub> te beperken en de lokale luchtkwaliteit te verbeteren. Naast dit publieke belang heeft de gemeente inmiddels ook een groot financieel belang in het Warmtebedrijf. De gemeente heeft in verschillende stappen cumulatief circa € 73,5 mln. aan kapitaal gestort in het Warmtebedrijf.<sup>1</sup> Daarnaast heeft de gemeente een garantie verleend aan banken voor de financiering van het Warmtebedrijf ter hoogte van maximaal € 104 mln.

Het Warmtebedrijf is vanaf haar oprichting geplaagd door verschillende problemen, waaronder het terugtrekken van strategische partners, een slepend juridisch conflict, negatieve prijsontwikkelingen en een tegenvallende warmteafzet. Op verschillende momenten heeft de gemeente daarom het initiatief genomen om het Warmtebedrijf weer 'vlot te trekken'. Zo is in 2009 een doorstart gemaakt met een nieuwe business case en is in juni 2016 een herstelplan vastgesteld door de gemeenteraad. Dit plan is echter niet uitgevoerd zoals beoogd: de belangrijkste pijler van het plan, de uitbreiding van het warmtenet naar de regio Leiden is in ieder geval vertraagd met twee jaar.<sup>2</sup> Mede daarom is op 7 februari 2019 door de gemeenteraad een besluit genomen over een vervolgstap in het herstelplan. Onderdeel van dit plan is een bestuursovereenkomst met de provincie Zuid-Holland, waarin afspraken zijn gemaakt over de kapitalisatie van het Warmtebedrijf. De gemeente Rotterdam zal aanvullend maximaal € 118,1 mln. kapitaal storten.

Ook de vervolgstap verloopt echter niet volgens schema: in maart 2019 is duidelijk geworden dat de aanbestedingsprocedure voor de aanleg van de warmteleiding naar Leiden is gestuit. Naar aanleiding hiervan heeft het college besloten verschillende scenario's voor het Warmtebedrijf af te wegen en opnieuw een keuze te maken over de toekomst van het Warmtebedrijf. De besluitvorming hierover volgt in het najaar van 2019.

De grote maatschappelijke en financiële belangen, die gemoeid zijn met de deelneming in het Warmtebedrijf, vormden voor de rekenkamer aanleiding om onderzoek te gaan doen naar de wijze waarop het college invulling geeft aan de governance van het Warmtebedrijf.

<sup>1</sup> College van B en W, brief aan de gemeenteraad: 'beantwoording vragen Warmtebedrijf', 16 januari 2019.

<sup>2</sup> Eerste warmtelevering aan Leiden volgens herstelplan 2016: Q4 2018; vervolgstap: Q3 2020.



1-2 *doel- en vraagstelling*

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer na te gaan of:

- de gemeente op adequate wijze invulling geeft aan de governance van het Warmtebedrijf;
- de risico's omtrent de financiële en maatschappelijke doelstellingen voldoende worden beheerst;
- de raad voldoende is geïnformeerd over deze risico's.

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

*Heeft de gemeente op adequate wijze invulling gegeven aan de governance van het Warmtebedrijf, worden de risico's ten aanzien van de deelneming in het Warmtebedrijf voldoende beheerst en is de raad voldoende geïnformeerd over deze risico's?*

1-3 *leeswijzer*

Het voorliggende (openbare) rapport bevat de bestuurlijke conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer, gebaseerd op de resultaten van het onderzoek. De resultaten van het onderzoek zijn weergegeven in de nota van bevindingen. Dit document wordt, wegens het vertrouwelijke karakter, onder geheimhouding verzonden aan het college van B en W en de gemeenteraad.

## 2 conclusies en aanbevelingen

### 2-1 hoofdconclusies

- 1 Het ontbreekt de gemeente aan instrumenten om het publieke belang dat is gemoeid met het Warmtebedrijf te beschermen.
  - a Het publieke belang van de deelneming in het Warmtebedrijf is de reductie van de emissies van CO<sub>2</sub> en stikstofoxiden. Dit publieke belang is echter niet vertaald in concrete doelstellingen. Hierdoor is onduidelijk of de deelneming conform verwachtingen presteert.
  - b In strijd met het beleidskader verbonden partijen ontbreken vastgestelde kaderstellende documenten, zoals een publiek kader, bedrijfsplan of strategiedocument. Hierdoor is onvoldoende geborgd dat het publieke belang onderdeel is van de strategie van het Warmtebedrijf.
  - c Er zijn weliswaar geen statutaire belemmeringen voor de gemeente om uit te treden als aandeelhouder als de deelneming het publieke belang niet meer dient, maar de gemeente loopt bij beëindiging van het aandeelhouderschap het risico grote financiële schade te lijden.
- 2 De manier waarop de gemeente de deelneming aanstuurt en beheert stemt niet overeen met de grote financiële risico's die zijn gemoeid met het Warmtebedrijf.
  - a Weliswaar is er frequent overleg tussen de gemeente en het Warmtebedrijf, maar deze overleggen vinden plaats in wisselende samenstellingen en de vastlegging van actiepunten en besluiten is voor verbetering vatbaar.
  - b Er is geen duidelijke beheerorganisatie met een bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever, manager en een controller.
  - c Door ambtenaren wordt weinig afstand betracht tot de deelneming, wat niet past in een zakelijke relatie tussen de gemeente (als aandeelhouder) en de directie en Raad van Commissarissen van het Warmtebedrijf.
- 3 In strijd met het door de raad vastgestelde beleidskader verbonden partijen is er lange tijd nauwelijks betrokkenheid van de vakwethouder bij het Warmtebedrijf en ook de ambtelijke betrokkenheid van het betreffende beleidscluster was onvoldoende organisatorisch geborgd. Het publieke belang is hierdoor lange tijd onvoldoende behartigd in de B en W-besluitvorming.
- 4 De deelneming in het Warmtebedrijf kent substantiële risico's ten aanzien van financiering en warmteafzet en het risico op technisch-juridische obstakels bij de uitbreiding van het warmtenet. Het college heeft deze risico's onvoldoende inzichtelijk gemaakt, geen diepgaande vergelijking van alternatieven gemaakt en geen afdoende beheersmaatregelen getroffen:
  - a In strijd met het beleidskader is geen periodieke evaluatie uitgevoerd van de risico's van de deelneming in relatie tot het publieke belang.
  - b Het risico op afwaardering van de boekwaarde van de deelneming werd jarenlang niet gerapporteerd bij de periodieke beoordeling van het benodigde weerstandsvermogen.

- c Voorafgaand aan de besluitvorming over het herstelplan en de vervolgstap op het herstelplan zijn geen adequate risicoanalyses uitgevoerd. Hierdoor zijn grote risico's, zoals het vinden van voldoende financiering, afnemers en vertraging in de aanleg van de warmteleiding, onderschat of in het geheel niet in beeld gebracht.
  - d Alternatieven waarmee deze risico's wellicht konden worden vermeden zijn slechts summier en weinig diepgaand vergeleken. Doordat de raad geen reële keuze werd voorgelegd tussen verschillende alternatieven sturen de vergelijkingen de gemeenteraad richting het voorkeursalternatief van het college, zoals gepresenteerd in het herstelplan en de vervolgstap.
  - e Voor belangrijke risico's zijn geen maatregelen getroffen om deze te verminderen en maatregelen die wel zijn getroffen, zijn slechts ten dele uitgevoerd. Desondanks werd de implementatie van het herstelplan doorgezet.
- 5 Het college heeft een onverantwoord groot risico genomen, door de ontbindende voorwaarden in het warmteleveringscontract met Nuon in Leiden te laten verlopen, terwijl nog geen bindende toezeggingen voor financiering door het Warmteparticipatiefonds waren afgegeven.
- 6 De informatievoorziening aan de gemeenteraad als bestuursorgaan is over belangrijke rechtshandelingen met betrekking tot het Warmtebedrijf niet tijdig, volledig en juist. Hierdoor nam de gemeenteraad pas achteraf kennis van juridische verplichtingen met grote financiële risico's die het handelingsperspectief van het Warmtebedrijf en de gemeente substantieel inperken.
- a De gemeenteraad is onvolledig en niet tijdig geïnformeerd over belangrijke overeenkomsten die zijn gesloten in het kader van het herstelplan in de periode tot oktober 2017. De gemeenteraad heeft echter zelf ook niet geïnformeerd naar de voortgang van het herstelplan, ondanks dat de kapitaalstorting aan het Warmtebedrijf afhankelijk was van in deze periode te bereiken mijlpalen.
  - b De gemeenteraad is pas in april 2018 geïnformeerd over de comfort letter die het college in oktober 2017 aan Nuon heeft verstrekt. De comfort letter stond bovendien op gespannen voet met een door de raad aangenomen motie om geen nieuwe langdurige verplichtingen aan te gaan voor uitbreiding van het warmtenet.
  - c Het college heeft de raad achteraf geïnformeerd over het laten verlopen van de ontbindende voorwaarden van de overeenkomst met Nuon door oprichting van Warmtebedrijf Holding. Hiermee handelde het college in strijd met de eerdere mededeling aan de raad, dat het besluit tot oprichting pas zou worden genomen na een commitment van het Warmteparticipatiefonds voor de bijdrage van € 60 mln. aan de holding.
  - d Tevens is de gemeenteraad pas achteraf geïnformeerd over de forse financiële consequenties van eventuele vertraging in de levering van warmte aan NUON in Leiden.
  - e De gemeenteraad is onvoldoende geïnformeerd over de grote risico's samenhangend met de bestuursovereenkomst met de provincie Zuid-Holland, maar is desondanks toch akkoord gegaan met een aanvullende kapitaalstorting aan het Warmtebedrijf.



## 2-2 toelichting op de conclusies

- 1 *Het ontbreekt de gemeente aan instrumenten om het publieke belang dat is gemoeid met het Warmtebedrijf te beschermen.*
  - a *Het publieke belang van de deelneming in het Warmtebedrijf is de reductie van de emissies van CO<sub>2</sub> en stikstofoxiden. Dit publieke belang is echter niet vertaald in concrete doelstellingen. Hierdoor is onduidelijk of de deelneming conform verwachtingen presteert.*
    - Het publieke belang van de deelneming in het Warmtebedrijf, namelijk 'CO<sub>2</sub> emissiebeperking en verbetering lokale luchtkwaliteit door benutting van warmte in plaats van gas', is vertaald naar twee niet-financiële indicatoren: reductie van de emissies van CO<sub>2</sub> (koolstofdioxide) en stikstofoxiden.
    - Er zijn echter geen streefwaarden voor deze indicatoren vastgesteld. Hierdoor kan de gemeente niet bepalen of de activiteiten van het Warmtebedrijf in voldoende mate bijdragen aan de gewenste emissiereducties.
    - In managementrapportages van het Warmtebedrijf wordt slechts gerapporteerd over de gerealiseerde, maar niet de nagestreefde reductie van CO<sub>2</sub>. Over de reductie van stikstofoxiden wordt helemaal niet gerapporteerd.
  - b *In strijd met het beleidskader verbonden partijen ontbreken vastgestelde kaderstellende documenten, zoals een publiek kader, bedrijfsplan of strategiedocument. Hierdoor is onvoldoende geborgd dat het publieke belang onderdeel is van de strategie van het Warmtebedrijf.*
    - Het publieke belang van het Warmtebedrijf is benoemd in de statuten van het Warmtebedrijf.
    - Er is tot op heden echter geen strategiedocument of meerjarig bedrijfsplan vastgesteld, waarmee kan worden geborgd dat dit publieke belang ook daadwerkelijk onderdeel vormt van de strategie van het Warmtebedrijf.
    - Tevens ontbreekt een zogeheten publiek kader, waarin de gemeente haar eigen positie ten opzichte van de vennootschap beschrijft. Het college en de gemeenteraad kunnen bij een eventuele evaluatie van de deelneming dus niet op een dergelijk document teruggrijpen.
    - Bij gebrek aan deze kaderstellende documenten fungeert het herstelplan de facto als strategie voor het Warmtebedrijf. Het herstelplan is echter niet primair gericht op het publieke belang, maar vooral op verbetering van de financiële prestaties van het Warmtebedrijf.
  - c *Er zijn weliswaar geen statutaire belemmeringen voor de gemeente om uit te treden als aandeelhouder als de deelneming het publieke belang niet meer dient, maar de gemeente loopt bij beëindiging van het aandeelhouderschap het risico grote financiële schade te lijden.*
    - Volgens de statuten van het Warmtebedrijf kan de gemeente onder een aantal voorwaarden uittreden als aandeelhouder.
    - Hoewel uittreden als aandeelhouder statutair dus mogelijk is, wordt uittreden bemoeilijkt door:
      - Een verplichting, zoals opgenomen in de comfort letter, ten aanzien van de omvang van het aandeelhouderschap van gemeente en provincie.
      - Verplichtingen ten aanzien van de financiering van Warmtebedrijf Holding voortvloeiend uit de comfort letter en de aandeelhoudersovereenkomst met Warmtebedrijf Explo.

- Een mogelijk verlies dat de gemeente moet nemen door het verschil tussen de overnameprijs en de waardering van het Warmtebedrijf op de gemeentelijke balans (thans: € 26,9 mln.)
- De schulden van het Warmtebedrijf aan de banken, die de gemeente bij faillissement zal moeten doen op grond van de afgegeven garantie tot maximaal € 104 mln.

2 *De manier waarop de gemeente de deelneming aanstuurt en beheert stemt niet overeen met de grote financiële risico's die zijn gemoeid met het Warmtebedrijf: a Weliswaar is er frequent overleg tussen de gemeente en het Warmtebedrijf, maar deze overleggen vinden plaats in wisselende samenstellingen en de vastlegging van actiepunten en besluiten is voor verbetering vatbaar.*

- Gezien de grote financiële risico's die zijn gemoeid met de deelneming in het Warmtebedrijf, is volgens het beleidskader verbonden partijen proactief beheer geboden. De rekenkamer verwacht dat proactief beheer minimaal inhoudt:
  - maandelijks overleg tussen de gemeente en de directie van het Warmtebedrijf;
  - maandelijkse managementrapportages aan de gemeente.
- In verschillende samenstellingen heeft overleg plaatsgevonden tussen de gemeente, functionarissen en directie van het Warmtebedrijf en anderen over het Warmtebedrijf:
  - In de periode juli 2018 tot en met juli 2019 waren er tweewekelijkse overleggen tussen de gemeente, functionarissen en directie van het Warmtebedrijf, de provincie en externe adviseurs waarvan besluiten en actiepunten werden vastgelegd;
  - Enige malen in het voorjaar en zomer 2018 heeft een 'aandeelhouderscommissie' plaatsgevonden, met ambtelijke vertegenwoordigers van de aandeelhouders, maar zonder de directie van het Warmtebedrijf.
  - Voor de oprichting van deze commissie was er tweewekelijks overleg tussen (top-)ambtenaren en functionarissen van het Warmtebedrijf. Van deze overleggen werden geen agenda's of notulen opgesteld.
  - Met wisselende frequentie vonden aandeelhoudersvergaderingen plaats. De rekenkamer constateert dat er frequent (minimaal maandelijks) overleg was tussen de gemeente en de directie van het Warmtebedrijf, maar dat voor het voorjaar van 2018 besluiten en actiepunten niet aantoonbaar werden vastgelegd.
- Verder ontving de gemeente maandelijks rapportages over de economische en ecologische prestaties van het Warmtebedrijf.

*b Er is geen duidelijke beheerorganisatie met een bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever, manager en een controller.*

- Mede gezien de financiële omvang en complexiteit van het beheer van de deelneming in het Warmtebedrijf (en in lijn met de Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken) verwacht de rekenkamer een duidelijke beheerorganisatie:
  - bestaande uit een bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever, manager en een controller;
  - de ambtelijke opdrachtgever is directeur van één van de clusters;
  - escalaties via de lijn: manager aan ambtelijk opdrachtgever aan bestuurlijk opdrachtgever.
- In de beheerorganisatie ontbreekt een duidelijke scheiding van taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en mandaten.

- Tot oktober 2017 lag het beheer van de deelneming en de uitvoering van het herstelplan bij een voormalig topambtenaar ressorterend onder het cluster Bestuur en Concern Ondersteuning (BCO). Daarna lagen deze taken bij het team Treasury en Deelnemingen, ressorterend onder de afdeling Concern Control van de directie Middelen en Control.
  - Er is echter geen zichtbare betrokkenheid van een ambtelijke opdrachtgever bij het beheer van de deelneming, noch een kritische onafhankelijke toets van een controller.
  - Ook ontbreekt een escalatielijn van de manager via de ambtelijke opdrachtgever naar de bestuurlijk opdrachtgever.
  - In het voorjaar van 2019 stelt het college, in lijn met de aanbevelingen in de brief van de rekenkamer van 5 februari 2019, een ambtelijke stuurgroep in en benoemt een programmadirecteur, tevens ambtelijk opdrachtgever. De rollen van de manager en controller worden echter niet ingevuld, waardoor de beheerorganisatie tot op heden nog niet volledig voldoet aan de norm.
- c Door ambtenaren wordt weinig afstand betracht tot de deelneming, wat niet past in een zakelijke relatie tussen de gemeente (als aandeelhouder) en de directie en Raad van Commissarissen van het Warmtebedrijf.*
- Het op afstand plaatsen van een organisatie impliceert sturing op hoofdlijnen en een zakelijke relatie. De gemeente, als aandeelhouder, dient daarom gepaste afstand te bewaren tot een deelneming, zodat de directie en Raad van Commissarissen hun verantwoordelijkheden kunnen nemen.
  - Ambtenaren van de gemeente voerden echter onderhandelingen met stakeholders, (mogelijke) leveranciers, afnemers en financiers van het Warmtebedrijf.
  - Ook zijn zij intensief betrokken bij het opstellen van het herstelplan van het Warmtebedrijf, de vervolgstap, de onderliggende business case en de externe toetsing van de business case.
- 3 In strijd met het door de raad vastgestelde beleidskader verbonden partijen is er lange tijd nauwelijks betrokkenheid van de vakwethouder bij het Warmtebedrijf en ook de ambtelijke betrokkenheid van het betreffende beleidscluster was onvoldoende organisatorisch geborgd. Het publieke belang is hierdoor lange tijd onvoldoende behartigd in de B en W-besluitvorming.*
- Tot februari 2019 worden alle agendaposten met betrekking tot het Warmtebedrijf opgesteld door de wethouder Financiën. De vakwethouder is niet betrokken bij het opstellen en voorziet de agendaposten ook niet van een advies.
  - Over de gehele onderzoeksperiode wordt slechts in één agendapost een expliciete afweging gemaakt tussen het financieel belang en het publiek belang dat gemoeid is met Warmtebedrijf. Uit deze agendapost blijkt dat niet het publieke belang, maar bescherming van het reeds geïnvesteerd vermogen en de blootstelling vanwege de borgstelling leidend is geweest in de besluitvorming van het college.
  - De betrokkenheid van het beleidscluster SO bij de deelneming in het Warmtebedrijf is tussen juli 2017 en het voorjaar 2019 niet organisatorisch geborgd, maar op ad hoc basis
- 4 De deelneming in het Warmtebedrijf kent substantiële risico's ten aanzien van financiering en warmteafzet en het risico op technisch-juridische obstakels bij de uitbreiding van het warmtenet. Het college heeft deze risico's onvoldoende*

*inzichtelijk gemaakt, geen diepgaande vergelijking van alternatieven gemaakt en geen afdoende beheersmaatregelen getroffen:*

*a In strijd met het beleidskader is geen periodieke evaluatie uitgevoerd van de risico's van de deelneming in relatie tot het publieke belang.*

- Het beleidskader verbonden partijen schrijft voor dat iedere raadsperiode nut en noodzaak van de deelneming worden geëvalueerd. Hierbij dienen ook beleidsmatige en financiële risico's en de effectiviteit van het toezicht en de corporate governance te worden beoordeeld. Een dergelijke expliciete evaluatie heeft echter niet plaatsgevonden.
- Elementen van een evaluatie zijn wel aangetroffen in het herstelplan en de vervolgstap op het herstelplan, maar een weging van de risico's in verhouding tot het publieke belang ontbreekt daarbij.
- Daarmee hebben raad noch college er zich expliciet van vergewist dat met de deelneming in het Warmtebedrijf het beoogde publieke belang in verhouding staat tot de risico's.

*b Het risico op afwaardering van de boekwaarde van de deelneming werd jarenlang niet gerapporteerd bij de periodieke beoordeling van het benodigde weerstandsvermogen.*

- In relatie tot het Warmtebedrijf staat de gemeente bloot aan twee majeure financiële risico's: afwaardering van de boekwaarde van de deelneming op de gemeentelijke balans en het inroepen van de gemeentelijke garantie jegens de banken.
- Beide risico's hangen logischerwijze samen en zullen daarom vaak gelijktijdig tot uitdrukking te komen in de berekening van het benodigde weerstandsvermogen. Immers, bij het inroepen van de garantie ligt ook een waardevermindering van het eigen vermogen en afwaardering van de waarde van de deelneming voor de hand.
- Vanaf 2012 hield de gemeente al rekening met het risico dat de banken de garantie aan het Warmtebedrijf zouden inroepen.
- Voor de gemeentelijke jaarrekening over 2016 (vastgesteld in juni 2017) was het risico op afwaardering van de deelneming echter niet opgenomen in de berekening van het benodigd weerstandsvermogen, terwijl dit risico wel aanwezig was.

*c Voorafgaand aan de besluitvorming over het herstelplan en de vervolgstap op het herstelplan zijn geen adequate risicoanalyses uitgevoerd. Hierdoor zijn grote risico's, zoals het vinden van voldoende financiering, afnemers en vertraging in de aanleg van de warmteleiding, onderschat of in het geheel niet in beeld gebracht.*

- Voorafgaand aan de goedkeuring door het college van het herstelplan is een analyse van de gevoeligheid van de business case voor het optreden van risico's gemaakt. Deze analyse is echter niet adequaat:
  - het Warmtebedrijf heeft de gevoeligheid van de uitkomst van de business case voor veranderingen in de rente berekend, maar het risico dat geen financiering wordt verkregen is niet bepaald;
  - het risico dat onvoldoende afnemers voor warmte worden gevonden is slechts ten dele meegenomen; in het 'most likely' scenario wordt rekening gehouden met twee grote afnemers, maar daarmee waren op dat moment nog geen bindende overeenkomsten afgesloten.

- het risico op technisch-juridische obstakels bij de aanleg van de warmteleiding is wel benoemd, maar de kans en impact van dit risico zijn niet nader omschreven.
  - Ook bij het besluit over de vervolgstap is een gevoeligheidsanalyse gemaakt. Risico's waarvan de kans op materialisatie zeer reëel is, zijn echter onvoldoende meegenomen:
    - Het risico dat onvoldoende financiering wordt verkregen is niet bepaald. In zowel het management als het stress scenario wordt rekening gehouden met dezelfde financieringscondities.
    - Het risico dat de steun aan het Warmtebedrijf ongeoorloofde staatsteun blijkt, is niet nader gekwalificeerd.
    - Het risico op additionele vertraging en bijbehorende kosten is laag ingeschat, ondanks het feit dat zowel vergunningen, financiering en aanbesteding van de warmteleiding nog niet zijn afgerond. In zowel het management als het stress scenario wordt rekening gehouden met dezelfde (relatief korte) periode van vertraging.
- d Alternatieven waarmee deze risico's wellicht konden worden vermeden zijn slechts summier en weinig diepgaand vergeleken. Doordat de raad geen reële keuze werd voorgelegd tussen verschillende alternatieven sturen de vergelijkingen de gemeenteraad richting het voorkeursalternatief van het college, zoals gepresenteerd in het herstelplan en de vervolgstap.*
- Voorafgaand aan de besluitvorming door het college over het herstelplan is een vergelijking gemaakt met twee alternatieven: 'bijstorten tot betere tijden' en een faillissement met doorstart.
  - Deze vergelijking mist diepgang doordat:
    - de alternatieven door het college zijn beoordeeld op criteria, zoals 'vereenvoudiging' en 'toekomstbestendig', waarbij onduidelijk is wat hieronder wordt verstaan;
    - alleen het scenario dat is gepresenteerd in het herstelplan is uitgewerkt, waardoor de scores van de andere scenario's op de verschillende criteria niet navolgbaar zijn;
    - financiële risico's van het herstelplan (zie vorige hoofdconclusie) zijn niet meegenomen in de score op het criterium 'minimaliseren financiële gevolgen'. Hierdoor is de score positief, terwijl (waarschijnlijk) gematigd meer op zijn plaats is.
  - Bij het besluit over de vervolgstap is alleen een vergelijking gemaakt met het alternatief faillissement. Een faillissement is in deze vergelijking echter dusdanig ongunstig dat dit niet beschouwd kan worden als echt alternatief.
  - Doordat alternatieven ontbreken of zeer ongunstig zijn (faillissement), dwingen de vergelijkingen de raad als het ware tot de keuze voor het voorstel van het college.
- e Voor belangrijke risico's zijn geen maatregelen getroffen om deze te verminderen en maatregelen die wel zijn getroffen, zijn slechts ten dele uitgevoerd. Desondanks werd de implementatie van het herstelplan doorgezet.*
- Belangrijke risico's zijn ten tijde van de besluitvorming over het herstelplan niet afgedekt met geplande beheersmaatregelen:
    - het risico dat onvoldoende afnemers worden vastgelegd;
    - het risico dat geen financiering wordt gevonden.
 In deze fase waren de risico's nog vermijdbaar door af te zien van implementatie van het herstelplan.

- Door de geplande gefaseerde kapitaalstortingen aan het Warmtebedrijf te staken kon de financiële schade voor de gemeente in deze fase nog worden beperkt.
- Van de overige geplande beheersmaatregelen is slechts één maatregel geïmplementeerd (gebruik dezelfde indices in prijsafspraken met leveranciers en afnemers), twee deels (doorberekenen kapitaallasten, met afnemers gegarandeerde afzetvolumes afspreken) en twee niet geïmplementeerd (tijdig aanvragen vergunningen, gefaseerde kapitaalstorting).
- In de periode tot de vervolgstap van het herstelplan is de implementatie van het herstelplan doorgezet, ondanks dat de risico's van het herstelplan niet waren verminderd:
  - Door het sluiten van een contract met Nuon is weliswaar een deel van de afname gegarandeerd, maar zijn er geen andere afnemers gecontracteerd. Het risico dat onvoldoende afnemers worden vastgelegd is derhalve nog aanwezig.
  - De gemeente heeft geen juridisch bindende afspraken gemaakt over financiering, waardoor het risico dat onvoldoende financiering wordt gevonden nog onverminderd groot was (en is).
- De gefaseerde kapitaalstortingen aan het Warmtebedrijf zijn voltooid zonder dat is voldaan aan de voorwaarden, namelijk:
  - De voorbereidingen voor de investeringen in de projecten Vondelingenweg en uitbreiding naar Leiden zouden volgens planning moeten verlopen;
  - Er zouden overeenkomsten moeten zijn gesloten met derden onder voorwaarden die gelijk zijn aan of beter dan de parameters van het herstelplan.

5 *Het college heeft een onverantwoord groot risico genomen, door de ontbindende voorwaarden in het warmteleveringscontract met Nuon in Leiden te laten verlopen, terwijl nog geen bindende toezeggingen voor financiering door het Warmteparticipatiefonds waren afgegeven.*

- Door ondertekening van de zogeheten 2:403 verklaring<sup>3</sup> op 23 februari 2018 verliep de laatste ontbindende voorwaarde voor het warmteleveringscontract met Nuon.
- Op dat moment was nog geen bindende toezegging voor de noodzakelijke financiering door het Warmteparticipatiefonds afgegeven.
- Door het verlopen van de ontbindende voorwaarden konden de risico's die ten tijde van het herstelplan nog vermijdbaar waren door af te zien van verdere implementatie van het herstelplan (zie toelichting bij hoofdconclusie 4e), niet meer worden vermeden.
- Uit een extern juridisch advies aan de gemeente, uitgebracht vlak voor ondertekening van de 2:403 verklaring, en uit interne documenten blijkt dat het college voorzag of had kunnen voorzien dat door het laten verlopen van de ontbindende voorwaarden het Warmtebedrijf (en indirect de gemeente) in een risicovolle situatie zou worden gebracht.
- Het college heeft ondanks nadrukkelijke waarschuwingen van voormalige bestuurders van het Warmtebedrijf voor deze handelswijze gekozen, omdat zij het contract met Nuon niet in gevaar wilde brengen.

6 *De informatievoorziening aan de gemeenteraad over belangrijke rechtshandelingen met betrekking tot het Warmtebedrijf is niet tijdig, volledig en juist, waardoor de gemeenteraad pas achteraf kennis nam van juridische*

<sup>3</sup> Met deze verklaring werd Warmtebedrijf Holding BV aansprakelijk voor de verplichtingen van Warmtebedrijf Infra NV en Warmtebedrijf Explo N.V.; Warmtebedrijf Holding B.V., 'Aansprakelijkheidsverklaring conform artikel 403 lid 1 sub 4 boek 2 BW', ondertekend op 23 februari 2018.



*verplichtingen met grote financiële risico's die het handelingsperspectief van het Warmtebedrijf en de gemeente substantieel inperken.*

*a De gemeenteraad is onvolledig en niet tijdig geïnformeerd over belangrijke overeenkomsten die zijn gesloten in het kader van het herstelplan in de periode tot oktober 2017. De gemeenteraad heeft echter zelf ook niet geïnformeerd naar de voortgang van het herstelplan, ondanks dat de kapitaalstorting aan het Warmtebedrijf afhankelijk was van in deze periode te bereiken mijlpalen.*

- De gemeenteraad dient in ieder geval tijdig (vooraf) te worden geïnformeerd over belangrijke rechtshandelingen met betrekking tot het Warmtebedrijf, namelijk rechtshandelingen die de waarde van € 1 mln. te boven gaan of waar grote gemeentelijke risico's aan kleven.
- In de periode tot oktober 2017 zijn belangrijke overeenkomsten gesloten:
  - met het Havenbedrijf Rotterdam over aanleg en huur van een warmteleiding;
  - met Shell en Exxon over levering van warmte.
- De gemeenteraad was wel op de hoogte van de intentie tot samenwerking met deze partijen, maar werd niet vooraf geïnformeerd over het sluiten van de overeenkomsten en belangrijkste aspecten zoals de vergoeding, afgesproken volumes en de aanwezigheid van afnamecontracten.
- De overeenkomsten zijn bovendien, in strijd met de statuten, niet ter goedkeuring voorgelegd aan de AvA en derhalve ook niet aan het college van B en W.
- In deze periode zouden belangrijke mijlpalen uit het herstelplan behaald moeten worden, namelijk:
  - besluiten over afname- en leveringscontracten voor de uitbreidingscases;
  - herfinanciering van het Warmtebedrijf eind 2017;
  - start van de aanbesteding en aanleg van de warmteleiding, gezien de beoogde inbedrijfsstelling eind 2018/begin 2019.
- Over het behalen van deze mijlpalen is de raad niet geïnformeerd, wat aanleiding had moeten vormen voor schriftelijke vragen of agendering van het herstelplan in de commissievergadering.

*b De gemeenteraad is pas in april 2018 geïnformeerd over de comfort letter die het college in oktober 2017 aan Nuon heeft verstrekt. De comfort letter stond bovendien op gespannen voet met een door de raad aangenomen motie om geen nieuwe langdurige verplichtingen aan te gaan voor uitbreiding van het warmtenet.*

- In oktober 2017 ondertekent het college de comfort letter aan NUON (zie toelichting bij conclusie 1c), zonder vooraf een diepgravende en schriftelijk vastgelegde externe juridische toets uit te voeren op de juridische consequenties.
- Pas in april 2018 wordt de gemeenteraad geïnformeerd over het bestaan en de inhoud van de comfort letter.
- De raad heeft bij het besluit over het herstelplan (juni 2016) een motie aangenomen waarin het college wordt opgeroepen “geen nieuwe langdurige verplichtingen, zoals garant- of borgstellingen voor de uitbreiding van het warmtenet aan te gaan”.
- Het was bij de ondertekening van de comfort letter de intentie van het college om het Warmtebedrijf te kapitaliseren met het reeds door de raad goedgekeurde bedrag van € 26 mln.
- Het bedrag waarmee de gemeente het Warmtebedrijf dient te kapitaliseren is in de comfort letter echter niet gelimiteerd en is dus (ten opzichte van het herstelplan) een aanvullende verplichting voor de gemeente.

- c Het college heeft de raad achteraf geïnformeerd over het laten verlopen van de ontbindende voorwaarden van de overeenkomst met Nuon door oprichting van Warmtebedrijf Holding. Hiermee handelde het college in strijd met de eerdere mededeling aan de raad, dat het besluit tot oprichting pas zou worden genomen na een commitment van het warmteparticipatiefonds voor de bijdrage van € 60 mln. aan de holding.*
- Het college heeft de gemeenteraad, in het kader van een zogeheten ‘wensen en bedenkingen procedure’ op 31 oktober 2017 geïnformeerd over de intentie om Warmtebedrijf Holding op te richten. In deze brief staat dat de holding pas zou worden opgericht onder voorwaarde van een commitment van het WPF om de holding te kapitaliseren.
  - De gemeenteraad is niet geïnformeerd over het feit dat door oprichting van Warmtebedrijf Holding B.V. op 22 december 2017 en de ondertekening van de daarmee verband houdende 2:403-verklaring op 23 februari 2018 is de overeenkomst met Nuon definitief bindend is geworden.
  - Op 23 februari 2018 is de aanvraag voor financiering nog in behandeling bij het WPF.
  - De gemeenteraad werd pas 7 maart 2018 (achteraf) geïnformeerd over het besluit van het college om Warmtebedrijf Holding toch op te richten, ondanks dat de aanvraag voor financiering bij het WPF nog in behandeling was.
- d Tevens is de gemeenteraad pas achteraf geïnformeerd over de forse financiële consequenties van eventuele vertraging in de levering van warmte aan NUON in Leiden.*
- De gemeenteraad heeft, onder meer in het herstelplan (juni 2016) en in presentaties aan de commissie EHMD in het voorjaar van 2016, kennis kunnen nemen van enkele belangrijke aspecten van de beoogde overeenkomst met Nuon in het kader van de uitbreiding naar Leiden.
  - Over de mogelijkheid dat vertraging van de levering van (haven)warmte kan leiden tot omvangrijke financiële claims van Nuon richting de gemeente, is de gemeenteraad echter pas achteraf door het college geïnformeerd, namelijk op 11 april 2018.
- e De gemeenteraad is onvoldoende geïnformeerd over de grote risico's samenhangend met de bestuursovereenkomst met de provincie Zuid-Holland, maar is desondanks toch akkoord gegaan met een aanvullende kapitaalstorting aan het Warmtebedrijf.*
- In de tweede helft van 2018 en de eerste maanden van 2019 vinden gesprekken plaats tussen gemeente, Warmteparticipatiefonds en provincie, die uiteindelijk resulteren in een bestuursovereenkomst met de provincie waarin een aanvullende kapitaalstorting door de gemeente tot maximaal € 118,1 mln. is overeengekomen.
  - Deze voorgenomen besluiten van het college (tezamen met de vervolgstap in het herstelplan) worden op 11 december 2018 voor wensen en bedenkingen voorgelegd aan de gemeenteraad.
  - In de brief van 5 februari jl. constateert de rekenkamer dat een adequate risicoanalyse van de vervolgstap ontbreekt:
    - negatieve effecten van de geïdentificeerde risico's zijn slechts ten dele meegenomen zodat de business case, en daarmee Warmtebedrijf, nét overeind blijft;
    - onder meer het risico op vertraging is te laag ingeschat;



- het positieve milieueffect van de uitbreiding van het warmtenet naar Leiden is aanzienlijk kleiner dan (eerder) weergegeven in het herstelplan.
- Het college dringt aan op snelle besluitvorming om het commitment en vertrouwen van betrokken partijen niet te beschadigen en omdat uitstel van de besluitvorming er voor zorgen zou dat het eerstvolgende boorseizoen niet kon worden benut voor de aanleg van de warmteleiding.
- De gemeenteraad gaat op 7 februari 2019 akkoord met de vervolgstap, zonder bij het college aan te dringen op een verbeterde risicoanalyse voorafgaand aan de finale besluitvorming medio 2019.
- Reeds in maart 2019 blijkt dat de gemeente de kans op additionele vertraging onderschatte. De oorzaak van de vertraging is een mismatch bij WBR tussen vergunningen, planning en kapitalisatie. De finale besluitvorming over de vervolgstap is daarom uitgesteld.

## 2-3 *aanbevelingen*

Gezien de conclusies uit het onderzoek doet de rekenkamer de volgende aanbevelingen aan het college van B en W:

### *toekomst Warmtebedrijf*

In de besluitvorming over de toekomst van het Warmtebedrijf dient het Rotterdamse publieke belang weer centraal komen te staan. Het voorkeurscenario voor het Warmtebedrijf op lange termijn is daarom een 'Warmtebedrijf light' dat zich richt op uitbreiding van het warmtenet in Rotterdam. Met dit scenario worden verhoudingsgewijs meer emissies van CO<sub>2</sub> en stikstofoxiden vermeden dan bij uitbreiding van het warmtenet naar Leiden. Boven worden deze emissies *lokaal* vermeden waardoor dit scenario (in tegenstelling tot uitbreiding naar Leiden) leidt tot een verbetering van de Rotterdamse luchtkwaliteit. Op de korte en middellange termijn dienen de financiële risico's voor de gemeente Rotterdam echter zo veel mogelijk te worden gereduceerd.

- 1 Reduceer de risico's ten aanzien van deelneming in het Warmtebedrijf door:
  - a conform de eerdere aanbeveling van de rekenkamer als aandeelhouder aan te sturen op afspraken met NUON over afstel van levering van havenwarmte aan Leiden tegen voorwaarden die redelijk en billijk zijn;
  - b aan te sturen op afspraken met NUON over uitstel van levering als geen overeenkomst kan worden gesloten over afstel;
  - c bij uitstel van levering de bestaande infrastructuur van Uniper te benutten om zo de maatschappelijke kosten te verlagen;
  - d voor het overige in de strategische koers voor het Warmtebedrijf het nakomen van bestaande contractuele verplichtingen leidend te laten zijn en geen nieuwe juridische risico's of afhankelijkheden van derden te creëren;
  - e een bestendige gedragslijn, waarbij vastgehouden wordt aan de planning en met de directie overeengekomen mijlpalen;
  - f bij uitstel van levering van havenwarmte in gesprek te gaan met de gemeenten en bedrijven die de maatschappelijke en commerciële baten van de uitbreiding van het warmtenet naar Leiden genieten, teneinde te komen tot een evenwichtiger verdeling van baten en risico's.

### *governance Warmtebedrijf*

Het Warmtebedrijf zal waarschijnlijk blijven bestaan als verbonden partij van de gemeente. De governance van de deelneming in het Warmtebedrijf dient te worden verbeterd. Hiertoe doet de rekenkamer de volgende aanbevelingen:

- 2 Handel conform de normen voor governance van verbonden partijen uit het door de raad vastgestelde beleidskader:
  - a Stel kaderstellende documenten op voor de deelneming in het Warmtebedrijf, zoals een publiek kader, strategie en meerjarig beleidsplan en vertaal het publieke belang naar niet-financiële indicatoren, inclusief streefwaarden.
  - b Bewaak de gemeentelijke (onder)handelingsruimte door geen nieuwe exit-belemmeringen te creëren, zoals toezeggingen ten aanzien van financiering of aandeelhouderschap van het Warmtebedrijf.
  - c Voer de vereiste periodieke evaluatie van het Warmtebedrijf uit en evalueer daarbij tevens het functioneren van de governance.
  - d Bewaar gepaste afstand tot de deelneming, zodat de directie en Raad van Commissarissen hun verantwoordelijkheid kunnen nemen.

Na de stuiting van de aanbesteding heeft de gemeente het zogeheten beheer van de deelneming meer in lijn gebracht met aanbevelingen van de rekenkamer. De verantwoordelijkheid voor het beheer en de uitvoering van het herstelplan is niet meer belegd bij één wethouder, maar bij een stuurgroep waaraan naast de wethouder financiën ook de vakwethouder deelneemt. Tevens is een ambtelijke stuurgroep ingesteld bestaande uit vertegenwoordigers op directieniveau van zowel Stadsontwikkeling als Middelen en Control. Hiermee is de afweging tussen het publieke belang en het financiële belang beter geborgd. Om het beheer van de deelneming meer in overeenstemming te brengen met de grote financiële risico's die zijn gemoeid met het Warmtebedrijf beveelt de rekenkamer verder aan om:

- 3 Maandelijks overlegmomenten te houden tussen de gemeente (als aandeelhouder) en de directie van het Warmtebedrijf waarbij actiepunten en besluiten worden vastgelegd.
- 4 Een duidelijke beheerorganisatie in te richten, zoals bij risicovolle gemeentelijke projecten de norm is. Stel daartoe een integraal verantwoordelijke projectmanager en controller aan.

#### *risicobeheersing*

De financiële risico's die zijn gemoeid met de deelneming in het Warmtebedrijf zijn groot. Deze risico's dienen beter te worden beheerst. Hiertoe doet de rekenkamer de volgende aanbeveling:

- 5 Maak de goedkeuring van belangrijke besluiten ten aanzien het Warmtebedrijf, in het bijzonder besluiten die een kapitaalstorting door de gemeente vergen, afhankelijk van de aanwezigheid van:
  - a een deugdelijke risicoanalyse en een onafhankelijke financiële en juridische beoordeling;
  - b een vergelijking van meerdere alternatieven op duidelijke criteria, waarbij niet gestuurd wordt richting een voorkeursoptie;
  - c beheersmaatregelen om de kans en impact van risico's zo veel mogelijk te beperken.

*informatievoorziening gemeenteraad*

De informatievoorziening aan de gemeenteraad als bestuursorgaan over de risico's die zijn gemoeid met de deelneming in het Warmtebedrijf, is de afgelopen periode tekort geschoten. Om de informatievoorziening te verbeteren beveelt de rekenkamer aan om:

- 6 Toe te zien op een juiste, volledige en tijdige informatievoorziening aan de raad en volledig transparant te zijn over de risico's van de deelneming in het Warmtebedrijf:
  - a Informeer de gemeenteraad vooraf over de belangrijkste aspecten van privaatrechtelijke rechtshandelingen ten aanzien van het Warmtebedrijf die de waarde van € 1 mln. te boven gaan of van ingrijpende betekenis zijn voor de deelneming.
  - b Gebruik actuele financiële gegevens ten aanzien van het risico op afwaardering van de boekwaarde van het Warmtebedrijf bij de berekening van het benodigde weerstandsvermogen.
  - c Laat een controller (zie aanbeveling 4) de juistheid en volledigheid van de informatievoorziening over het Warmtebedrijf aan de raad toetsen.

*beleidskader verbonden partijen*

De aanbevelingen 1 tot en met 6 zijn specifiek gericht op de deelneming in het Warmtebedrijf, maar waarschijnlijk ook relevant voor andere verbonden partijen. Daarom doet de rekenkamer de volgende aanbeveling aan gemeenteraad en college:

- 7 Ga na in hoeverre de aanbevelingen 1 tot en met 6 ook van toepassing zijn bij het beheer van andere verbonden partijen en verwerk de conclusies in het nieuwe beleidskader. Maak hierbij op grond van financiële en beleidsmatige risico's onderscheid tussen verbonden partijen in regulier of bijzonder beheer.<sup>4</sup>

Tevens doet de rekenkamer inzake de volgende aanbevelingen aan de gemeenteraad:

- 8 Stel duidelijke eisen aan het college over de actieve informatievoorziening over verbonden partijen en leg deze eveneens vast in het nieuwe beleidskader. Maak hierbij onderscheid tussen verbonden partijen op grond van de financiële en beleidsmatige risico's.
- 9 Volg nauwgezet of de informatievoorziening door het college voldoet aan deze eisen en maak tijdig gebruik van de wettelijke mogelijkheden om informatie te vragen aan het college zodra actieve informatievoorziening door het college over verbonden partijen achterwege blijft.

<sup>4</sup> Bij bijzonder beheer is sprake van een grotere beheersmatige aandacht dan bij regulier beheer, wat onder meer tot uitdrukking komt in frequentere gesprekken, meer rapportagemomenten, afspraken over mijlpalen etc.



## 3 *reactie college en nawoord*

### 3-1 *reactie college van B en W*

#### *Toelichting*

Wij danken de rekenkamer Rotterdam voor het vertrouwelijk aanbieden van het conceptrapport over het Warmtebedrijf. Hieronder volgt onze reactie op het rapport: een notie vooraf, onze reactie op de conclusies, en onze reactie op de aanbevelingen

#### *Vooraf*

Gebruik maken van restwarmte uit de haven om woningen en bedrijven van warmte voorzien: dat was het interessante idee achter de oprichting van het Warmtebedrijf. Door inzet en hergebruik van warmte kan het gebruik van fossiele brandstoffen voor warmtevoorziening worden teruggebracht. Zeker nu duidelijk is geworden dat de gaskraan in Groningen in 2022 dichtgaat is het van groot belang dat er concreet wordt gewerkt aan het aardgasvrij maken van Nederland. Dat is geen gemakkelijke opgave. Sinds 2005 werkt Rotterdam aan deze transitie en de reductie van CO<sub>2</sub> via het Warmtebedrijf. Het Warmtebedrijf kan helpen om een betaalbare energietransitie voor Rotterdammers te realiseren.

De aanleg van een warmtenet is in de uitvoering weerbarstig gebleken. Dit heeft onder andere te maken met de koplopersrol die Rotterdam vanaf het begin vervulde. De businesscase van het warmtebedrijf was gebaseerd op verwachtingen over de groei van de woningbouw. De financiële crisis vanaf 2008 leidde tot het nagenoeg stilvallen van de woningbouwproductie in heel Nederland, en dus ook in Rotterdam. Deze situatie heeft bij het WBR geleid tot een te grote hoeveelheid gecontracteerde warmte ten opzichte van te weinig aansluitingen cq. afzet. Daarmee kwam de businesscase van het Warmtebedrijf in zeer zwaar weer. Om de afzetmogelijkheden te vergroten heeft de gemeente er in juni 2016 voor gekozen om het leidingnet van het Warmtebedrijf geschikt te maken voor levering van warmte aan de Leidse regio. Inmiddels is ook deze stap helaas een weerbarstige gebleken.

Wij zijn er dan ook van overtuigd dat er uit dit langlopende en complexe dossier lessen kunnen worden getrokken voor de aanpak van de energietransitie in de nabije toekomst en over het beheer van verbonden partijen.

Als Rotterdam een koppositie in de energietransitie wil innemen, dan komen we ook voor de vraag te staan of de gemeente wil (mee-)investeren daar waar de markt het vooralsnog nalaat. Voor dit type afwegingen zijn de vaak harde lessen uit de WBR casus ook van waarde voor huidige investeringsbeslissingen.

Op 9 september 2019 stuurde de Minister van EZK een brief naar de Tweede Kamer waarin hij het voornemen aankondigt om te gaan investeren in de Leiding door het Midden. Het is positief dat de minister zich realiseert dat het Rijk een belangrijke rol past bij de totstandkoming van warmtenetten op regionaal niveau. We blijven dan ook onverminderd met het ministerie in gesprek over de ambities van de gemeente Rotterdam.

Ook het rapport van de Rekenkamer laat zien dat het Warmtebedrijf een langlopend en complex dossier is. Het rapport geeft meer inzicht in de moeizame geschiedenis en de complexe omgeving waarin het Warmtebedrijf zich bevindt. Wij hopen dat de aanbevelingen bijdragen aan een verder verbeterde invulling van de rol van college en raad en wij zullen de inzichten van de rekenkamer gebruiken bij de besluitvorming over de toekomst van het Warmtebedrijf en gebruik van restwarmte in onze stad en de regio in bredere zin.

#### *Reactie op de conclusies*

De conclusies van de rekenkamer dragen bij aan het lerend vermogen van de organisatie. Inmiddels is een deel van de verbetermaatregelen die de rekenkamer voorstelt al in gang gezet, mede naar aanleiding van de aanbevelingen in de tussenrapportage van de rekenkamer van 5 februari. Dit zijn belangrijke bouwstenen voor het nemen van de besluiten die voor ons liggen. Hiervoor zijn we de rekenkamer erkentelijk. Hieronder geven wij een reflectie op enkele belangrijke thema's uit het rekenkamerrapport en de bijbehorende conclusies.

#### *Bescherming van het publiek belang*

Wij onderscheiden in relatie tot het Warmtebedrijf drie belangen: het maatschappelijk belang van de energietransitie, de betaalbaarheid van de energietransitie voor de Rotterdammers (in casu betaalbare warmte) en de financiële belangen van de gemeente als aandeelhouder. De afweging tussen die drie belangen vindt plaats in het college en in de gemeenteraad. Het Warmtebedrijf Rotterdam is juist opgericht als middel om het publieke belang te dienen. Het doel van het Warmtebedrijf is namelijk om huishoudens ook op de langere termijn op een duurzame manier van warmte te voorzien. Tegelijk zullen we de conclusies van de rekenkamer gebruiken om de borging van het publiek belang sterker te maken.

#### *Beheer van de deelneming Warmtebedrijf*

De conclusie van de rekenkamer dat ambtenaren onvoldoende afstand hebben betracht ten opzichte van de deelneming, kunnen wij niet onderschrijven. Wij zien hiervoor te weinig onderbouwing in het rapport.

De rekenkamer concludeert zelf dat gezien de grote financiële risico's die zijn gemoeid met de deelneming in het Warmtebedrijf, volgens het beleidskader verbonden partijen proactief beheer geboden is. De gemeente is, evenals de provincie Zuid-Holland, als aandeelhouder betrokken bij het Warmtebedrijf, met dien verstande dat de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering ligt bij de directie van het Warmtebedrijf. In de periode rond het Herstelplan was de betrokkenheid van de gemeente en de provincie intensiever, juist vanwege het met het Warmtebedrijf gemoeide publieke belang als ook het regionale perspectief van de uitvoering van het Herstelplan.

Wij delen de conclusie van de Rekenkamer dat er een kader voor dergelijke bijzondere beheersituatie ontbreekt. Mede in overleg met de Rekenkamer heeft ons college het initiatief genomen om een dergelijk kader op te stellen en onderdeel te laten uitmaken van het nieuwe kader Verbonden Partijen.

#### *Betrokkenheid van de vakwethouder*

Wij onderschrijven de conclusies die de rekenkamer hierover trekt. Mede naar aanleiding van de aanbeveling in de tussenrapportage van de rekenkamer van 5 februari 2019 is de actieve betrokkenheid van de vakwethouder beter geborgd. Voorts

hebben we een bestuurlijke stuurgroep bestaande uit de drie betrokken wethouders ingericht, waarin wij de drie belangen afwegen die we in dit dossier onderkennen, te weten: het maatschappelijk belang van de energietransitie, de betaalbaarheid van de energietransitie voor de Rotterdammers (in casu betaalbare warmte) en de financiële belangen van de gemeente als aandeelhouder. In het nieuwe beleidskader verbonden partijen zullen wij de betrokkenheid van de vakwethouder duidelijker verwoorden en in lijn brengen met de praktijk en de usance bij andere overheden, zoals de Rijksoverheid.

#### *Management van risico's*

Met het Herstelplan heeft de gemeente als aandeelhouder zich bewust intensief betrokken bij het Warmtebedrijf. Deze intensieve betrokkenheid was juist geboden vanwege de grote financiële risico's. De conclusie dat de gemeente onverantwoorde risico's heeft genomen onderschrijven wij niet. De rekenkamer houdt bij de beoordeling van de rechtshandelingen onvoldoende rekening met de richtinggevende afweging die het college en de raad in 2016 hebben gemaakt met de vaststelling van het herstelplan. De onderzochte rechtshandelingen liggen in lijn met het herstelplan uit 2016. Dat onderschrijft de rekenkamer ook zelf in de tussenrapportage van 5 februari 2019.

Wanneer het Herstelplan niet uitgevoerd zou worden, zou dit negatieve consequenties hebben voor het publiek belang. Daar hoorde bijvoorbeeld ook het tekenen van de comfort letter bij. Zoals al in de tussenrapportage van de rekenkamer al geconcludeerd werd, valt de comfort letter binnen de uitvoering van het Herstelplan. Anders dan de rekenkamer suggereert, was deze comfort letter gericht op de kapitalisatie bij de oprichting van de Holding. Vanuit de gemeente is daarbij aan alle inspanningsverplichtingen voldaan. Dit geldt ook voor de door de Rekenkamer genoemde financiering van het Warmtebedrijf Explo. eveneens een inspanningsverplichting.

#### *Informatievoorziening aan de gemeenteraad*

De raad is op verschillende momenten, in het openbaar waar dat mogelijk was en anders onder geheimhouding, geïnformeerd. Dit laat onverlet dat het dossier warmtebedrijf zich kenmerkt door onvoorziene omstandigheden en wendingen die helaas zelfs ook het college hebben verrast. Terugkijkend erkennen wij dat de informatievoorziening aan de raad op verschillende momenten tekort geschoten is. Ten aanzien van de tijdigheid van de informatievoorziening constateren wij dat de Rekenkamer te weinig rekenschap geeft van het feit dat de raad bij aandeelhoudersbesluiten doorgaans achteraf wordt geïnformeerd en dat er bij verschillende rechtshandelingen geen realistische alternatieven voorhanden waren, gegeven de route die was ingeslagen met het herstelplan uit 2016.

De conclusie van de rekenkamer dat het college de raad bij besluitvorming over de toekomst van het Warmtebedrijf richting het voorkeursalternatief van het college heeft gestuurd, delen wij niet. In het proces voorafgaand aan besluitvorming over de vervolgstap zijn meerdere alternatieven onderzocht en gepresenteerd waarna deze als niet wenselijk/niet haalbaar zijn bestempeld (zoals de LdlVK variant). Hierover is de raad gedurende dit proces geïnformeerd.

#### *Reactie op de aanbevelingen*

1. *Reduceer de risico's ten aanzien van de deelneming in het Warmtebedrijf*



De aanbeveling om de gemeentelijke risico's in het WBR te reduceren nemen wij over, met dien verstande dat de contractuele situatie van WBR, de gesprekken van WBR met NUON en met Uniper zijn reeds gestart. Ook kunnen wij niet uitsluiten dat er nieuwe juridische risico's of afhankelijkheden van derden worden gecreëerd in het vervolproces. Uiteraard betrekken wij de gemeenteraad bij deze stappen. De rekenkamer adviseert om voor het scenario 'Warmtebedrijf-light' te kiezen. Dit staat op gespannen voet met het advies aan het college om meerdere alternatieven inzichtelijk te maken en niet voor te sorteren op een scenario. Voorts gaat de rekenkamer bij de keuze voor een scenario voorbij aan de complexe contractuele situatie waarin het WBR zich bevindt.

*2. Handel conform de normen voor governance van verbonden partijen uit het door de Raad vastgestelde beleidskader;*

In afstemming met de rekenkamer wordt momenteel gewerkt aan een update van het beleidskader verbonden partijen.

*3. Maandelijks overlegmomenten te houden tussen de gemeente (als aandeelhouder) en de directie van het Warmtebedrijf waarbij actiepunten en besluiten worden vastgesteld*

Wij nemen de aanbeveling om structureel overleg met het WBR te houden met actiepunten en verslagen over. Wij bepalen afhankelijk van de situatie wat een passende frequentie is voor overleg, dat kan soms een hogere frequentie zijn dan eens per maand, maar ook een lagere. Het belang van de gemeente als aandeelhouder staat bij de bepaling van de frequentie voorop.

*4. Een duidelijke beheerorganisatie in te richten, zoals bij risicovolle gemeentelijke projecten de norm is. Stel daartoe een integraal verantwoordelijke projectmanager en controller aan.*

Wij nemen deze aanbeveling over. Wij hebben een beheerorganisatie opgezet met heldere bevoegdheden en verantwoordelijkheden, die recht doet en zal doen aan de geest van de RSPW en het nog vast te stellen nieuwe beleidskader verbonden partijen. Voorts wordt het Warmtebedrijf opgenomen als risicovol project conform de regeling risicovolle projecten. Overigens is de RSPW niet volledig van toepassing op het actieve beheer van een deelneming, aangezien het hier geen project betreft, zoals ook de rekenkamer concludeert.

*5. Maak de goedkeuring van belangrijke besluiten ten aanzien van het Warmtebedrijf, in het bijzonder besluiten die een kapitaalstorting door de gemeente vergen, afhankelijk van de aanwezigheid van risicoanalyses, alternatieven en beheersmaatregelen.*

Wij nemen deze aanbeveling over, met dien verstande dat wij de aanbeveling van de rekenkamer om de besluitvorming afhankelijk te maken van een 'onafhankelijke' financiële en juridische beoordeling niet omarmen. Wij kunnen voorzien in een externe financiële en juridische beoordeling. Inherent aan externe beoordelingen is dat die altijd gekenmerkt worden door een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. Het staat de gemeenteraad uiteraard vrij om zelf een beoordeling op voorgelegde besluiten uit te laten voeren.

*6. Toe te zien op een volledige, juiste en tijdige informatievoorziening aan de raad en volledig transparant te zijn over de risico's van de deelneming in het Warmtebedrijf.*



Wij nemen deze aanbeveling over, met dien verstande dat wij nadere voorstellen uitwerken met betrekking tot onder meer het door de rekenkamer voorgestelde bedrag van een miljoen, en de door de rekenkamer voorgestelde inzet van een controller.

*7. Ga na in hoeverre de aanbevelingen 1 t/m 6 ook van toepassing zijn bij het beheer van andere verbonden partijen en verwerk de conclusies in het nieuwe beleidskader. Maak hierbij op grond van financiële en beleidsmatige risico's onderscheid tussen verbonden partijen in regulier of bijzonder beheer.*  
Deze aanbeveling krijgt een plek in het nieuwe beleidskader en in andere relevante documenten, zoals (maar niet uitsluitend) het beheerverslag. Wij zullen voor de gemeenteraad inzichtelijk maken hoe het college voorstelt hier praktisch mee om te gaan.

Burgemeester en Wethouders van Rotterdam

### 3-2 *nawoord rekenkamer*

Het college onderschrijft geheel dan wel grotendeels vier van de zes hoofdconclusies en neemt alle zeven aanbevelingen over. De toelichting van het college bij de hoofdconclusies en aanbevelingen geeft aanleiding voor de volgende opmerkingen.

#### *hoofdconclusies*

Ten aanzien van hoofdconclusie 2c merkt het college op dat intensieve ambtelijke betrokkenheid bij het Warmtebedrijf geboden is vanwege de grote financiële risico's. De rekenkamer erkent dat de bijzondere situatie van het Warmtebedrijf een intensieve vorm van beheer vereist waarin het huidige beleidskader niet voorziet. De conclusie van de rekenkamer had dan ook geen betrekking op de intensiteit van de ambtelijke betrokkenheid, maar op de aard ervan. De rekenkamer concludeert dat ambtenaren enerzijds onvoldoende afstand onderhielden, door actieve deelname aan onderhandelingen met stakeholders van het Warmtebedrijf en het (mede) opstellen van belangrijke bedrijfsdocumenten. Anderzijds ontbraken kaderstellende documenten voor het Warmtebedrijf, zoals een meerjarig bedrijfsplan en een publiek kader, en werden gesprekken tussen directie en gemeente, als aandeelhouder, niet altijd goed vastgelegd. Beide aspecten van de ambtelijke betrokkenheid passen niet in een zakelijke relatie tussen aandeelhouder en directie, zeker niet wanneer grote financiële belangen spelen.

Hoofdconclusies 4 en 5 onderschrijft het college niet. Uit de reactie van het college valt op te maken dat het zijn handelen ten opzichte van het Warmtebedrijf, inclusief het ondertekenen van de comfort letter, als onvermijdelijk beschouwt en dat realistische alternatieven niet voorhanden zouden zijn. Dit standpunt van het college deelt de rekenkamer niet. Het college heeft zelf eerder erkend jegens de gemeenteraad dat het met de kennis van nu het contract met Nuon, waar de comfort letter onderdeel van uitmaakt, niet was aangegaan. Dit impliceert dat het college toentertijd wel degelijk handelingsruimte had en ook andere keuzes had kunnen maken.

Dit is ook in lijn met de manier waarop het college het herstelplan in 2016 omschreef, namelijk als routekaart en geen voorgeschreven parcours. Dat het college binnen de kaders van het herstelplan bleef, ontslaat het bovendien niet van de verantwoordelijkheid om risico's continu inzichtelijk te maken en te beheersen. Het

college gaat helaas niet inhoudelijk in op de conclusies die betrekking hebben op het risicomanagement. De rekenkamer constateert echter met genoegen dat het college de corresponderende aanbevelingen wel overneemt.

Verder merkt het college ten aanzien van de comfort letter ten onrechte op dat deze geen aanvullende juridische verplichtingen schept. De rekenkamer gaat in de (vertrouwelijke) nota van bevindingen nader in op dit standpunt.

#### *aanbevelingen*

Hoewel het college de aanbevelingen overneemt, maakt het wel enige voorbehouden die aanleiding geven voor een nadere reactie van de rekenkamer.

Dat de rekenkamer zich op basis van de beschikbare gegevens, in de aanhef van aanbeveling 1, uitsprekt voor het scenario WBR-light acht het college op gespannen voet staan met de aanbeveling om meerdere scenario's in beeld te brengen. De rekenkamer ziet echter geen enkele inconsistentie. Niet het uitspreken van een voorkeur maar het sturen van de besluitvorming richting een voorkeursvariant acht de rekenkamer ongewenst. Het college heeft dit gedaan door bij de besluitvorming over het herstelplan en de vervolgstap geen vergelijkingen te maken met reële alternatieven voor zijn voorkeursalternatief. In lijn met de aanbevelingen van de rekenkamer op dit punt worden momenteel een groot aantal scenario's gedetailleerd uitgewerkt.

Ten aanzien van aanbeveling 2 zegt het college te werken aan een update van het beleidskader verbonden partijen. De aanbeveling heeft echter niet betrekking op het ontwikkelen van nieuwe normen, maar op het naleven van de huidige. De rekenkamer acht het vanzelfsprekend dat het college in zijn handelen ten opzichte van het Warmtebedrijf binnen de door de raad vastgestelde kaders blijft.

Aanbeveling 5 neemt het college over met dien verstande dat het niet voornemens is belangrijke besluiten ten aanzien van het Warmtebedrijf te laten voorzien van een onafhankelijke beoordeling. Wel wil het college een externe beoordeling laten uitvoeren, waarbij de gemeente opdrachtgever is. De rekenkamer merkt op dat ook binnen een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie een grote mate van distantie mogelijk is. Het is dan wel de bedoeling dat het college dezelfde opdrachtnemer niet van te voren betreft bij belangrijke onderdelen van het besluit, zodat daadwerkelijk sprake kan zijn van een 'second opinion'. In haar brief van 5 februari jl. merkte de rekenkamer op dat de externe toets op de vervolgstap van het herstelplan niet als zodanig kwalificeerde. Een volledig onafhankelijke toets, waarbij de gemeenteraad opdrachtgever is, verdient overigens de voorkeur.



## nota van bevindingen



# 1 inleiding

## 1-1 *aanleiding*

De levering van stadsverwarming door het Gemeentelijk Energie Bedrijf (thans opgegaan in Eneco) kent een lange geschiedenis. De eerste warmte werd op 10 oktober 1949 geleverd vanuit een ketelinstallatie bij de Laurenskerk. Het warmtenetwerk is sindsdien verder uitgebreid.

Stadsverwarming is financieel gezien vaak verlieslatend geweest. De verliezen werden veroorzaakt door een combinatie van factoren. Stadsverwarming kon weliswaar tegen lage kosten over de restwarmte van elektriciteitscentrales beschikken, maar om die warmte naar de eindgebruikers te brengen was een duur net van zwaar geïsoleerde leidingen nodig. Dat zorgde voor een lange terugverdientijd. In de jaren negentig wilde het college het warmtenet uitbreiden naar de Kop van Zuid, gebruikmakend van de restwarmte uit de centrale Maashaven. Die optie werd echter in 1992 uit financiële overwegingen terzijde gelegd. De benodigde investering in de transportinfrastructuur voor het warmtenet kon destijds niet door de markt worden opgebracht.

### *oprichting Warmtebedrijf N.V.*

In 2006 is, mede door de gemeente Rotterdam, het Warmtebedrijf N.V. opgericht, met als doel het gebruik van restwarmte uit de industriële processen en de havenindustrie voor de verwarming van 18.000 (extra) huizen en bedrijven.<sup>5</sup> In 2007 bleek dat de investering voor de aanleg van een buizenstelsel en het transport van warmte duurder uitviel dan werd geraamd. Daarom trok beoogd warmteleverancier Shell zich terug. Verder bleek dat de eerste businesscase te optimistisch was met betrekking tot de groei van het aantal aansluitingen.

### *doorstart Warmtebedrijf*

In 2009 werd een 'doorstart' van het Warmtebedrijf gemaakt onder leiding van de gemeente Rotterdam. Er werd een nieuwe businesscase gepresenteerd. In een brief aan de gemeenteraad over de doorstart wees het college op het maatschappelijke belang van het Warmtebedrijf. Hergebruik van restwarmte zou emissie van broeikasgas fors reduceren. Bovendien zou volgens het college met de deelneming in het Warmtebedrijf de belangen van de eindgebruikers van restwarmte kunnen worden beschermd.<sup>6</sup> Die bescherming werd volgens het college gerechtvaardigd door het monopolie dat het Warmtebedrijf zou innemen.

Na de doorstart zijn de taken van het Warmtebedrijf ondergebracht in twee N.V.'s. In Warmtebedrijf Infra N.V. zijn de taken met betrekking tot de aanleg van het

<sup>5</sup> Projectgroep Doorstart Warmtebedrijf N.V., Gemeente Rotterdam, E.ON Benelux N.V., 'Business case Warmtebedrijf N.V. Uitkoppeling warmte AVI Rozenburg', januari 2010.

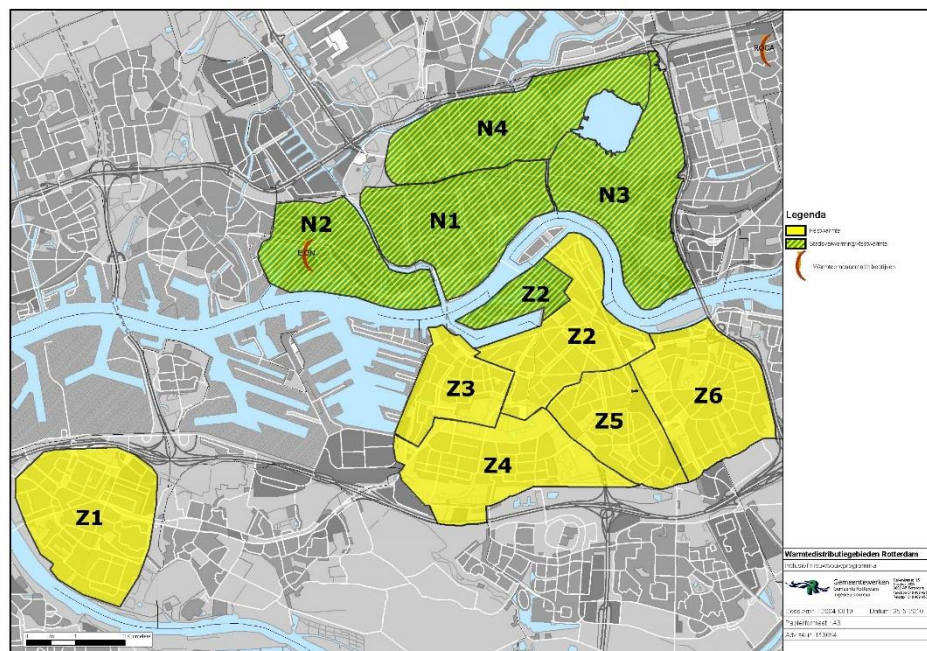
<sup>6</sup> College van B en W, brief aan de gemeenteraad 'Doorstart Warmtebedrijf AVI Rozenburg en continuïteit warmtelevering en afvalverwerking', 22 januari 2010.

warmtetransportnetwerk en het onderhoud van het netwerk en de installaties ondergebracht. Warmtebedrijf Exploitatie N.V. richt zich op de inkoop, levering en de optimale inzet van warmte (in het vervolg van deze rapportage worden deze twee entiteiten samen aangeduid als 'het Warmtebedrijf'). De restwarmte wordt afgenomen van de afvalverbrandingsinstallatie (AVI) Rozenburg van afvalverwerker AVR en verkocht aan de energieleveranciers Eneco en Nuon. Voor het transport van de restwarmte van de AVI naar de concessiegebieden van Eneco en Nuon is door het Warmtebedrijf een warmteleiding aangelegd: De Nieuwe Warmte Weg (DNWW).

De gemeente heeft Nuon en Eneco concessies<sup>7</sup> verleend voor de bouw van de infrastructuur voor distributie aan eindgebruikers en het sluiten van leveringscontracten met eindgebruikers in bepaalde delen van Rotterdam. De concessie geldt voor 30 jaar vanaf de eerste levering van restwarmte door het Warmtebedrijf aan Nuon (Eneco: 31 jaar). De eerste levering heeft plaatsgevonden in oktober 2013.

Voor de getenderde gebieden, weergegeven in figuur 1-1, geldt voor (nieuw)bouwprojecten waar een omgevingsvergunning voor wordt aangevraagd een zogeheten aansluitplicht op het restwarmtenet (zie kader). De gebieden waarvoor een concessie is verleend aan Nuon, worden aangeduid met geel; de gebieden waarvoor een concessie is verleend aan Eneco met groen. E.ON, die warmte produceert, wordt aangeduid met oranje (in gebied N2).

**figuur 1-1: concessiegebieden Eneco en Nuon**



7

Gemeente Rotterdam en Eneco N.V., 'Concessie industriële restwarmtelevering Rotterdam', 26 maart 2010.

### **aansluitplicht**

De plicht om nieuwbouw aan te sluiten op het warmtenet binnen de concessiegebieden is opgenomen in het landelijk geldende Bouwbesluit 2012. In artikel 9.2 lid 10 van dit besluit is bepaald dat de aansluitplicht blijft gelden voor gebieden waarvoor, op grond van een gemeentelijke bouwverordening, reeds een aansluitplicht gold. Aangezien er in de Rotterdamse bouwverordening die geldig was ten tijde van de inwerkingtreding van het bouwbesluit een aansluitplicht was opgenomen,<sup>8</sup> blijft deze plicht gelden voor de concessiegebieden.<sup>9</sup> In de privaatrechtelijke overeenkomsten met de concessiehouder is opgenomen dat de concessiehouder contracten aangaan met projectontwikkelaars en woningbouwcorporaties en leveringsovereenkomsten afsluiten met eindgebruikers om nieuwbouw, renovatiewoningen en gelijksoortige voorzieningen binnen de gebieden op haar warmtenet aan te sluiten indien dat redelijkerwijs technisch en/of economisch haalbaar is. Het is aan de concessiehouder om te onderbouwen dat een project niet haalbaar is.

### *herstelplan Warmtebedrijf*

In 2014 heeft de gemeente een noodkrediet verstrekt van € 12 mln. aan het Warmtebedrijf vanwege financiële problemen. De achterblijvende warmteafzet, negatieve prijsontwikkelingen en een juridisch conflict met AVR<sup>10</sup> gaven de gemeente bovendien aanleiding om samen met de andere stakeholders te komen tot een herstelplan. Het Herstelplan Warmtebedrijf Rotterdam (hierna aangeduid als 'herstelplan') is op 2 juni 2016 vastgesteld door de gemeenteraad.<sup>11</sup> De doelstelling van dit plan is het realiseren van een structureel sluitende businesscase en continuïteit voor het Warmtebedrijf. Het herstelplan bestaat uit twee pijlers: een mediation traject met onder andere AVR en de uitbreiding van het warmtenet binnen het havengebied en naar de regio Leiden. Ter realisatie van het herstelplan heeft de gemeente Rotterdam aanvullend € 26,5 mln. geïnvesteerd in het Warmtebedrijf, door een extra kapitaalstorting. Bij de vaststelling van het herstelplan in 2016 zijn acht moties aangenomen. Deze roepen het college onder andere op tot het zoeken naar nieuwe mede-eigenaars en aandeelhouders in het Warmtebedrijf en maken van een plan voor versnelde aansluiting van bestaande bouw op restwarmte.

In het kader van de implementatie van het herstelplan heeft het Warmtebedrijf met een aantal partijen overeenkomsten gesloten. Met Shell en het Havenbedrijf zijn overeenkomsten gesloten voor respectievelijk het leveren van restwarmte aan het Warmtebedrijf en de aanleg en huur van een warmteleiding naar Shell.<sup>12</sup> In oktober 2017 is door het Warmtebedrijf een contract afgesloten met Nuon waarbij is overeengekomen om vanaf 1 januari 2020 tegen een vergoeding restwarmte te leveren aan Nuon voor een periode van 30 jaar.

<sup>8</sup> Gemeente Rotterdam, Bouwverordening Rotterdam 2010, artikel 2.7.3a, gemeenteblad 2010, nr. 159.

<sup>9</sup> Gemeente Rotterdam, conceptambtelijke notitie 'Evaluatie warmteconcessie Rotterdam Zuid en Hoogvliet', 12 oktober 2018.

<sup>10</sup> Het conflict had betrekking op de prijs die het Warmtebedrijf betaalt aan AVR voor restwarmte.

<sup>11</sup> Op 10 mei 2016 heeft het college ingestemd met het onderhandelingsresultaat van het mediation traject tussen AVR en de gemeente, met de uitbreiding van het warmtenet naar Leiden en een aanvullende (netto) kapitaalstorting van € 14,5 mln. De kapitaalstorting is middels een wensen en bedenkingen procedure voorgelegd aan de gemeenteraad. Het verschil tussen de netto kapitaalstorting van 14,5 mln. en de bruto kapitaalstorting van 26,5 mln. wordt verklaard door een uittredingsvergoeding van Uniper en een verliesneming van de gemeente van beide € 6 mln.

<sup>12</sup> Warmtebedrijf Infra N.V. en Havenbedrijf Rotterdam N.V., 'Projectovereenkomst Vondelingenwarmte fase 1', 19 april 2016.



### *vervolgstap herstelplan en huidige situatie*

Om invulling te geven aan de 2<sup>e</sup> pijler van het herstelplan is op 7 februari 2019 door de gemeenteraad een besluit genomen over een vervolgstap in het herstelplan voor het Warmtebedrijf.<sup>13</sup> Onderdeel van dit plan is een bestuursovereenkomst met de provincie Zuid-Holland, waarin afspraken zijn gemaakt over de kapitalisatie van het Warmtebedrijf en de aanleg van een leiding naar Leiden. In maart 2019 is echter duidelijk geworden dat de aanbestedingsprocedure voor de aanleg van de leiding is gestuit. Naar aanleiding hiervan heeft het college besloten de scenario's van het Warmtebedrijf af te wegen en opnieuw een keuze te maken over de toekomst van het Warmtebedrijf. De besluitvorming hierover volgt in het najaar van 2019.

De grote maatschappelijke en financiële belangen, die gemeoid zijn met de deelneming in het Warmtebedrijf, vormden voor de rekenkamer aanleiding om onderzoek te gaan doen naar de wijze waarop het college invulling geeft aan de governance van het Warmtebedrijf. Daarbij is met name gekeken naar de wijze waarop het college de risico's omtrent de financiële en maatschappelijke doelstellingen beheerst en op welke wijze de raad hierover wordt geïnformeerd.

## 1-2 *beleidsmatige en financiële context*

### 1-2-1 *beleidsmatige context*

Met de deelneming in het Warmtebedrijf beoogt de gemeente Rotterdam een bijdrage te leveren aan de vermindering van de uitstoot van koolstofdioxide (CO<sub>2</sub>) en verbetering van de lokale luchtkwaliteit. Door benutting van warmte in plaats van gas wordt een reductie van de emissie van koolstofdioxide beoogd van circa 81 kiloton per jaar. Dit komt overeen met de jaarlijkse uitstoot van circa 16.000 Nederlandse huishoudens met een gemiddeld gas- en elektriciteitsverbruik. De uitstoot van stikstofoxiden (NO<sub>x</sub>) zou kunnen worden verminderd met circa 105 ton in 2020,<sup>14</sup> wat een positief effect heeft op de luchtkwaliteit.

In het coalitieakkoord 2018-2022<sup>15</sup> wordt het belang van duurzame en betaalbare energie en schone lucht benadrukt. De rapporten Roadmap Next Economy van MRDH<sup>16</sup> en Nieuwe energie voor Rotterdam van DRIFT<sup>17</sup> zijn voor de coalitie leidraden voor de ontwikkeling van een visie op de energie-infrastructuur in Rotterdam. De uitgangspunten voor deze visie zijn: betaalbaar, betrouwbaar, schoon en veilig voor iedereen. In de Roadmap wordt, met betrekking tot industriële restwarmte uit de haven, opgemerkt dat de inzet voor de periode 2020-2030 is om te komen tot maximaal hergebruik. Ten aanzien van restwarmte uit afval wordt opgemerkt dat in een circulaire economie zo min mogelijk afval moet worden verbrand, omdat het beter is om afval op te waarderen tot nieuwe hulpbronnen en producten.

<sup>13</sup> Gemeenteraad Rotterdam, 'Vervolgstap herstelplan Warmtebedrijf', vastgesteld op 7 februari 2019.

<sup>14</sup> Projectgroep Doorstart Warmtebedrijf N.V., Gemeente Rotterdam, E.ON Benelux N.V., 'Business case Warmtebedrijf N.V. Uitkoppeling warmte AVI Rozenburg', januari 2010.

<sup>15</sup> VVD, PvdA, D66, CDA, GroenLinks en ChristenUnie, 'Nieuwe energie voor Rotterdam, coalitieakkoord 2018-2022', 26 juni 2018.

<sup>16</sup> Metropoolregio Rotterdam Den Haag, 'Roadmap Next Economy', november 2016.

<sup>17</sup> DRIFT, 'Nieuwe Energie voor Rotterdam', juni 2018.



### *verbonden partijen*

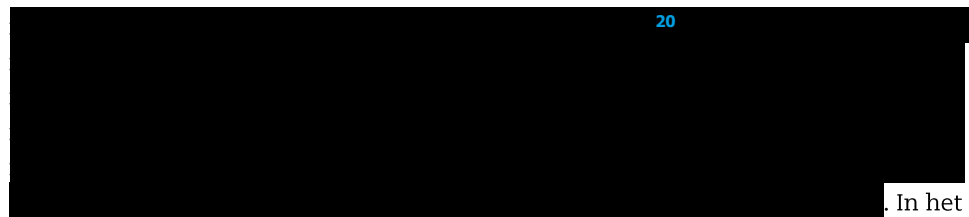
Het Warmtebedrijf is een zogeheten ‘verbonden partij’, een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft.<sup>18</sup> Op verbonden partijen is het ‘Beleidskader verbonden partijen 2014-2018’<sup>19</sup> van toepassing, het door de gemeenteraad vastgestelde kader voor het aangaan, beheren en afstoten van (deelnemingen in) privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtspersonen.

#### 1-2-2 *financiële context*

De gemeente heeft diverse financiële belangen in relatie tot het Warmtebedrijf; zij is aandeelhouder, verstrekte leningen en staat garant voor de bancaire financiering.

### *aandeelhouderschap*

Na de doorstart in 2009 startte Warmtebedrijf Exploitatie N.V. als een publiek-private samenwerking tussen E.ON/Uniper en de gemeente Rotterdam. Beide partijen bezaten 50% van de aandelen. In maart 2016 is E.ON/ Uniper uitgetreden als aandeelhouder, waardoor de gemeente 100% aandeelhouder werd.



. In het raadsvoorstel voor het herstelplan wordt dan ook aangegeven dat Uniper vanwege een ‘ondernemingsbrede strategische heroriëntatie’ de wens had om uit te treden.<sup>21</sup>

De gemeente bezat 88% van de aandelen in Warmtebedrijf Infra N.V., waarin de provincie Zuid-Holland (8%) en Woonbron (4%) ook aandeelhouder zijn. In het herstelplan was voorzien dat beide nv's zouden worden gefuseerd, zodat kon worden bespaard op bedrijfskosten. Mede ter optimalisatie van de financieringsmogelijkheden en om de toetreding van andere publieke en private partijen mogelijk te maken, is het Warmtebedrijf eind 2017 echter op een andere wijze geherstructureerd<sup>22</sup> in een Warmtebedrijf Holding B.V. met Infra N.V. en Exploitatie N.V. als

<sup>18</sup> Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, artikel 1 sub b, vastgesteld op 9 december 2017. De rekenkamer is op grond van artikel 184 van de Gemeentewet bevoegd onderzoek te doen naar verbonden partijen, waaronder naamloze vennootschappen waarvan de gemeente meer dan vijftig procent van het geplaatste aandelenkapitaal houdt. Deze voorwaarde is van toepassing op het Warmtebedrijf.

<sup>19</sup> Gemeenteraad Rotterdam, ‘Beleidskader Verbonden Partijen 2014-2018’, vastgesteld op 27 november 2014.

<sup>20</sup> E.ON, brief ‘Beëindiging/ontbinding Warmtebedrijf Exploitatie N.V.’, 4 december 2015.

<sup>21</sup> Gemeenteraad Rotterdam, ‘Herstelplan Warmtebedrijf Rotterdam’, vastgesteld op 2 juni 2016.

<sup>22</sup> Een tweede reden voor de oprichting is gelegen in de optimalisatie van de financiering. Warmtebedrijf Infra N.V. heeft een achtervangverplichting jegens warmteafnemers wanneer Warmtebedrijf Explo B.V. haar financiële verplichtingen niet na kan komen. Het risico dat Infra N.V. hiermee loopt, wordt door banken doorberekend aan Infra N.V. via relatief hoge rentepercentages. Met de beoogde kapitalisatie van de holding zou de achtervangverplichting worden overgenomen van Warmtebedrijf Infra N.V., waardoor Warmtebedrijf Infra N.V. zich tegen gunstigere condities kan herfinancieren. Bron: College van B en W, brief ‘Bijlage 2: Structuur en governance Warmtebedrijf Holding B.V.’, 31 oktober 2017.

dochtervennootschappen. De gemeente is sindsdien aandeelhouder van deze Holding B.V., waarvan zij circa 97% van de aandelen bezit.<sup>23</sup>

De waardering van de deelnemingen in beide vennootschappen op de gemeentelijke balans bedroeg bij de start van dit onderzoek (juli 2018) € 52,5 mln.<sup>24</sup> In de jaarrekening over 2018 heeft er, als gevolg van de afspraken in de bestuursovereenkomst met provincie Zuid-Holland, een afboeking plaatsgevonden op de boekwaarde van het Warmtebedrijf van €25,6 mln. De aanleiding om de boekwaarde te herzien was een verwachte kapitaalstorting vanuit de provincie en het Warmteparticipatiefonds. Deze zou leiden tot een lager aandelenpercentage voor de gemeente. De waardering van de deelneming op de gemeentelijke balans bedraagt eind 2018 € 26,9 mln.<sup>25</sup>

#### *leningen*

Van het noodkrediet van € 12 mln. dat is verstrekt aan het Warmtebedrijf, is de helft afgelost. De resterende € 6 mln. is in 2017 omgezet in eigen vermogen, als onderdeel van het herstelplan. Er staan op dit moment geen gemeentelijke leningen meer uit aan het Warmtebedrijf.

#### *garantstelling*

In 2012 heeft de gemeente een garantie verleend aan banken voor de financiering van Warmtebedrijf Infra N.V., ter hoogte van maximaal € 104 mln.<sup>26</sup> Op 1 september 2019 verstrijkt de looptijd van deze financiering en tevens de garantie.<sup>27</sup> Zonder een verlenging van de garantie is herfinanciering niet mogelijk. Tijdens de gemeenteraadsvergadering van 27 juni 2019 heeft de gemeenteraad te kennen gegeven geen wensen en bedenkingen te hebben bij de verlening van de borgstelling tot 1 oktober 2020.

### 1-3 *doel- en probleemstelling*

#### 1-3-1 *doelstelling*

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer na te gaan of de gemeente op adequate wijze invulling geeft aan de governance van het Warmtebedrijf, in het bijzonder of de risico's omtrent de financiële en maatschappelijke doelstellingen voldoende worden beheerst en of de raad voldoende is geïnformeerd over deze risico's.

#### 1-3-2 *probleemstelling*

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

*Heeft de gemeente op adequate wijze invulling gegeven aan de governance van het Warmtebedrijf, worden de risico's ten aanzien van de deelneming in het*

<sup>23</sup> Pels Rijcken & Drooglever Fortuijn, 'Overeenkomst ter zake van de storting op aandelen Warmtebedrijf Holding B.V.', 14 december 2017.

<sup>24</sup> Gemeente Rotterdam, 'Begroting 2018-2021', vastgesteld op 14 november 2017.

<sup>25</sup> Gemeenteraad Rotterdam, 'Jaarrekening 2018', vastgesteld op 27 juni 2019, p. 90.

<sup>26</sup> Gemeente Rotterdam, Warmtebedrijf Infra N.V. en Warmtebedrijf Explo N.V., 'Overeenkomst borgstelling en aanwijzing dienst van algemeen economisch belang', ondertekend op 4 april 2012.

<sup>27</sup> College van B en W, brief aan de gemeenteraad 'Het indienen van wensen en bedenkingen bij het voorgenomen besluit van het college van B&W tot verlenging van de borgstelling van de gemeente op de bancaire lening van Warmtebedrijf Infra N.V.', 21 mei 2019.

*Warmtebedrijf voldoende beheerst en is de raad voldoende geïnformeerd over deze risico's?*

*deelvragen*

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in drie deelvragen:

- 1 Heeft de gemeente op adequate wijze invulling gegeven aan de inrichting van de governance van de deelneming in het Warmtebedrijf?
- 2 Zijn de risico's ten aanzien van de deelneming in het Warmtebedrijf voldoende inzichtelijk gemaakt en worden deze voldoende beheerst?<sup>28</sup>
- 3 Is de raad adequaat geïnformeerd over de risico's ten aanzien van de deelneming in het Warmtebedrijf?

#### 1-4 *afbakening en reikwijdte onderzoek*

##### 1-4-1 *afbakening scope onderzoek*

De gemeenteraad is in de onderzoeksopzet, die op 19 juli 2018 is verzonden aan de gemeenteraad, geïnformeerd over de scope van het onderzoek. Op 20 december 2018 is de gemeenteraad geïnformeerd over de tussentijdse wijziging van de scope van het onderzoek.<sup>29</sup> De scope-uitbreiding heeft zijn beslag gekregen in de brief van de rekenkamer die op 5 februari 2019 is verstuurd aan de gemeenteraad. De inhoud van deze brief wordt in onderstaand kader kort toegelicht.

#### **beoordeling vervolgstap herstelplan Warmtebedrijf Rotterdam**

In een brief die op 5 februari 2019 naar de raad is gestuurd heeft de rekenkamer de risico's die gepaard gaan met de vervolgstap van het herstelplan beoordeeld. Daarnaast heeft de rekenkamer onderzocht of er een alternatief is voor de vervolgstap dat beter aansluit bij het publieke belang van het Warmtebedrijf, namelijk een emissiereductie van CO<sub>2</sub> en NO<sub>x</sub>. Deze beoordeling resulteert in een vijftal conclusies ten aanzien van de vervolgstap van het Warmtebedrijf en in vier aanbevelingen. Op verschillende plekken in dit rapport wordt verwezen naar deze conclusies en aanbevelingen.

De voorliggende rapportage geeft invulling aan de oorspronkelijke onderzoeksopzet. De onderzoeksvragen en afbakening van het onderzoek zijn in de kern ongewijzigd ten opzichte van de onderzoeksopzet: het onderzoek beperkt zich tot de huidige inrichting van de governance en risicobeheersing met betrekking tot het Warmtebedrijf. De rekenkamer richt zich daarbij op de opzet, bestaan en werking van formele kaders voor governance en risicobeheersing inzake het Warmtebedrijf. Wel zijn drie preciseringen aangebracht in de onderzoeksvragen en de scope van het onderzoek.

Ten eerste is in de hoofdvraag en de deelvragen de zinsnede toegevoegd 'de deelneming in...'. Daarmee markeert de rekenkamer dat het onderzoeksobject primair het gemeentelijke handelen ten aanzien van de deelneming is.

<sup>28</sup> Inclusief rechtmatigheidsrisico's van de contracten met AVR.

<sup>29</sup> Rekenkamer Rotterdam, brief aan de gemeenteraad 'Beoordeling vervolgstap herstelplan Warmtebedrijf Rotterdam', 5 februari 2019.

Ten tweede is de onderzoeksperiode nader afgebakend. Voor een beoordeling van de (actuele) governance en risicobeheersing is het methodologisch noodzakelijk om het gemeentelijke handelen gedurende een bepaalde periode te volgen. Omdat de besluitvorming in het college over het Warmtebedrijf vrijwel volledig in het teken staat van de uitvoering van het herstelplan voor het Warmtebedrijf is de besluitvorming in de gemeenteraad over dit plan op 2 juni 2016 een logisch moment om de onderzoeksperiode aan te vangen. Waar nodig en relevant kunnen echter ook gegevens van voor deze periode worden betrokken in de beoordeling. De onderzoeksperiode loopt tot en met juli 2019.

Ten slotte heeft de rekenkamer de beoordeling van het gemeentelijk handelen beperkt tot (de goedkeuring van) privaatrechtelijke rechtshandelingen waarvan de waarde € 1 mln. te boven gaat, of die van ingrijpende betekenis zijn voor het Warmtebedrijf. Voor de verstrekking van leningen en garanties aan het Warmtebedrijf is de grens, in aansluiting op de gemeentelijke verordening leningverstrekking en garantieverlening, € 0,5 mln.

#### 1-4-2 *reikwijdte beoordeling governance en risicobeheersing*

Het onderzoek richt zich op de governance met betrekking tot het Warmtebedrijf. Het begrip governance omvat de activiteiten sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden.<sup>30</sup> Dit onderzoek richt zich echter niet op de volledige governance van het Warmtebedrijf, waarbij verschillende partijen (de directie, raad van commissarissen en aandeelhouders) zijn betrokken. Het onderzoek focust zich op één partij (namelijk de gemeente) en één onderdeel van de governance, namelijk de beheersing van de risico's ten aanzien van de doelen die de gemeente heeft met de deelneming in het Warmtebedrijf. Dat zijn er twee: het borgen van het publiek belang en het behoud van de publieke waarde.<sup>31</sup> “Om deze doelen te realiseren stelt de gemeente als aandeelhouder kaders, wenst zij instrumenten om bij te kunnen sturen en houdt zij toezicht op de vennootschap op basis van eigen waarnemingen en de verantwoording die wordt afgelegd door de vennootschap”.<sup>32</sup> De primaire verantwoordelijkheid voor de beheersing van de risico's ten aanzien van deze doelen ligt bij de directie en de raad van commissarissen van het Warmtebedrijf.

#### 1-4-3 *normen en criteria*

De normen en criteria in dit onderzoek zijn, tenzij anders vermeld, gebaseerd op het Beleidskader verbonden partijen 2014-2018.<sup>33</sup> Waar dit kader in een klein aantal gevallen onvoldoende aanknopingspunten bood om het gemeentelijke handelen te beoordelen, heeft de rekenkamer zelf criteria bepaald. De normen en criteria zijn vermeld in de inleidende paragrafen van elk hoofdstuk.

<sup>30</sup> Rekenkamer Rotterdam, 'Deelnemen en wegblijven: aandeelhouderschap Havenbedrijf Rotterdam N.V. en Multidiensten B.V.', 2009.

<sup>31</sup> Het beleidskader verbonden partijen onderscheidt nog een derde doel: het optimaal financieel presteren en daarmee de borging van de continuïteit van de vennootschap. Dit is echter een afgeleide van de doelstelling om de publieke waarde te behouden.

<sup>32</sup> Gemeenteraad Rotterdam, 'Beleidskader verbonden partijen 2014-2018', vastgesteld op 27 november 2014.

<sup>33</sup> Een nieuw beleidskader verbonden partijen voor de periode 2019-2022 is in ontwikkeling en wordt in de loop van 2019 ter vaststelling aan de raad voorgelegd. Bron: College van B en W, brief aan commissie MPOF 'Uitstelbericht motie Kader private investeringen', 12 maart 2019.

1-5 *leeswijzer*

In deze nota van bevindingen komen de onderzoeksvragen aan de orde. In hoofdstuk twee komt de inrichting van de governance van het Warmtebedrijf aan de orde. In hoofdstuk drie wordt ingegaan op beheersing van de risico's ten aanzien van de deelneming in het Warmtebedrijf. In hoofdstuk vier zal worden aangegeven hoe informatievoorziening over deze risico's aan de gemeenteraad is verlopen.

Deze nota van bevindingen bevat de analyses en feiten die horen bij de onderzoeksvragen. Bij de beantwoording van deelvragen wordt getoetst in hoeverre is voldaan aan normen en criteria die zijn vermeld in de inleidingen van de hoofdstukken. De normen en criteria die zijn vermeld in de onderzoeksopzet zijn in de loop van het onderzoek verder aangescherpt en aangevuld.

Het antwoord op de deelvragen en de centrale vraag wordt gegeven in een bestuurlijke nota die op basis van deze nota van bevindingen wordt opgesteld. Hierin zullen de bevindingen ook bestuurlijk worden gewogen en beoordeeld.

*schuingedrukte teksten*

In de nota van bevindingen begint elke paragraaf met een cursieve tekst. Deze cursieve tekst vormt de korte conclusie van de betreffende (sub)paragraaf aan de hand van de gebruikte normen, of is (bij het ontbreken van normen) een samenvatting van de paragraaf.

*gekleurde kaders*

In de nota zijn geelgekleurde en groengekleurde tekstblokken te vinden. De geelgekleurde tekstblokken bevatten aanvullende informatie die voor de oordeelsvorming niet essentieel is, maar een nadere toelichting geven over bijvoorbeeld gebruikte begrippen en instrumenten. De groengekleurde tekstblokken bevatten nadere informatie of uitleg over feiten waarover in het rapport wordt geoordeeld.

*afkortingen*

In dit rapport worden veelvuldig verschillende afkortingen gebruikt. In bijlage 3 is een verklaring van deze afkortingen opgenomen.



## 2 inrichting governance

### 2-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de inrichting van de governance ten aanzien van het Warmtebedrijf. Daarbij staat de volgende vraag centraal:

- *Heeft de gemeente op adequate wijze invulling gegeven aan de inrichting van de governance van de deelneming in het Warmtebedrijf?*

Voor beantwoording van deze vraag wordt getoetst aan de volgende normen en criteria:

**tabel 2-1: normen en criteria governance**

normen	criteria	paragraaf
het publieke belang van deelneming in het Warmtebedrijf is geborgd	<ul style="list-style-type: none"> <li>• het publieke belang van de gemeente met de deelneming in het Warmtebedrijf is vermeld in de statuten en het publiek kader van het Warmtebedrijf;</li> </ul>	2-2-1
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• het publieke belang is vertaald in niet-financiële indicatoren, waarvoor streefwaarden zijn vastgesteld;</li> </ul>	2-2-2
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• de strategie is vertaald in een bedrijfsplan, waarin ook de niet-financiële indicatoren zijn opgenomen;</li> </ul>	2-2-3
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• het publieke belang staat centraal in de strategie van het Warmtebedrijf;</li> </ul>	2-2-4
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• de vakwethouder behartigt het publieke belang en de realisatie van beleidsdoelstellingen en de wethouder financieën de publieke waarde en de continuïteit van het Warmtebedrijf;</li> </ul>	2-2-5
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- de wethouder Financiën en de vakwethouder(s) zijn ofwel steller van de agendapost of hebben een advies uitgebracht bij besluiten over de deelneming</li> <li>- uit agendaposten en aantekeningen bij besluiten over de deelneming blijkt dat een expliciete afweging tussen beide belangen is gemaakt;</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• er is sprake van intensief ambtelijk beheer, blijkend uit: <ul style="list-style-type: none"> <li>- maandelijks overleg met de directie van het Warmtebedrijf;</li> <li>- maandelijks rapportages van de directie van het Warmtebedrijf;</li> <li>- een duidelijke beheerorganisatie met gescheiden taken, verantwoordelijkheden en escalatielijnen, via een clusterdirecteur (als ambtelijk opdrachtgever).</li> </ul> </li> </ul> <p>Daarbij is er nauwe afstemming tussen de concernstaf en het beleidscluster.</p>	2-2-6

de gemeente heeft voldoende zeggenschap om het publieke belang te borgen en indien nodig bij te sturen	<ul style="list-style-type: none"> <li>de gemeente (als aandeelhouder met een meerderheidsbelang) heeft goedkeuringsbevoegdheid met betrekking tot de strategie en belangrijke of strategische besluiten* door het Warmtebedrijf;</li> </ul>	2-3-1
het Warmtebedrijf legt verantwoording af aan de gemeente (als grootaandeelhouder) over het gevoerde beleid	<ul style="list-style-type: none"> <li>er zijn geen statutaire belemmeringen om uit te treden als aandeelhouder.</li> </ul>	2-3-2
	<ul style="list-style-type: none"> <li>de jaarverslagen van het Warmtebedrijf worden binnen de wettelijke termijn vastgesteld door de AvA;</li> </ul>	2-4-1
	<ul style="list-style-type: none"> <li>in de jaarverslagen wordt gerapporteerd over de niet-financiële indicatoren;</li> </ul>	2-4-2

\*een volledig overzicht van de minimaal vereiste zeggenschap van de gemeente in vennootschappen is opgenomen als bijlage bij het beleidskader verbonden partijen.

## 2-2 kaderstelling

*Weliswaar is het publieke belang, namelijk CO<sub>2</sub> emissiebeperking en verbetering van de lokale luchtkwaliteit, benoemd in de statuten van het Warmtebedrijf, maar een publiek kader en een bedrijfsplan voor het Warmtebedrijf ontbreken. Hierdoor ontbreken documenten waarop kan worden teruggegrepen (bijvoorbeeld bij een evaluatie) en waarmee kan worden geborgd dat het publieke belang onderdeel blijft van de strategie van het Warmtebedrijf.*

*Het publieke belang is vertaald naar niet-financiële indicatoren voor het Warmtebedrijf, maar er zijn geen streefwaarden vastgesteld, waardoor niet duidelijk is in hoeverre de deelneming conform de verwachtingen bijdraagt aan het publieke belang. Bij gebrek aan een richtinggevend document fungeert het herstelplan de facto als strategie voor het Warmtebedrijf. Het herstelplan is echter niet primair gericht op het publieke belang, maar op verbetering van de financiële prestaties van het Warmtebedrijf.*

*Het publieke belang werd bovendien onvoldoende behartigd in de besluitvorming over het Warmtebedrijf in het college van B en W. In strijd met het beleidskader verbonden partijen is er tot begin 2019 nauwelijks zichtbare betrokkenheid van de vakwethouder bij de voorbereiding van de bestuurlijke besluitvorming. Recentelijk is de betrokkenheid van de vakwethouder toegenomen. In slechts één agendapost wordt een expliciete afweging gemaakt tussen het financieel belang en het publiek belang dat gemoeid is met Warmtebedrijf.*

*De inrichting van het beheer van deelneming stemt niet overeen met de grote financiële risico's die zijn gemoeid met de deelneming. Er ontbreekt een duidelijke beheerorganisatie en de betrokkenheid van het beleidscluster SO is tussen juli 2017 en het voorjaar van 2019 niet organisatorisch geborgd. Weliswaar vindt er frequent overleg plaats tussen de gemeente, de directie en functionarissen van het Warmtebedrijf en anderen in wisselende samenstellingen, maar de verslaglegging van deze overleggen is voor verbetering vatbaar. Verder is de ambtelijke betrokkenheid bij het Warmtebedrijf groot, waarbij weinig afstand wordt betracht tot de deelneming. Doordat sterk wordt geleund op de kennis en expertise van enkele ambtenaren, is het beheer kwetsbaar voor fouten of onzorgvuldigheden.*



### 2-2-1 *publieke belang*

In het door de gemeenteraad vastgestelde beleidskader verbonden partijen 2014-2018 wordt ingegaan op de borging van het publieke belang dat is gemeoid met deelnemingen van de gemeente. Er is volgens de gemeente sprake van een publiek belang op het moment dat de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt.<sup>34</sup> Wanneer sprake is van een publiek belang bij een verbonden partij, is er veelal een relatie met één of meer beleidsdoelstellingen van de gemeente.

Volgens het beleidskader verbonden partijen 2014-2018 is het publieke belang van het Warmtebedrijf 'CO<sub>2</sub> emissiebeperking en verbetering lokale luchtkwaliteit door benutting van warmte in plaats van gas'.<sup>35</sup> In het kader wordt toegelicht hoe dit publieke belang zich verhoudt tot gemeentelijke beleidsdoelstellingen.

#### **publieke belang Warmtebedrijf en gemeentelijke beleidsdoelstellingen**

Het publieke belang dat is gemeoid met de deelneming in het Warmtebedrijf is 'CO<sub>2</sub> emissiebeperking en verbetering lokale luchtkwaliteit door benutting van warmte in plaats van gas'. De daaraan verbonden prestatie-indicatoren zijn: 'realisatie emissiereductie CO<sub>2</sub>' en 'realisatie emissiereductie NO<sub>x</sub> (stikstofoxiden)'.<sup>36</sup>

In de periode 2011-2014 kende de gemeente Rotterdam een doelstelling ten aanzien van CO<sub>2</sub>-reductie. De gemeente was mede-initiatiefnemer van het Rotterdam Climate Initiative (RCI) waarin Havenbedrijf, Deltalinqs, Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR) en de gemeente Rotterdam samenwerken aan een duurzame stad, haven en industrie. Het RCI heeft als doel om een reductie van de uitstoot van CO<sub>2</sub> te bereiken van 50% in 2025 ten opzichte van 1990.<sup>37</sup> Aan deze doelstelling werd door de gemeente invulling gegeven door het programma Duurzaam voor de periode 2010-2014, dat op 9 juni 2011 is vastgesteld door de gemeenteraad.<sup>38</sup> In dit programma is de doelstelling van het RCI overgenomen en verder uitgewerkt voor de sectoren industrie, gebouwde omgeving en verkeer en vervoer. Voor de gebouwde omgeving was het voornemen om door een combinatie van energiebesparende maatregelen en aansluiting op het warmtenet in 2025 400 kiloton CO<sub>2</sub> te besparen. Het streven is om in de periode tot 2015 alle nieuwbouwwoningen en –kantoren op het warmtenet aan te sluiten en daarnaast ook 4.000 bestaande woningen. Op het gebied van luchtkwaliteit wil de gemeente de wettelijke normen in 2015 niet meer overschrijden. Voor fijnstof zou dat al in 2011 gerealiseerd moeten zijn.

In 2016 is een nieuw programma duurzaam vastgesteld voor de periode 2015-2018.<sup>39</sup> De focus van dit programma verschoof van CO<sub>2</sub>-reductie, naar onder meer schonere lucht, energiebesparing, een lagere energierekening voor de burger. Zo zouden aan het eind van de collegeperiode minimaal 10.000 woningen moeten zijn aangepakt met als resultaat onder andere minder energieverbruik. Het programma bevat geen doelstelling voor CO<sub>2</sub> emissiereductie of stikstofoxide. Wel wordt geconstateerd dat de Europese normen voor stikstofdioxide (NO<sub>x</sub>) op diverse plaatsen in de stad niet worden gehaald. Het voldoen aan deze normen wordt echter beschouwd als onhaalbaar. Wel wordt in

<sup>34</sup> Gemeenteraad Rotterdam, 'Beleidskader Verbonden Partijen 2014-2018', vastgesteld op 27 november 2014, p.5.

<sup>35</sup> Ibid, p. 67.

<sup>36</sup> Gemeenteraad Rotterdam, 'Beheerverslag deelnemingen 2016-2017', september 2017, p. 101.

<sup>37</sup> Rotterdam Climate Initiative, 'Investeren in duurzame groei, Rotterdamse Duurzaamheidsmonitor 2013', ongedateerd.

<sup>38</sup> Gemeenteraad Rotterdam, 'Programma Duurzaam 2011-2014. Investeren in duurzame groei', vastgesteld op 9 juni 2011.

<sup>39</sup> Gemeenteraad Rotterdam, 'Programma Duurzaam 2015-2018. Dichter bij de Rotterdamer', vastgesteld op 17 maart 2016.

het programma een andere ambitie uitgesproken die relevant is voor het Warmtebedrijf: de gemeente wil in 2030 restwarmte uit de haven benutten voor verwarming en koeling van minstens de helft van alle huizen en gebouwen. In 2035 zouden 150.000 woningen moeten zijn aangesloten op het warmtenet. Uitgangspunt voor deze doelstelling is de ambitieverklaring warmte-koudevoorzieningen in de gebouwde omgeving die in 2013 is ondertekend door onder andere het Warmtebedrijf, Eneco, E.ON, Nuon en de provincie Zuid-Holland. Deze verklaring bevat de ambities en agenda om in 2030 te komen tot een betrouwbare en betaalbare collectieve warmte-koudevoorziening.<sup>40</sup> Mede naar aanleiding van het klimaatakkoord in Parijs is in 2017 door het college een aanvulling op het programma duurzaam opgesteld; het 'PLUS programma duurzaam'. Dit document is op 23 februari 2017 vastgesteld door de gemeenteraad. Het PLUS-programma bevat geen nieuwe doelstellingen.

In het huidige coalitieakkoord<sup>41</sup> zijn kwantitatieve doelen ten aanzien van de reductie van CO<sub>2</sub> opgenomen, waaronder een reductie van 440-640 kiloton CO<sub>2</sub> in de collegeperiode. Ook is er een collegetarget opgenomen die specifiek betrekking heeft op CO<sub>2</sub>-reductie: het forceren van een dalende trend binnen vier jaar en een afname van de CO<sub>2</sub>-emissie met 49% in 2030.<sup>42</sup> Ten aanzien van de luchtkwaliteit zijn geen doelstellingen opgenomen. Voorts kent Rotterdam de ambitie om in 2050 aardgasvrij te zijn.<sup>43</sup> Deze ambitie is geïnspireerd door landelijke ontwikkelingen en door de gemeenteraad aangenomen moties.<sup>44</sup> Aansluiting op het warmtenet is één van de alternatieven voor een gasaansluiting.

#### *publieke belang in statuten Warmtebedrijf*

De gemeente beoogt het publieke belang dat is gemoeid met verbonden partijen te borgen door de omschrijving van dit publieke belang op te nemen in de statuten van de verbonden partij.<sup>45</sup> Na de oprichting (op 7 december 2017) en de overdracht van de aandelen in Warmtebedrijf Infra N.V. en Warmtebedrijf Exploitatie N.V. aan Warmtebedrijf Holding B.V. is de holding de met de gemeente verbonden partij.

Daarvoor waren zowel Warmtebedrijf Exploitatie N.V. als Warmtebedrijf Infra N.V. met de gemeente verbonden partijen.<sup>46</sup> De rekenkamer constateert dat zowel de statuten van de Warmtebedrijf Holding B.V., Warmtebedrijf Infra N.V. en Warmtebedrijf Exploitatie N.V. in de omschrijving van de doelstelling van de vennootschappen verwijzen naar het publieke belang (tabel 2-2).

<sup>40</sup> Ambtelijke reactie, ontvangen op 29 augustus 2019.

<sup>41</sup> VVD, PvdA, D66, CDA, GroenLinks en ChristenUnie, 'Nieuwe energie voor Rotterdam, coalitieakkoord 2018-2022', 26 juni 2018.

<sup>42</sup> Interview wethouder Duurzaamheid, Luchtkwaliteit en Energietransitie.

<sup>43</sup> College van B en W, brief aan de gemeenteraad 'Voortgang aardgasvrij', 23 maart 2018.

<sup>44</sup> Gemeenteraad Rotterdam, motie 'Warmte voor bestaande bouw', 2 juni 2016; motie 'Ombouw bestaande gasaansluitingen', 6 juli 2017.

<sup>45</sup> Gemeenteraad Rotterdam, 'Beleidskader Verbonden Partijen 2014-2018', vastgesteld op 27 november 2014, p.33.

<sup>46</sup> Statuten Warmtebedrijf Infra N.V., vastgesteld op 2 juli 2010; Statuten Warmtebedrijf Exploitatie N.V., vastgesteld op 1 juli 2010.

**tabel 2-2: doelstelling Warmtebedrijf in statuten**

Warmtebedrijf Holding B.V. (2017)	De vennootschap heeft ten doel het beperken van de emissie van koolstofdioxide en het verbeteren van de luchtkwaliteit door het bevorderen van een meer duurzame energiebenutting door middel van de levering van restwarmte in de zuidvleugel van de Randstad.
Warmtebedrijf Infra N.V. (2010)	De vennootschap heeft ten doel het in eigendom houden en het beheren van infrastructuur behorend tot een warmtetransportsysteem in het kader van CO <sub>2</sub> - emissiebeperking en verbetering van lokale luchtkwaliteit door benutting van warmte in plaats van gas.
Warmtebedrijf Explo N.V. (2010)	De vennootschap heeft ten doel de handel in warmte en het exploiteren van infrastructuur behorend tot een warmtetransportsysteem in het kader van CO <sub>2</sub> - emissiebeperking en verbetering van lokale luchtkwaliteit door benutting van warmte in plaats van gas.

Zoals blijkt uit tabel 2-2 komen de doelstellingen van Warmtebedrijf Infra N.V. en Warmtebedrijf Exploitatie N.V. op hoofdlijnen overeen met het publieke belang dat is vermeld in het beleidskader verbonden partijen.

De doelstelling van Warmtebedrijf Holding B.V. verschilt echter van de doelstellingen van Warmtebedrijf Infra N.V. en Warmtebedrijf Exploitatie N.V. De doelstelling van Warmtebedrijf Holding B.V. is gericht op het realiseren van het beperken van emissie van CO<sub>2</sub> en verbetering van de luchtkwaliteit in de regio ('de zuidvleugel van de Randstad'). De doelstellingen van Warmtebedrijf Infra en Explo hadden daarentegen betrekking op het verbeteren van de lokale luchtkwaliteit en hadden daarmee een meer lokale focus. In een brief van het college<sup>47</sup> over de wensen en bedenkingen procedure voor de oprichting van de holding, wordt de gemeenteraad geïnformeerd over deze aanpassing van de doelstelling.

#### *publiek kader*

Het publieke belang dient tevens te worden beschreven in een document 'publiek kader' (zie kader), dat wordt opgesteld bij de oprichting van een nieuwe verbonden partij. Bij de oprichting dient een aantal stappen te worden doorlopen, waaronder een onderzoek, een principebesluit, een hoofdlijnenbesluit en het besluit tot oprichting. Daarbij wordt de gemeenteraad twee keer gevraagd om wensen en bedenkingen te formuleren, namelijk bij het principebesluit en het hoofdlijnenbesluit. Naast het 'publiek kader' wordt een organisatieplan opgesteld, waarin onder andere de gemeentelijke sturing van en het toezicht op de nieuwe organisatievorm is beschreven.

<sup>47</sup> College van B en W, brief aan de gemeenteraad 'Wensen en bedenkingen over voorgenomen besluit herstructurering Warmtebedrijf en tijdelijke verlenging borgstelling', 31 oktober 2017.

### **publiek kader**

Het publiek kader is een document dat wordt opgesteld bij de oprichting van een vennootschap door de gemeente. In het publiek kader formuleert de gemeente haar visie op de eigen positie ten opzichte van de vennootschap. Het doel van het publieke kader is om de eigen belangen van de gemeente scherp te krijgen en te houden. Daarnaast is het doel om met behulp van het publieke kader een brondocument op te leveren waar later op terug gegrepen kan worden bij evaluaties. Het publiek kader bevat onder andere een beschrijving van het te behartigen publiek belang, publieke taak, andere betrokken publieke belangen, een toekomstvisie op het beleid binnen de beleidssector, een visie op borging van andere publieke belangen, relaties met partij en inrichting gemeentelijke rollen, prestatie-indicatoren en een financieel kader.

In december 2017 is Warmtebedrijf Holding B.V. opgericht. In de raadsstukken met betrekking tot het principebesluit over de oprichting van Warmtebedrijf Holding B.V. ontbreekt echter een (herijkt) publiek kader en organisatieplan.<sup>48</sup> Ook zijn de in het beleidskader voorgeschreven stappen niet volledig doorlopen: er is alleen een principebesluit over de oprichting voor wensen en bedenkingen voorgelegd aan de gemeenteraad, terwijl volgens het beleidskader zowel bij een principebesluit als een hoofdlijnenbesluit de wensen en bedenkingen procedure moet worden doorlopen.<sup>49</sup> Volgens de gemeente is dat gedaan, omdat de primaire activiteit van de deelneming met de oprichting van de holding niet is gewijzigd.<sup>50</sup> De belangrijkste elementen van het publieke kader zijn wel aangetroffen in een bijlage bij de brief van het college inzake de wensen en bedenkingen procedure over de oprichting van Warmtebedrijf Holding.<sup>51</sup> In deze bijlage wordt op hoofdlijnen beschreven welke kaders het college wil hanteren bij het vormgeven van de structuur en governance van de holding. Daarbij wordt ook de wijziging van de doelstelling c.q. het publieke belang vermeld (zie tabel 2-2). Er ontbreekt echter een meer uitgebreide visie op de (onderscheiden) belangen van de gemeente en op de eigen positie van de gemeente in relatie tot de organisatievorm op afstand.

Door het niet opstellen van een publiek kader ontbreekt een ijkpunt waarop kan worden teruggegrepen (bijvoorbeeld bij een evaluatie) en een nuttig instrument om de governance en het beheer van de deelneming te optimaliseren. Het opstellen van een publiek kader had nieuwe inzichten kunnen opleveren ten aanzien van een passende inrichting van de governance en het beheer van de deelneming.

#### 2-2-2 *niet-financiële indicatoren*

Het publieke belang van het Warmtebedrijf is vertaald naar twee indicatoren: realisatie emissiereductie CO<sub>2</sub> en realisatie emissiereductie NO<sub>x</sub>. Deze indicatoren

<sup>48</sup> Warmtebedrijf Infra N.V. en Warmtebedrijf Explo N.V. zijn opgericht in 2010. Hun rechtsvoorganger, Warmtebedrijf N.V., is opgericht in 2006. In het raadsinformatiesysteem (geraadpleegd op 8 juli 2019) is geen document 'publiek kader' of een organisatieplan aangetroffen voor deze rechtspersonen.

<sup>49</sup> Het beleidskader verbonden partijen maakt op dit punt geen onderscheid tussen oprichting van een nieuw rechtspersoon of herstructurering van bestaande rechtspersonen. Op basis van wetgeving blijkt in ieder geval dat voorafgaand aan een besluit een ontwerpbesluit moet worden toegezonden en een wensen en bedenkingenprocedure plaats dient te vinden. (bron: Art. 160 lid 2 Gemeentewet)

<sup>50</sup> Interview ambtenaren.

<sup>51</sup> College van B en W, brief 'Bijlage 2: Structuur en governance Warmtebedrijf Holding B.V.', 31 oktober 2017.

staan vermeld in het beleidskader verbonden partijen<sup>52</sup> en in de beheerverslagen van deelnemingen van de gemeente Rotterdam.<sup>53</sup> Hoewel onder andere in de oorspronkelijke business case voor het Warmtebedrijf (uit 2010)<sup>54</sup> en in het herstelplan voor het Warmtebedrijf verwachtingen zijn uitgesproken ten aanzien van de te realiseren reductie van CO<sub>2</sub> en NO<sub>x</sub>, zijn geen streefwaarden vastgesteld, waardoor niet duidelijk is in hoeverre de deelneming conform de verwachtingen bijdraagt aan het publieke belang.

### 2-2-3 *bedrijfsplan*

In het beleidskader verbonden partijen 2014-2018 staat dat: 'een uitgangspunt van de gemeente Rotterdam is dat alle deelnemingen beschikken over een heldere strategie die vertaald is naar een meerjarig bedrijfsplan.'<sup>55</sup>

In artikel 20 lid 1 van de statuten van Warmtebedrijf Holding B.V. is vermeld dat het bestuur (de directie van het Warmtebedrijf) ten minste eenmaal per vier jaar, vóór een door de Algemene Vergadering vast te stellen datum, een meerjarenstrategieplan (het Strategisch Plan) opstelt. In artikel 20.1 staat verder vermeld dat het strategisch plan betrekking dient te hebben op een periode van vier jaren en dat deze jaarlijks dient te worden geactualiseerd. De directie stelt het bedrijfsplan op, de goedkeuring van het bedrijfsplan geschiedt door de Raad van Commissarissen (RvC) en de AvA stelt het bedrijfsplan daarna formeel vast.

De rekenkamer constateert echter dat er nog geen meerjarig bedrijfsplan voor het Warmtebedrijf is opgesteld door de directie. In een notitie voor de AvA van Warmtebedrijf Holding B.V.<sup>56</sup> is vermeld wat de redenen zijn. Als oorzaken voor de vertraging van het bedrijfsplan worden door de directie twee onzekerheden omtrent het Warmtebedrijf benoemd. Deze onzekerheden moeten worden weggenomen, voordat tot definitieve beslissingen kan worden overgegaan. Dit zijn:

- Er is nog geen helderheid over het mogelijk toetreden van andere partijen als aandeelhouder in het Warmtebedrijf (Joint Venture Havenbedrijf en Gasunie, of andere partijen);
- Er is daarmee ook nog geen helderheid over een mogelijk ander tracé in aanvulling of in de plaats van de Leiding over Oost (zoals vermeld in het herstelplan).

De toetreding van derden als aandeelhouder van het Warmtebedrijf en de keuze voor het tracé vormen voor de directie de uitgangspunten voor het bedrijfsplan voor de komende vier jaar. De RvC heeft vanwege de onzekerheden de directie opdracht gegeven om te wachten met de opstelling van het bedrijfsplan. Zodra er duidelijkheid is over de structurele aandeelhouderspositie en de strategische

<sup>52</sup> Gemeenteraad Rotterdam, 'Beleidskader Verbonden Partijen 2014-2018', vastgesteld op 27 november 2014, p. 66.

<sup>53</sup> Gemeenteraad Rotterdam, 'Beheerverslag Deelnemingen 2016-2017', september 2017; Gemeenteraad Rotterdam, 'Beheerverslag Deelnemingen 2017-2018', december 2018; Gemeenteraad Rotterdam, 'Jaarrekening 2017', vastgesteld op 14 juni 2017; Gemeenteraad Rotterdam, 'Jaarrekening 2018', vastgesteld op 27 juni 2019.

<sup>54</sup> Projectgroep Doorstart Warmtebedrijf N.V., Gemeente Rotterdam, E.ON Benelux N.V., 'Business case Warmtebedrijf N.V. Uitkoppeling warmte AVI Rozenburg', januari 2010.

<sup>55</sup> Gemeenteraad Rotterdam, 'Beleidskader Verbonden Partijen 2014-2018', vastgesteld op 27 november 2014, p. 8.

<sup>56</sup> Warmtebedrijf Holding B.V., bijlage bij AvA 'Planning Strategisch Plan en Jaarplan', 19 maart 2018.

wensen/keuzen van de aandeelhouders, zal het bedrijfsplan worden opgesteld, door de RvC worden goedgekeurd en ter vaststelling aan de aandeelhouders van dat moment worden voorgelegd.

De rekenkamer constateert dat er niet aan het criterium wordt voldaan. De strategie van het Warmtebedrijf is niet vertaald in een bedrijfsplan. Het valt de rekenkamer op dat, net als bij het ontbreken van een publiek kader in 2-2-1, de contouren van een plan wel aanwezig zijn in het herstelplan, maar dat deze niet formeel zijn vastgelegd. Het gevolg is dat een instrument ontbreekt waarmee kan worden geborgd dat het publieke belang onderdeel is van de strategie van het Warmtebedrijf. Ook kan het Warmtebedrijf niet worden afgerekend op toetsbare doelstellingen ten aanzien van CO<sub>2</sub>- en NO<sub>x</sub>-reductie en is onduidelijk welke prestaties op dit gebied verwacht mogen worden.

#### 2-2-4 *publieke belang in strategie Warmtebedrijf*

Een formeel document waarin de strategische koers van het Warmtebedrijf is vastgelegd, ontbreekt. Volgens bestuurders van het Warmtebedrijf fungeert het herstelplan en de uitwerking daarvan in business cases, momenteel als belangrijkste richtinggevende document voor het Warmtebedrijf.<sup>57</sup> Het college heeft ten aanzien van het herstelplan opgemerkt dat het plan geen formele strategie betreft, maar dat het een koers is die moet leiden tot een verbetering van de financiële positie van het Warmtebedrijf.<sup>58</sup> Er zijn echter geen andere documenten aangetroffen die op strategisch niveau als richtinggevend kunnen worden beschouwd voor het Warmtebedrijf. De rekenkamer constateert dan ook dat het herstelplan op dit moment, bij gebrek aan een bedrijfsplan of andere richtinggevende documenten, de facto strategie de is van het Warmtebedrijf.

In het herstelplan staat niet het publieke belang, maar de financiële waarde van het Warmtebedrijf centraal. Het primaire doel van het herstelplan is volgens het college een structureel sluitende business case en continuïteit voor het Warmtebedrijf te worden gerealiseerd, alsmede “een maatschappelijk verantwoord financieel rendement voor de gemeente Rotterdam over het totaal in het Warmtebedrijf geïnvesteerd (eigen) vermogen.”<sup>59</sup> Het publieke belang komt slechts zijdelings aan de orde: er wordt een inschatting gemaakt van de positieve milieueffecten als gevolg van de uitbreiding van het warmtenet.<sup>60</sup> Overigens constateert de rekenkamer, op basis van de berekeningen van een technisch adviesbureau, dat het herstelplan de positieve milieueffecten overschat.<sup>61</sup> Figuur 2-1 vergelijkt de CO<sub>2</sub>-reductie volgens het herstelplan met de huidige situatie en een inschatting op basis van referentiegetallen.

<sup>57</sup> Interview Warmtebedrijf.

<sup>58</sup> Gemeenteraad Rotterdam, 'Beheerverslag deelnemingen 2016-2017', september 2017, p. 23.

<sup>59</sup> Gemeenteraad Rotterdam, 'Herstelplan Warmtebedrijf Rotterdam', vastgesteld op 2 juni 2016.

<sup>60</sup> Warmtebedrijf Rotterdam, 'Herstelplan Warmtebedrijf Rotterdam', 29 februari 2016.

<sup>61</sup> CE Delft in opdracht van Rekenkamer Rotterdam, notitie 'Maatschappelijke en milieueffecten Herstelplan WBR', 2019.

**figuur 2-1: overzicht CO<sub>2</sub>-reductie herstelplan (in kiloton)**

	Gas-referentie	Huidig	Nieuw	Reductie t.o.v. huidig	Reductie t.o.v. gas	Reductie in Herstelplan
Nuon Warmte	53,3	35,2	17,6	17,6	35,7	60-70
Heineken	11,9		2,9	9,0	9,0	
Vondelingenweg	44,6		7,7	37,0	37,0	44
<b>Totaal</b>	<b>109,9</b>	<b>91,7</b>	<b>28,1</b>	<b>63,6</b>	<b>81,7</b>	<b>104-114</b>

bron: CE Delft, 'Analyse van het Herstelplan Warmtebedrijf Rotterdam', februari 2019.

Uit de figuur blijkt dat, vergeleken met de gas-referentie, de verwachte reductie (81,7 kiloton) aanzienlijk minder dan is vermeld in het herstelplan uit 2016 (104-114 kiloton).<sup>62</sup> Voor het bepalen van de NO<sub>x</sub>-emissiereductie door warmtelevering bestaat in Nederland (nog) geen eenduidige methodiek. Op basis van ruwe berekeningen ligt ook de verwachte NO<sub>x</sub>-reductie onder de waarden die zijn vermeld in het herstelplan.<sup>63</sup>

#### 2-2-5 bestuurlijke verantwoordelijkheden

##### *betrokkenheid vakwethouder en wethouder Financiën*

Volgens het beleidskader verbonden partijen<sup>64</sup> dient de vakwethouder binnen het college van B en W de borging van het publiek belang en de realisatie van de gemeentelijke beleidsdoelstellingen te behartigen. De wethouder Financiën ziet toe op de optimale financiële prestatie van de verbonden partij en het behoud van publieke waarde. De reden voor deze taakverdeling is dat met gemeentelijke deelnemingen tegenstrijdige belangen gemoeid (kunnen) zijn. Zo kan het financiële belang van de gemeente als aandeelhouder van een deelneming op gespannen voet staan met het belang dat is gemoeid met de beleidsmatige doelstelling waar de deelneming aan bijdraagt. Door bestuurlijke verantwoordelijkheden te scheiden wordt bewerkstelligd dat een transparante afweging plaatsvindt in het college van B en W tussen het financiële belang en het publieke belang.

De vakwethouder is namens het college van B en W in principe het eerste aanspreekpunt voor de verbonden partij, maar indien het publiek belang beperkt is tot de continuïteit van de onderneming en optimale financiële prestatie kan deze rol ook worden vervuld door de wethouder Financiën. Ook indien een besluit tot afstoting van een deelneming is genomen, vindt het afstoten van de deelneming plaats onder verantwoordelijkheid van de wethouder Financiën. Beide situaties zijn niet aan de orde bij het Warmtebedrijf.

Uit de voorgeschreven taakverdeling in het beleidskader blijkt verder dat de verwachte betrokkenheid van de vakwethouder en de wethouder Financiën varieert afhankelijk van het onderwerp van besluitvorming. Bij besluiten die puur financieel van aard zijn

<sup>62</sup> In de ambtelijke reactie op deze nota is een toelichting gegeven op dit verschil. Dit verschil wordt grotendeels veroorzaakt doordat in het herstelplan is gerekend met de gas-referentie in plaats van met de huidige situatie. De gemeente erkent dat rekenkamer in de vergelijking terecht rekent ten opzichte van de huidige (warmtenet) situatie. Ander verklaringen zijn veranderingen in het ontwerp door de tijd heen (minder warmtevraag Heineken) of gehanteerde uitgangspunten (wel/niet groei meenemen, percentage havenwarmte, emissiefactor aardgas).

<sup>63</sup> CE Delft in opdracht van Rekenkamer Rotterdam, notitie 'Maatschappelijke en milieueffecten Herstelplan WBR', 2019.

<sup>64</sup> Gemeenteraad Rotterdam, 'Beleidskader Verbonden Partijen 2014-2018', vastgesteld op 27 november 2014, p. 54.



en geen impact hebben op het publieke belang, dient met name de wethouder Financiën betrokken te zijn. Betrokkenheid van de vakwethouder is in deze situatie niet per definitie noodzakelijk. Rondom de voorbereiding<sup>65</sup> van belangrijke besluiten, die gevolgen kunnen hebben voor het financiële en het publieke belang, dient ook de vakwethouder betrokken te zijn. Er mag worden verwacht dat beide wethouders betrokken zijn bij het opstellen van de agendapost, ofwel als steller van de agendapost, ofwel door het uitbrengen van een advies vooraf bij de agendapost. Uit agendaposten en aantekeningen bij besluiten over de deelneming dient verder te blijken dat een expliciete afweging tussen beide belangen is gemaakt.

Het publiek belang dat wordt beoogd met het Warmtebedrijf viel in de collegeperiode 2014-2018 onder de portefeuille van de wethouder Milieu, Duurzaamheid en Cultuur (MDC). Deze wethouder was derhalve de vakwethouder zoals bedoeld in het beleidskader verbonden partijen. Na het voortijdige vertrek van deze wethouder in februari 2018 nam de wethouder Financiën, Organisatie, Haven, Binnenstad en Sport (FOHBS, later FOHSMD en in de huidige collegeperiode FOHG<sup>66</sup>) de portefeuille Duurzaamheid over totdat het nieuwe college aantrad. In de huidige collegeperiode (2018-2022) zijn twee wethouders beleidsmatig betrokken bij het publieke belang dat is gemoeid met het Warmtebedrijf. Vermindering van de emissie van CO<sub>2</sub> en de verbetering van de lokale luchtkwaliteit is de verantwoordelijkheid van de wethouder Duurzaamheid, Luchtkwaliteit en Energietransitie (DLE). Benutting van warmte in plaats van gas is de verantwoordelijkheid van de wethouder Bouwen, Wonen en Energietransitie gebouwde omgeving (BWE). Bij de afsluiting van huizen van het gas is een warmtenet veelal het meest kostenefficiënte alternatief.

De rekenkamer heeft onderzocht of het handelen van het college van B en W voldoet aan de criteria van de rekenkamer. Daarbij heeft de rekenkamer de agendaposten met betrekking tot de deelneming in het Warmtebedrijf, in de periode 2 juni 2016 tot en met heden, geanalyseerd. De rekenkamer heeft zich beperkt tot agendaposten over privaatrechtelijke rechtshandelingen waarvan de waarde een miljoen euro te boven gaat, of die van ingrijpende betekenis zijn voor het Warmtebedrijf.<sup>67</sup> In tabel 2-3 is weergegeven welke wethouder steller is van deze agendaposten, door welke wethouder advies is verstrekt en in hoeverre een expliciete afweging is gemaakt tussen het financiële en het publieke belang. Aangezien deze paragraaf betrekking heeft op de taakverdeling tussen wethouders zijn betrokken ambtelijke afdelingen bij de agendaposten uit het overzicht weggelaten.

<sup>65</sup> Het criterium dat wordt getoetst betreft de formele voorbereiding van de besluitvorming. Uit de agendaposten kan niet worden opgemaakt of er op andere wijze vooraf contact is geweest met de vakwethouder over het voorgenomen besluit.

<sup>66</sup> Respectievelijk Financiën, Organisatie, Haven, Sport, Mobiliteit en Duurzaamheid en Financiën, Organisatie, Haven en Grote projecten.

<sup>67</sup> Hierbij wordt aangesloten op de grens die in artikel 13.12 van de statuten van Warmtebedrijf Holding B.V. wordt gehanteerd voor besluiten die goedkeuring van de AvA vereisen.



**tabel 2-3: betrokkenheid wethouders rechtshandelingen Warmtebedrijf**

datum agendapost	besluit of overeenkomst	steller agendapost	advies door	afweging beide belangen?
10 mei 2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>uitvoerings- en wijzigingsovereenkomsten Warmtebedrijf- gemeente</li> </ul>	FOHBS	MDC	nee
10 mei 2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>warmteafname-overeenkomst AVR</li> </ul>	FOHBS	MDC VHB	nee
31 januari 2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>term sheet wordt onderdeel van de warmte-afname overeenkomst met AVR</li> </ul>	FOHBS	-	nee
5 september 2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>comfort letter gemeente aan Nuon</li> </ul>	FOHBS	-	nee
31 oktober 2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>warmtelevering- en warmtetransportovereenkomst Nuon en Warmtebedrijf</li> <li>vorming Warmtebedrijf Holding</li> <li>verlenging borgstelling tot 31 december 2018 en goedkeuring aanvullende bancaire lening Warmtebedrijf voor € 4,5 mln.</li> </ul>	FOHBS	-	nee
10 juli 2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>goedkeuring verlenging bancaire lening Warmtebedrijf tot 15 januari 2019 en aanvullende lening voor € 4 mln.</li> </ul>	FOHSMD	-	nee
11 december 2018 (concept) 19 februari 2019 (definitief)	<ul style="list-style-type: none"> <li>beëindiging borgstelling, storting additioneel vermogen, niet in rekening brengen borgpremies, volgens</li> <li>bestuursovereenkomst met provincie Zuid-Holland</li> </ul>	FOHG DLE	- -	ja nee
15 januari 2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>goedkeuring verlenging bancaire lening Warmtebedrijf en continueren borgstelling tot 1 september 2019</li> </ul>	FOHG	-	nee
21 mei 2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>goedkeuring verlenging bancaire lening Warmtebedrijf tot 1 oktober 2020 en continueren gemeentelijke borg.</li> </ul>	DLE	FOHG BWE	nee

Uit tabel 2-3 blijkt de wethouder Financiën vanaf het herstelplan tot februari 2019 'in the lead' is geweest bij de voorbereiding van alle belangrijke collegebesluiten. De wethouder Financiën is tot het voorjaar van 2019 in alle gevallen de steller van de post, ook als het gaat om onderwerpen die niet enkel financieel van aard zijn. De vakwethouder geeft enkel bij twee agendaposten uit mei 2016 ter vergadering advies. Eenmaal is de wethouder Veiligheid, Bestuur en Handhaving (VHB) om advies

gevraagd bij een agendapost maar deze wethouder is verder niet betrokken bij het dossier Warmtebedrijf.

De rekenkamer constateert dat de betrokkenheid van de vakwethouder bij de besluitvorming over het Warmtebedrijf in de onderzochte periode tot aan februari 2019 gering is geweest.<sup>68</sup> Deze bevinding was reeds onderdeel van de brief van de rekenkamer van 5 februari 2019. In deze brief is de aanbeveling gedaan om het beheer van de deelneming op dit punt in overeenstemming te brengen met het beleidskader verbonden partijen. In zijn reactie op de brief van de rekenkamer stelde het college dat het Warmtebedrijf eerst financieel op orde moest worden gebracht, maar dat het beheer na besluitvorming een nieuwe fase in zal gaan, waarbij zowel de vakwethouder als de wethouder BWE in de lead zijn.<sup>69</sup>

Vanaf februari 2019 blijkt een grotere betrokkenheid van de vakwethouder. Zo is de vakwethouder de steller van de agendapost met betrekking tot het finaliseren van de bestuursovereenkomst, waarvan het concept nog eind 2018 door de toenmalige wethouder Financiën is opgesteld.<sup>70</sup> Ook bij de agendapost betreffende verlenging van de garantie voor het Warmtebedrijf is de vakwethouder de steller van de post en dit geldt ook voor de overige agendaposten in mei en juni 2019 (geen besluiten of rechtshandelingen). De wethouders FOHG en BWE geven bij de agendaposten ter vergadering advies.

Door de betrokken ambtenaren en (voormalige) wethouders worden verschillende verklaringen gegeven voor de geringe betrokkenheid van de vakwethouder in de periode tot februari 2019. Volgens de wethouder DLE heeft de voormalig wethouder Financiën na het vertrek van de voormalig wethouder Duurzaam (februari 2018) het dossier Warmtebedrijf volledig overgenomen.<sup>71</sup> In het constituerend beraad bij de coalitievorming in 2018 is toen besloten dit te verlengen, mede vanwege de complexiteit van het dossier en het feit dat de wethouder Financiën op de hoogte was van dit dossier, terwijl de nieuwe wethouder Duurzaam dit nog niet was. Op een verzoek van de rekenkamer om een gesprek over het dossier Warmtebedrijf in oktober 2018 gaf de wethouder DLE aan dat 'het Warmtebedrijf de portefeuille van wethouder Financiën betreft en er derhalve geen afspraak met hem ingepland hoeft te worden'.<sup>72</sup> Met het vertrek van de wethouder Financiën begin februari 2019 is deze taakverdeling gewijzigd. De wethouder DLE heeft toen tijdelijk het volledige dossier Warmtebedrijf van de voormalig wethouder Financiën overgenomen. Met het aantreden van de huidige wethouder Financiën in maart 2019 is besloten de taakverdeling in te richten zoals beschreven in het beleidskader verbonden partijen, waarbij de rol van de vakwethouder ten aanzien van het Warmtebedrijf wordt vervuld door de wethouder DLE.<sup>73</sup>

<sup>68</sup> In de ambtelijke reactie wordt aangegeven dat de vakwethouder middels ambtelijke presentaties en stafoverleggen wel degelijk is geïnformeerd over de voorbereiding op de besluitvorming. Dit betekent echter niet dat hiermee een transparante belangenafweging is geborgd. De invloed van de vakwethouder dient ook procesmatig en formeel geborgd te zijn in de besluitvorming.

<sup>69</sup> College van B en W, brief aan de gemeenteraad 'Reactie college op brief rekenkamer t.a.v. beoordeling vervolgstap herstelplan Warmtebedrijf Rotterdam', 5 februari 2019.

<sup>70</sup> College van B en W, agendapost 'Bestuursovereenkomst met provincie Zuid-Holland inzake Warmtebedrijf Rotterdam', 11 december 2018.

<sup>71</sup> Interview wethouder Duurzaamheid, Luchtkwaliteit en Energietransitie.

<sup>72</sup> E-mail medewerker secretariaat wethouder Duurzaamheid, Luchtkwaliteit en Energietransitie.

<sup>73</sup> Interview wethouder Duurzaamheid, Luchtkwaliteit en Energietransitie.

De voormalige wethouder Financiën en betrokken ambtenaren geven echter een andere verklaring voor de geringe betrokkenheid van de toenmalige vakwethouder. Volgens hen was dit een gevolg van de inhoudelijke focus in het dossier Warmtebedrijf op de continuïteit en de financiële situatie van Warmtebedrijf<sup>74</sup>. De rekenkamer merkt in dit kader op dat, volgens het beleidskader verbonden partijen, geen betrokkenheid is vereist van de vakwethouder als het publiek belang van de deelneming beperkt is tot de continuïteit van de onderneming en optimale financiële prestatie. Deze situatie is echter niet aan de orde: hoewel de focus ligt op de continuïteit van het Warmtebedrijf, is het publieke belang van het Warmtebedrijf nog aanwezig.

Tevens wordt door de voormalig wethouder Financiën opgemerkt dat de betrokkenheid van de vakwethouder groter zou zijn dan zichtbaar is in de agendaposten. Zo had de vakwethouder (en andere wethouders) wel een inbreng met betrekking tot het Warmtebedrijf in de collegevergaderingen.<sup>75</sup> Dit is echter niet zichtbaar in de aantekeningen van de collegevergaderingen. Ook wordt door de voormalig wethouder Financiën gewezen op de betrokkenheid van de vakwethouder bij het Warmtebedrijf door middel van het Bestuurlijk Team Energietransitie (BTE).<sup>76</sup> Het BTE is in oktober 2018 geformeerd en zet zich in voor de energietransitie in Rotterdam. Aan het BTE nemen onder andere de wethouder Financiën, wethouder DLE en wethouder BWE deel. Een van de doelen van dit team is het waarborgen van inhoudelijke en bestuurlijke samenhang van de energietransitie en zorgen dat het college de integrale doelen daadwerkelijk gaat realiseren. Ook wordt de besluitvorming in het college voorbereid.<sup>77</sup> In het BTE wordt onder andere gesproken over de concessies voor warmtelevering in Rozenburg en de bestaande concessies aan Nuon en Eneco. In dit verband wordt ook over het Warmtebedrijf gesproken. Geen van de besluiten in tabel 2-2 is echter besproken in het BTE. Dit is ook niet de insteek van het BTE; zo blijkt uit een reactie van de gemeente op vragen van de rekenkamer.<sup>78</sup>

#### *inrichting bestuurlijke stuurgroep Warmtebedrijf*

In de raadsbrief van 16 april 2019 stelt het college naar aanleiding van de opgelopen vertraging diverse maatregelen voor om tot een goede wegging van zowel het publiek als het financieel belang te komen. Er is een bestuurlijke stuurgroep gericht op Warmtebedrijf ingesteld, bestaande uit de wethouders Duurzaamheid, Financiën en Bouwen. In deze stuurgroep worden agendaposten en collegebesluiten voorbereid door de drie betrokken wethouders.<sup>79</sup> Het instellen van een bestuurlijke stuurgroep is

<sup>74</sup> Interview ambtelijk medewerker, 3 september 2018 en interview voormalig wethouder Financiën.

<sup>75</sup> Interview voormalig wethouder Financiën. Betrokken medewerkers merkten verder op dat moties van de gemeenteraad inzake het Warmtebedrijf en duurzaamheidsaspecten van het dossier Warmtebedrijf ook met de vakwethouder voor besproken. De rekenkamer constateert dat deze opmerking echter gaat over informatievoorziening aan de vakwethouder en geen betrekking heeft op de besluitvorming over het Warmtebedrijf. Bron: interview ambtelijk medewerker.

<sup>76</sup> In de ambtelijke reactie op deze nota wordt verder gewezen op de nauwe betrokkenheid van de Wethouder Duurzaam bij de regionale aanpak inzake Warmte en de warmte-alliantie. De rekenkamer erkent dat de vakwethouder verschillende brieven heeft verstuurd aan de gemeenteraad over de energietransitie, het afkoppelen van gas en het benutten van restwarmte. De rekenkamer constateert echter dat de aansturing van WBR en de energietransitie aparte trajecten betreffen, terwijl onderlinge samenhang juist gewenst is.

<sup>77</sup> Gemeente Rotterdam, 'Startnotitie Bestuurlijk Team Energietransitie', 19 oktober 2018.

<sup>78</sup> E-mail ambtenaar, 13 mei 2019.

<sup>79</sup> Interview wethouder Duurzaamheid, Luchtkwaliteit en Energietransitie.

conform de aanbevelingen die de rekenkamer heeft gedaan in de brief d.d. 5 februari 2019. De daadwerkelijke betrokkenheid van de drie wethouders blijkt ook uit de daaropvolgende agendapost van het college over het Warmtebedrijf.<sup>80</sup>

#### *afweging publiek en financieel belang*

Naast de betrokkenheid van de vakwethouder bij de agendaposten heeft de rekenkamer onderzocht in hoeverre een afweging tussen het publieke en het financiële belang wordt gemaakt in deze agendaposten. Uit tabel 2-3 blijkt dat in slechts één agendapost een expliciete afweging wordt gemaakt tussen het financieel en het publiek belang dat gemoeid is met het Warmtebedrijf.<sup>81</sup> Het betreft de agendapost van 11 december 2018<sup>82</sup>, die betrekking heeft op de (concept) bestuursovereenkomst met de provincie Zuid-Holland. Uit de agendapost blijkt dat het publieke belang niet de boventoon heeft gevoerd in de afwegingen, mede om een faillissement van het Warmtebedrijf te voorkomen. In de agendapost van 10 mei 2016<sup>83</sup> wordt in het kader van de warmteovereenkomst met AVR ook een afweging gemaakt tussen het publieke belang en het financiële belang. Het gaat hier echter om het publieke belang ten aanzien van (scheiding van) afval en niet om het belang dat is gemoeid met het Warmtebedrijf.

#### 2-2-6 *ambtelijke verantwoordelijkheden*

##### *intensiteit beheer*

De intensiteit van de aandacht voor het beheer van de deelneming is afhankelijk van de impact van het publieke belang en de omvang van het financieel risico dat is gemoeid met de deelneming. Gezien de grote financiële risico's die zijn gemoeid met de deelneming in het Warmtebedrijf, is volgens het beleidskader verbonden partijen proactief beheer geboden. Wat proactief beheer behelst, blijkt echter niet uit het beleidskader. De ambtelijke contactpersonen laten, gevraagd naar een nadere invulling van proactief beheer, weten dat de uitkomsten van het rekenkameronderzoek en de raadsbehandeling van het rapport zullen worden gebruikt om proactief beheer nader te omschrijven in het nieuwe beleidskader verbonden partijen.<sup>84</sup> De rekenkamer verwacht dat proactief beheer minimaal inhoudt:

- maandelijks overleg tussen de gemeente en de directie van het Warmtebedrijf;
- maandelijks managementrapportages aan de gemeente.

Ook ten aanzien van de organisatie van het proactief beheer bevat het beleidskader geen normen. Mede gezien de financiële omvang en complexiteit van het beheer van de deelneming in het Warmtebedrijf (en in lijn met de Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken)<sup>85</sup> verwacht de rekenkamer:

<sup>80</sup> College van B en W, agendapost 'Verlenging financiering en liquiditeitssteun Warmtebedrijf', 21 mei 2019.

<sup>81</sup> In de brief inzake de beoordeling van de vervolgstap dd. 5 februari 2019 constateert de rekenkamer reeds dat een expliciete afweging tussen het publieke en het financiële belang ontbreekt.

<sup>82</sup> College van B en W, agendapost 'Bestuursovereenkomst met provincie Zuid-Holland inzake Warmtebedrijf Rotterdam', 11 december 2018.

<sup>83</sup> College van B en W, agendapost 'Warmtebedrijf Rotterdam versus openbare aanbesteding opdracht tot nascheiding kunststof', 10 mei 2016.

<sup>84</sup> Interview ambtenaren.

<sup>85</sup> Gemeente Rotterdam, 'De Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken. Plan van Aanpak ter uitvoering van de door de gemeenteraad overgenomen aanbevelingen van de onderzoekscommissie Museumgarage', mei 2008.

- een duidelijke beheerorganisatie met een bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever, projectmanager en een projectcontroller.
- de ambtelijke opdrachtgever is directeur van één van de clusters.
- escalaties lopen via de lijn: projectmanager aan ambtelijk opdrachtgever aan bestuurlijk opdrachtgever.

#### *maandelijks overleg*

Volgens de voormalige wethouder Financiën is er minimaal wekelijks overleg tussen de gemeente en het Warmtebedrijf over de uitvoering van het herstelplan.<sup>86</sup> De rekenkamer heeft agenda's ontvangen van overleggen<sup>87</sup> waaruit blijkt dat tussen juli 2018 en juli 2019 minimaal tweewekelijks overleg heeft plaatsgevonden tussen de gemeente, directie en functionarissen van het Warmtebedrijf en andere partijen (zoals de provincie en externe adviseurs) in het kader van de mogelijke verkoop van het Warmtebedrijf. Deze gesprekken zijn na november 2018 gecontinueerd als 'stuurgroep WBR'. Uit de agenda's kan worden herleid dat verslagen en actiepunten zouden zijn vastgelegd.<sup>88</sup>

Er is daarnaast enige malen een tweewekelijks overleg 'aandeelhouderscommissie' gehouden, met de directie van het Warmtebedrijf en vertegenwoordigers van de aandeelhouders, de provincie en de gemeente. De rekenkamer heeft een voorbeeld ontvangen van twee verslagen (namelijk 25 juni en 19 juli 2018) en de agenda van één aandeelhouderscommissie.<sup>89</sup> Uit de verslagen blijkt dat de directie van het Warmtebedrijf niet bij deze vergaderingen aanwezig was.<sup>90</sup> De rekenkamer heeft meer voorbeelden opgevraagd, maar in reactie heeft de gemeente aangegeven dat de aandeelhouderscommissie enkele keren heeft plaatsgevonden. Het contact met de provincie is volgens een betrokken ambtenaar al dermate intensief dat er geen aparte aandeelhouderscommissies meer bijeen zijn geroepen.<sup>91</sup> Voor de oprichting van de aandeelhouderscommissie was er volgens de gemeente tweewekelijks overleg tussen de topambtenaar, ambtenaren, en functionarissen van het Warmtebedrijf. In dit overleg werden met name de voortgang van het herstelplan besproken. Er werden geen agenda en notulen opgesteld.<sup>92</sup> Wel hebben er, weliswaar met wisselende frequentie, aandeelhoudersvergaderingen plaatsgevonden.<sup>93</sup>

De rekenkamer constateert dat er frequent overleg heeft plaatsgevonden tussen de directie en functionarissen van het Warmtebedrijf, de gemeente en andere betrokkenen, in verschillende samenstellingen. De vastlegging van deze gesprekken is voor verbetering vatbaar.

<sup>86</sup> Interview voormalig wethouder Financiën.

<sup>87</sup> Email ambtenaar, 6 september 2019.

<sup>88</sup> De rekenkamer heeft enkele verslagen ontvangen: de notulen van bijeenkomsten op 16 mei, 20 en 27 juni 2019. Bron: e-mail ambtenaar, 9 september 2019.

<sup>89</sup> Warmtebedrijf Holding B.V., Verslag en agenda aandeelhouderscommissie 19 juli 2018.

<sup>90</sup> De directeur van het Warmtebedrijf zou beschikbaar zijn om aan te schuiven, maar dit is niet gebeurd. Bron: e-mail ambtenaar, 17 juli 2018.

<sup>91</sup> E-mail ambtenaar, 19 december 2018.

<sup>92</sup> Ibid.

<sup>93</sup> Het betreffen AvA's van 21 mei 2014 (Explo), 16 december 2015 (Infra) op 24 maart en 25 september 2017 (Infra en Explo), 27 maart, 19 april, 7 september en 18 december 2018 (Warmtebedrijf Holding BV). In 2015 en 2016 zijn vrijwel alle AvA vergaderingen geannuleerd. Volgens betrokken ambtenaren is dit vermoedelijk omdat er destijds geen jaarverslagen gereed waren om vast te stellen en er zeer intensief contact was tussen de gemeente, de directie en de RvC van het Warmtebedrijf over de te nemen stappen. Bron: E-mail ambtenaar, 20 december 2018.

Uit de ontvangen documenten en interviews blijkt verder een grote betrokkenheid van de gemeente bij het Warmtebedrijf. Volgens de voormalig wethouder Financiën<sup>94</sup> komt de intensiviteit van het beheer tot uitdrukking in de frequentie van de gesprekken met de deelneming (minimaal wekelijks, soms meer) en de personele inzet vanuit de gemeente, namelijk de topambtenaar en een voor het beheer van de deelneming in het Warmtebedrijf vrijgestelde medewerker bij de afdeling Treasury en deelnemingen. Deze intensieve betrokkenheid behoeft echter volgens de wethouder waakzaamheid om te voorkomen dat aandeelhouders op de stoel van de directie of de RvC gaan zitten. Dit is overigens ook een uitgangspunt in het beleidskader verbonden partijen: het op afstand plaatsen van een organisatie betekent sturing op hoofdlijnen.<sup>95</sup> De gemeente, als aandeelhouder, dient daarom gepaste afstand te bewaren tot een deelneming, zodat de directie en Raad van Commissarissen hun verantwoordelijkheden kunnen nemen.

Deze waakzaamheid blijkt echter niet uit het feitelijke handelen van de gemeente. De rekenkamer constateert dat de betrokken ambtenaren weinig afstand bewaren ten opzichte van de deelneming. Zo voeren ambtenaren van de gemeente onderhandelingen met verschillende stakeholders en (mogelijke) leveranciers, financiers en afnemers van het Warmtebedrijf. Een voorbeeld is de onderhandeling over overeenkomst(en) tussen AVR en het Warmtebedrijf in het kader van de mediation, waarbij de topambtenaar van de gemeente een leidende rol vervulde.<sup>96</sup> Bij de onderhandelingen zijn geen vertegenwoordigers van het Warmtebedrijf aanwezig.<sup>97</sup> Een ander voorbeeld betreft de onderhandelingen tussen het Warmtebedrijf en Nuon, waar de topambtenaar en een ambtenaar van de provincie Zuid-Holland aanwezig zijn en actief participeren in de onderhandelingen.<sup>98</sup> Ook bij het opstellen van de herstelplan voor het Warmtebedrijf, de vervolgstap, de onderliggende business case en de externe toetsing van deze business case zijn ambtenaren van de gemeente intensief betrokken.

#### *maandelijkse managementrapportages*

De gemeente ontvangt maandelijks rapportages van de directie van het Warmtebedrijf over de 'economische en ecologische prestaties' van het Warmtebedrijf.<sup>99</sup> De rekenkamer heeft voorbeelden ontvangen van rapportages over juni 2018 en de periode oktober 2018 tot en met januari 2019. Deze rapportages behandelen de uitvoering van het herstelplan en de reguliere bedrijfsvoering van het Warmtebedrijf.

<sup>94</sup> Interview voormalig wethouder Financiën.

<sup>95</sup> Gemeenteraad Rotterdam, 'Beleidskader Verbonden Partijen 2014-2018', vastgesteld op 27 november 2014, p. 7.

<sup>96</sup> In de ambtelijke reactie op deze nota wordt door de gemeente opgemerkt dat de gesprekken met WBR onderdeel waren van een mediation traject onder externe begeleiding. Volgens de gemeente was wegens de juridische kwesties tussen WBR en de ketenpartners directe deelname van WBR aan de gesprekken niet opportuun. Overigens constateert de rekenkamer dat volgens het verslag bij de onderhandelingen met AVR geen externe mediator aanwezig was.

<sup>97</sup> Samenvatting besprekingen AVR – gemeente Rotterdam, 22 en 26 april 2016. Door een bestuurder van het Warmtebedrijf wordt in algemene zin opgemerkt dat hij niet bij de gesprekken in het kader van het mediation traject was, dat dit traject vanuit de Gemeente werd geleid en deze bestuurder de uitkomst als gegeven accepteerde. Bron: interview ambtenaar. In de ambtelijke reactie op deze nota wordt door de gemeente opgemerkt dat de aanwezigheid van vertegenwoordigers van de provincie en de gemeente nodig was om de commitment van de aandeelhouders jegens NUON te bevestigen. Ook wilden de aandeelhouders uit eerste hand vernemen wat de voortgang van de onderhandelingen was.

<sup>98</sup> Warmbedrijf Rotterdam, Management overleg PZH/GR/WBR – Nuon, 13 juli 2017.

<sup>99</sup> Interview ambtenaar.

Als bijlagen bij deze rapportage zijn onder andere een liquiditeitsbegroting en een overzicht van de gerealiseerde CO<sub>2</sub> emissiereductie opgenomen. Hiermee wordt voldaan aan het criterium van de rekenkamer.

#### *beheerorganisatie*

De ambtelijke verantwoordelijkheid voor het beheer van de deelneming en de uitvoering van het herstelplan lag tot oktober 2017 bij een voormalig topambtenaar ressorterend onder het cluster Bestuur en Concern Ondersteuning (BCO).<sup>100</sup> De ambtelijke opdrachtgevers van deze topambtenaar waren de directeur SO (beleidsinhoudelijk) en directeur Middelen en Control (beheer deelneming).<sup>101</sup> Daarna werd het beheer van de deelneming en de uitvoering van het herstelplan ondergebracht in de lijnorganisatie, namelijk bij het team Treasury en Deelnemingen, ressorterend onder de afdeling Concern Control van het cluster Middelen en Control.

Er is geen zichtbare betrokkenheid van de hogere ambtelijke leiding (clusterdirecteur), noch een kritische onafhankelijke toets van een projectcontroller op besluiten en overeenkomsten, de informatievoorziening (waaronder rapportages aan college en raad) over de deelneming en het risicomangement. Uit de door de rekenkamer geraadpleegde documenten en interviews blijkt geen escalatielijns via een ambtelijke opdrachtgever naar de bestuurlijk opdrachtgever. De topambtenaar, en vanaf juli 2017 de medewerkers van het team treasury en deelnemingen, voeren het beheer van de deelneming uit, rechtstreeks aangestuurd door de wethouder Financiën. Besluiten en overeenkomsten werden besproken met het team deelnemingen en in de staf van één van beide betrokken wethouders. Vervolgens werd het een agendapost voor het college.<sup>102</sup>

Het ontbreken van een duidelijke scheiding van taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en mandaten maakt het beheer van de deelneming kwetsbaar. Er werd sterk gesteund op de kennis en expertise van slechts enkele ambtenaren, naast een groot aantal externe adviseurs. Gezien de complexiteit en lange geschiedenis van het 'dossier Warmtebedrijf', de vereiste financieel-juridische kennis en de beperkte ruimte voor checks en balances is de kans op fouten of onzorgvuldigheden groot.

In het voorjaar van 2019 kondigt het college aan om, in lijn met de aanbevelingen van de rekenkamer, een ambtelijke stuurgroep in te stellen bestaande uit vertegenwoordigers op directieniveau van Stadsontwikkeling en Middelen en Control<sup>103</sup> en een programmadirecteur.<sup>104</sup> Hiermee is de afweging tussen het publieke belang en het financiële belang beter geborgd. De gemeentesecretaris is ambtelijk opdrachtgever van de programmadirecteur. De taak van de programmadirecteur is "zorg voor inzicht, beheersing en handelingsperspectief in de casus Warmtebedrijf".<sup>105</sup> In de praktijk betekent dat volgens betrokken ambtenaren: het coördineren van acties en samenhang tussen verschillende ambtelijke afdelingen. De

<sup>100</sup> Interview ambtenaar.

<sup>101</sup> Interview ambtenaar.

<sup>102</sup> Ibid.

<sup>103</sup> College van B en W, brief aan de gemeenteraad 'Warmtebedrijf', 16 april 2019.

<sup>104</sup> College van B en W, brief aan de gemeenteraad 'Warmtebedrijf', 9 mei 2019.

<sup>105</sup> Programmaoverzicht, ontvangen op 9 juli 2019.



programmadirecteur is niet eindverantwoordelijk voor deze activiteiten; die ligt in de lijn.<sup>106</sup>

#### *afstemming met beleidscluster*

In het geval van beleidsrijke verbonden partijen dient er nauwe afstemming te zijn tussen de concernstaf en het beleidscluster, die beide een dossierverantwoordelijke aanstellen. Er is door het beleidscluster Stadsontwikkeling geen formele dossierverantwoordelijke voor het Warmtebedrijf aangesteld. Wel is vanuit het programmabureau Duurzaam, dat enige tijd een separate entiteit rechtstreeks onder de concerndirectie vormde, een medewerker als adviseur verbonden geweest aan het team van de topambtenaar.<sup>107</sup> Deze medewerker adviseerde over het thema CO<sub>2</sub>-reductie en over technische aspecten van warmteleidingen. Toen het programmabureau is opgeheven en de ambtelijke verantwoordelijkheid voor het programma Duurzaam is overgegaan naar het cluster Stadsontwikkeling, was er niet langer een projectteam.

De betreffende medewerker is verder aanwezig geweest bij stafoverleggen van de wethouders Financiën en Duurzaamheid en bij het college, als daar technische vragen over duurzaamheid aan de orde komen. Daarnaast nam de medewerker soms deel aan het stafoverleg deelnemingen, als daar aanleiding toe was. Verder heeft deze medewerker enige tijd overleggen met de Warmtealliantie<sup>108</sup> bijgewoond. Naarmate het zwaartepunt van het dossier meer op de financiën kwam te liggen, werden deze overleggen meer door een medewerker van het team Treasury en deelnemingen bezocht. De medewerker was verder betrokken bij (de voorbereiding) van presentaties aan de gemeenteraad over de rol van restwarmte in de energietransitie en bij ambtelijke voorbereiding op besluiten over het Warmtebedrijf. Met de invulling van de ambtelijke stuurgroep in het voorjaar van 2019 is de betrokkenheid van het beleidscluster weer organisatorisch geborgd.

### 2-3 zeggenschap

*De gemeente heeft voldoende zeggenschap om het publieke belang te borgen en indien nodig bij te sturen. De gemeente heeft als aandeelhouder met een meerderheidsbelang op grond van de statuten een doorslaggevende stem met betrekking tot de strategie en belangrijke of strategische besluiten door het Warmtebedrijf. De reikwijdte van de goedkeuringsbevoegdheid van de AvA is ruimer bij Warmtebedrijf Exploitatie N.V. en Warmtebedrijf Infra N.V. dan bij Warmtebedrijf Holding B.V.*

*De gemeente loopt bij beëindiging van het aandeelhouderschap het risico grote financiële schade te lijden. Er zijn voor de gemeente geen statutaire belemmeringen om uit te treden als aandeelhouder van het Warmtebedrijf, maar op grond van de comfort letter verstrekt aan Nuon moeten de gemeente en de provincie gezamenlijk een meerderheid van de aandelen en de overwegende zeggenschap in het Warmtebedrijf behouden. Bovendien leidt beëindiging van het aandeelhouderschap door verkoop of faillissement van het Warmtebedrijf waarschijnlijk tot hoge kosten*

<sup>106</sup> Interview ambtenaren.

<sup>107</sup> Interview ambtenaar.

<sup>108</sup> Zie kader 'levering warmte aan Leiden via alternatief tracé' in paragraaf 3-3-2 voor een toelichting.



*voor de gemeente, door de lage marktwaarde van het Warmtebedrijf en verplichtingen ten aanzien van de financiering van het Warmtebedrijf.*

2-3-1 *goedkeuringsbevoegdheid*

In het beleidskader verbonden partijen 2014-2018 is vermeld dat de zeggenschap van de gemeente als aandeelhouder vastgelegd moet zijn in de statuten van de verbonden partij. Bij het aangaan van nieuwe deelnemingen hanteert de gemeente als uitgangspunt dat de AvA, naast de wettelijk vastgelegde bevoegdheden in het Burgerlijk Wetboek 2, tenminste een goedkeuringsbevoegdheid heeft met betrekking tot het strategisch meerjarenplan van de deelneming.<sup>109</sup> In een bijlage bij het beleidskader verbonden partijen is omschreven wat de minimaal vereiste zeggenschap van de gemeente als aandeelhouder zou moeten zijn. Deze minimaal vereiste zeggenschap houdt onder meer in dat de gemeente als aandeelhouder goedkeuring verleent aan belangrijke of strategische besluiten waaronder bedrijfsplan en investeringen.

Tabel 2-4 laat zien in hoeverre de gemeente deze zeggenschap heeft en waar dit in de statuten van het Warmtebedrijf Holding (na 7 december 2017) en Warmtebedrijf Infra N.V. en Exploitatie N.V. (voor 7 december 2017) is bepaald.

**tabel 2-4: goedkeuringsbevoegdheid**

statuten	vaststellen strategische plannen	goedkeuring belangrijke of strategische besluiten
Warmtebedrijf Holding B.V.	artikel 20.1 en 20.2 (meerjarig bedrijfsplan en jaarplan)	artikel 13.12
Warmtebedrijf Infra N.V.	artikel 15.2 (meerjarig bedrijfsplan en begroting)	artikel 15.4 en 15.5
Warmtebedrijf Exploitatie N.V.	artikel 16.2 (jaarplan)	artikel 16.3 en 16.4

Zoals blijkt uit tabel 2-4 heeft de gemeente goedkeuringsbevoegdheid met betrekking tot strategische plannen. De directie is verplicht tot het opstellen van deze plannen, die worden vastgesteld door de AvA. Wel is de reikwijdte van deze goedkeuringsbevoegdheid verschillend voor Warmtebedrijf Holding B.V., Warmtebedrijf Infra N.V. en Warmtebedrijf Exploitatie N.V. Bij Warmtebedrijf Holding is de directie verplicht om een vierjarig bedrijfsplan op te stellen en te actualiseren en een jaarlijkse begroting c.q. jaarplan. Warmtebedrijf Infra N.V. was verplicht om een vierjarig bedrijfsplan op te stellen en een begroting en Warmtebedrijf Exploitatie N.V. alleen een jaarplan en geen meerjarig bedrijfsplan.

Tevens heeft de gemeente goedkeuringsbevoegdheid met betrekking tot belangrijke of strategische besluiten door het Warmtebedrijf. Het gaat daarbij onder andere om:

- het verkrijgen, vervreemden, bezwaren, huren, verhuren en op andere wijze in gebruik of genot nemen en geven van voor de vennootschap strategische activa en registergoederen;

<sup>109</sup> Gemeenteraad Rotterdam, 'Beleidskader Verbonden Partijen 2014-2018', vastgesteld op 27 november 2014, p. 34.

- het uitbreiden van de activiteiten van de vennootschap met een nieuwe tak van bedrijf;
- het verstrekken van borgtochten, garanties, persoonlijke of zakelijke zekerheden en vergelijkbare instrumenten;
- het aangaan van een duurzame rechtstreekse of middellijke samenwerking met een andere onderneming of vennootschap en het verbreken van samenwerking.

Er zijn echter verschillen in de reikwijdte van deze goedkeuringsbevoegdheid. Bij Warmtebedrijf Holding N.V. gaat het slechts om bepaalde besluiten die niet al zijn voorzien in een door de AvA vastgesteld jaarplan of meerjarig bedrijfsplan. Ook bij Warmtebedrijf Infra N.V. gaat het om besluiten die niet reeds onderdeel zijn van een meerjarig bedrijfsplan of begroting, met uitzondering van:

- overdracht van de onderneming;
- duurzame samenwerking met een andere rechtspersoon, als deze van ingrijpende betekenis is voor de vennootschap;
- het nemen of afstoten van een deelneming in het kapitaal van een vennootschap.

Bij Warmtebedrijf Exploitatie N.V. kent in grote lijnen dezelfde goedkeuringsbevoegdheden voor de AvA als Warmtebedrijf Infra N.V., waarbij (anders dan bij Infra N.V.) ook voor juridische fusie of splitsing, faillissement en 'strategische overeenkomsten die van essentieel belang zijn voor de business case waarop de vennootschap opereert' altijd goedkeuring is vereist van de AvA. De goedkeuringsbevoegdheden van de gemeente was bij Infra en Explo ruimer dan bij de holding.

Ook de formuleringen van de besluiten waarvoor goedkeuring is vereist van de AvA verschilt. Zo kennen de statuten van Warmtebedrijf Holding de AvA goedkeuringsbevoegdheid toe ten aanzien van alle niet benoemde (rechts)handelingen waarvan het belang of de waarde een bedrag van € 1 mln. te boven gaat. Dit grensbedrag is niet vermeld in de statuten van Warmtebedrijf Infra N.V. en Warmtebedrijf Exploitatie N.V. Wel bieden de statuten van zowel Warmtebedrijf Holding B.V. Warmtebedrijf Infra N.V. en Warmtebedrijf Exploitatie N.V. de AvA ruimte om een *minimum* grensbedrag te bepalen voor rechtshandelingen waarvoor goedkeuring van de AvA vereist is.

### 2-3-2 uittreding

In het beleidskader verbonden partijen 2014-2018 is vermeld dat de gemeente als aandeelhouder in een vennootschap of onderneming de mogelijkheid moet hebben om uit te treden als aandeelhouder: 'omdat publieke belangen aan verandering onderhevig kunnen zijn hebben verbonden partijen in principe een tijdelijke basis. In de statuten mogen dan ook geen belemmeringen worden opgenomen die een gemeentelijke uittreding bemoeilijken'.<sup>110</sup> Dit sluit in ieder geval goedkeuringsrechten van de directie en/of de Raad van Commissarissen bij de verkoop van aandelen uit.<sup>111</sup>

#### *statutaire belemmeringen uittreding*

De verkoop van aandelen is gereguleerd door de statuten. In zowel de statuten van Warmtebedrijf Holding B.V., Warmtebedrijf Infra N.V. en Warmtebedrijf Exploitatie

<sup>110</sup> Gemeenteraad Rotterdam, 'Beleidskader Verbonden Partijen 2014-2018', vastgesteld op 27 november 2014, p. 7.

<sup>111</sup> Ibid, p.31

N.V. is een blokkeringsregeling opgenomen. Die regeling houdt in dat als een aandeelhouder aandelen wenst over te dragen, deze verplicht is om dat voornemen te melden middels een aangetekende brief aan het bestuur van het Warmtebedrijf. In de brief moet de naam vermeld staan van de voorgestelde verkrijger(s) en van het aantal en soorten van over te dragen aandelen. Die kennisgeving geldt tevens als aanbieding van de aandelen aan de overige aandeelhouders. Het staat de aanbieder van de door hem aangeboden aandelen vrij om de aandelen over te dragen aan de voorgestelde verkrijger, op voorwaarde dat alle medeaandeelhouders schriftelijk verklaren af te zien van hun recht van overname en mits de levering van aandelen geschiedt binnen drie maanden nadat alle medeaandeelhouders de bedoelde verklaring hebben afgelegd.

De rekenkamer constateert dat er geen statutaire belemmeringen zijn om uit te treden als aandeelhouder. De aandelen kunnen worden verkocht aan een derde partij, of indien de medeaandeelhouders dat wensen, aan de medeaandeelhouders. Verkoop van het Warmtebedrijf zal, gezien de financiële positie van het Warmtebedrijf, mogelijk betekenen dat de gemeente een verlies moet nemen door het verschil tussen de overnameprijs en de waardering van het Warmtebedrijf op de gemeentelijke balans.

#### *overige belemmeringen*

Statutair gezien zijn er weliswaar geen belemmeringen voor de gemeente om uit te treden als aandeelhouder, maar de gemeente heeft in het kader van de Warmtetransportovereenkomst en Warmteleveringsovereenkomst van het Warmtebedrijf met Nuon een verklaring ('comfort letter'<sup>112</sup>) afgegeven richting Nuon. Hierin is afgesproken

113

De mogelijkheden om het aandeelhouderschap te beëindigen worden verder beperkt door financieringsverplichtingen die voortvloeien uit de comfort letter en aandeelhoudersovereenkomsten met Warmtebedrijf Exploitatie N.V. en Warmtebedrijf Holding B.V.

114

<sup>112</sup> Gemeente Rotterdam en provincie Zuid-Holland, 'Verklaring inzake Warmtebedrijf Infra N.V. en Warmtebedrijf Exploitatie N.V.', ondertekend op 2 en 3 oktober 2017.

<sup>113</sup> Pels Rijcken & Drooglever Fortuijn in opdracht van Gemeente Rotterdam, conceptnotitie 'Warmtebedrijf Rotterdam – scenario's', 27 maart 2018, p.3.

<sup>114</sup> De gemeente stelt zich in de ambtelijke reactie op deze nota op het standpunt dat uit de comfort letter geen zelfstandige financieringsverplichting voortvloeit, omdat deze afhankelijk zou zijn van de oprichting van Warmtebedrijf Holding en het afgeven van een 2:403 verklaring. De rekenkamer constateert echter dat zonder de ondertekening van de comfort letter geen aanvullende verplichting (ten opzichte van de reeds bestaande verplichting op basis van de aandeelhoudersovereenkomst) tot financiering zou zijn ontstaan.



115

116

117

118

Deze verplichtingen bemoeilijken het beëindigen van het aandeelhouderschap door middel van aangifte tot of aansturen op<sup>119</sup> een faillissement.

<sup>120</sup> Bovendien zal de gemeente bij een faillissement, op grond van de afgegeven garantie, de schulden van het Warmtebedrijf aan de banken moeten voldoen. In de ambtelijke reactie op deze nota stelt de gemeente zich op het standpunt dat uit de comfort letter en de beëindigingsovereenkomst geen verplichtingen voor de gemeente meer voortvloeien en alle afspraken inmiddels zijn nagekomen.<sup>121</sup> De rekenkamer constateert echter dat deze positie niet steunt op een schriftelijk vastgelegde externe juridische toets en bovendien strijdig is met eerder verstrekte adviezen van externe juridische adviseurs.

#### 2-4 verantwoording

*Het Warmtebedrijf legt niet tijdig verantwoording af aan de gemeente (als grootaandeelhouder) over het gevoerde beleid. Vijf van de zeven jaarverslagen van het Warmtebedrijf zijn (relatief) laat vastgesteld door de AvA, waarvan twee niet binnen de wettelijke termijn. Dit is voor de gemeente nadelig, omdat de gemeente actuele*

<sup>115</sup> Gemeente Rotterdam, E.ON Benelux N.V. en Warmtebedrijf Exploitatie N.V., 'Aandeelhoudersovereenkomst tussen de gemeente Rotterdam en E.ON Benelux N.V. met betrekking tot de aandelen in het kapitaal van: Warmtebedrijf Exploitatie N.V.', 30 juni 2010.

<sup>116</sup> Simmons & Simmons in opdracht van Gemeente Rotterdam, 'Advies aan de gemeente Rotterdam betreffende Warmtebedrijf Exploitatie B.V. en Warmtebedrijf Infra N.V.', 19 oktober 2015.

<sup>117</sup> Gemeente Rotterdam en Warmtebedrijf Exploitatie N.V., 'Beëindigingsovereenkomst ter zake van aandeelhoudersovereenkomst Warmtebedrijf Exploitatie N.V.', 13 december 2017.

<sup>118</sup> Pels Rijcken & Drooglever Fortuijn in opdracht van Gemeente Rotterdam, notitie 'Warmtebedrijf Rotterdam- insolventie scenario', 10 december 2018.

<sup>119</sup> Door het niet continueren van de borgstelling.

<sup>120</sup> Ibid.

<sup>121</sup> Bron: mondelinge toelichting op ambtelijke reactie, 5 september 2019.

*cijfers nodig heeft voor de uitvoering van het toezicht en voor de berekening van het benodigde weerstandsvermogen en de hoogte van de kredietrisicoreserve.*

*De jaarverslagen van het Warmtebedrijf zijn bovendien weinig bruikbaar om de bijdrage aan het publieke belang te beoordelen, omdat niet gerapporteerd wordt over de niet-financiële indicatoren. Realisatiecijfers ten aanzien van de reductie van CO<sub>2</sub> bereiken het college en de gemeenteraad wel via andere rapportages. Over de reductie van emissie van stikstof wordt niet gerapporteerd door het Warmtebedrijf. Hierdoor zijn de raad en het college niet in staat om te beoordelen in hoeverre de deelneming een bijdrage levert aan de verbetering van de luchtkwaliteit.*

#### 2-4-1 *tijdigheid jaarverslagen*

De jaarrekening (samen met het bestuursverslag en de accountantsverklaring) is het belangrijkste verantwoordingsdocument van de onderneming richting haar aandeelhouders. In het door de gemeenteraad vastgestelde beleidskader verbonden partijen 2014-2018 staat dat jaarverslagen van verbonden privaatrechtelijke rechtspersonen worden beoordeeld op tijdigheid.<sup>122</sup>

De wet bepaalt in artikel 2:210 lid 3 BW dat de jaarrekening door de AvA wordt vastgesteld. De wet noemt daarvoor geen termijn maar bepaalt wel, in artikel 2:394 lid 3 BW, dat de vennootschap de jaarrekening uiterlijk dertien maanden (voor de boekjaren 2015 en eerder) en twaalf maanden (voor de boekjaren 2016 en volgende) na afloop van het boekjaar openbaar moeten hebben gemaakt. In de onderstaande tabel 2-5 zijn de jaarverslagen 2014 tot en met 2016 van Warmtebedrijf Infra N.V. en Warmtebedrijf Explo B.V. en het jaarverslag Warmtebedrijf Holding B.V. over 2017 door de rekenkamer beoordeeld op tijdigheid.

**tabel 2-5: beoordeling tijdigheid jaarverslagen periode 2014-2017**

jaarverslag	vaststelling door AvA	tijdig
Infra N.V. 2014	31 januari 2017	nee, 12 maanden te laat
Explo N.V. 2014	23 december 2016	nee, 11 maanden te laat
Infra N.V. 2015	31 januari 2017	ja, maar relatief laat
Explo N.V. 2015	23 december 2016	ja, maar relatief laat
Infra N.V. 2016	25 september 2017	ja
Explo N.V. 2016	25 september 2017	ja
Holding B.V. 2017	18 december 2018	ja, maar relatief laat

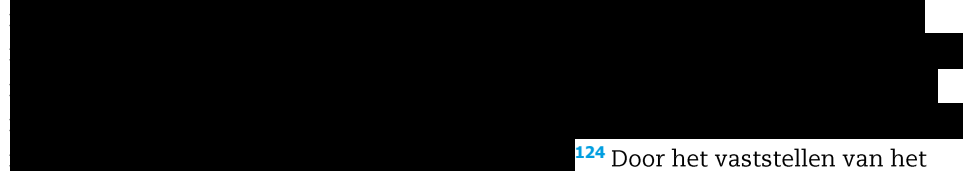
Uit tabel 2-5 blijkt dat de jaarverslagen over 2014 van Warmtebedrijf Explo N.V. en Warmtebedrijf Infra N.V. niet tijdig zijn vastgesteld. Ook de jaarverslagen over 2015 en 2017 zijn relatief laat, maar wel binnen de wettelijke termijn, vastgesteld.

In het jaarverslag 2014 Warmtebedrijf Explo N.V. rapporteert de directie van het Warmtebedrijf dat niet aan de tijdigheidseisen kon worden voldaan vanwege de onzekerheid omtrent:

<sup>122</sup> Gemeenteraad Rotterdam, 'Beleidskader Verbonden Partijen 2014-2018', vastgesteld op 27 november 2014, p.8.

- de gebruiksvergoeding die Explo N.V. aan Infra N.V. betaalt voor het gebruik van de warmteleiding, die eigendom is van Infra N.V.;
- een geschil met AVR over de interpretatie van contracten die zijn gesloten bij de verplaatsing van de verbrandingsinstallatie (en warmtelevering) naar Rozenburg.<sup>123</sup>

Mede door deze onzekerheden konden de jaarrekeningen voor 2014 niet eerder worden vastgesteld door de directie.



<sup>124</sup> Door het vaststellen van het herstelplan op 2 juni 2016 is de gemeente deze verplichting nagekomen. De onzekerheid over de gebruiksvergoeding, het geschil met AVR en de resultaten van warmteleveringsovereenkomsten met Eneco en Nuon vormden voor de gemeente Rotterdam aanleiding om in het najaar van 2015 een mediation traject te starten. Dit traject heeft geleid tot nieuwe contractuele afspraken met AVR, Eneco en de aandeelhouders van de vennootschap. De afspraken zijn verwerkt in de jaarrekeningen over 2014 van Warmtebedrijf Infra N.V. en Warmtebedrijf Explo N.V.

De rekenkamer constateert dat twee van de zeven jaarverslagen van het Warmtebedrijf niet binnen de wettelijke termijn en dat drie andere jaarverslagen relatief laat zijn vastgesteld door de AvA. Hierdoor heeft het de gemeente ontbroken aan tijdig inzicht in het gevoerde beleid en de financiële positie van het Warmtebedrijf. Dit is voor de gemeente nadelig, omdat de gemeente actuele cijfers nodig heeft voor de uitvoering van het toezicht en voor de berekening van het benodigde weerstandsvermogen en de kredietrisicoreserve (zie paragraaf 3-2-2).

#### 2-4-2 *bruikbaarheid jaarverslagen*

In de jaarverslagen van Warmtebedrijf Infra N.V. en Warmtebedrijf Explo N.V. zijn ten aanzien van de niet-financiële indicatoren, emissiereductie CO<sub>2</sub> en verbetering van de luchtkwaliteit door emissiereductie NO<sub>x</sub>, geen realisatiecijfers opgenomen. Volgens een bestuurder van het Warmtebedrijf vond de controlerende accountant het jaarverslag niet de geschikte plek om deze cijfers weer te geven.<sup>125</sup> Er wordt echter wel gerapporteerd over de gerealiseerde CO<sub>2</sub>-reductie in maandelijkse managementrapportages die de gemeente ontvangt. De rekenkamer heeft verschillende voorbeelden van deze rapportages ontvangen (zie paragraaf 2-2-6). In bijlagen bij deze rapportages wordt gerealiseerde CO<sub>2</sub>-reductie vermeld.

<sup>123</sup> Het geschil betrof aanvankelijk de verrekening door AVR van extra kapitaallasten en exploitatielasten voor het Warmtebedrijf, als gevolg van de verplaatsing van de warmtelevering naar Rozenburg. Daarnaast stelt Warmtebedrijf Explo N.V. zich op het standpunt dat de overeengekomen tarieven voor warmtelevering moeten worden aangepast aangezien AVR te veel verdient en Warmtebedrijf Exploitatie te weinig, terwijl voor dat geval overeengekomen is dat de prijsafspraken kunnen worden aangepast (Bron: Rechtbank Rotterdam, Tweede kort geding AVR-Warmtebedrijf Rotterdam, 20 april 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:2703). Later is daar nog een derde geschil bijgekomen: AVR koppelt de levering van warmte aan de eventuele nascheiding van restafval door de gemeente. Bron: Gemeente Rotterdam, presentatie 'Warmtebedrijf Rotterdam, stand van zaken herstel business case, vertrouwelijke toelichting commissie EHMD', 9 december 2015.

<sup>124</sup> College van B en W, agendapost 'Vaststellen jaarrekeningen 2014 en 2015 Warmtebedrijf Rotterdam', 31 januari 2017.

<sup>125</sup> Interview Warmtebedrijf.

De gerealiseerde CO<sub>2</sub>-reductie wordt tevens gerapporteerd in het beheerverslag deelnemingen van de gemeente Rotterdam (tabel 2-6).

**tabel 2-6: emissiereductie CO<sub>2</sub> en NO<sub>x</sub> Warmtebedrijf (kiloton)**

Jaar	CO <sub>2</sub>	NO <sub>x</sub>
2016	69,2	--
2017	71,8	--
2018	75,5	--

Ten aanzien van de gerealiseerde reductie van uitstoot van NO<sub>x</sub> wordt in die beheerverslagen opgemerkt dat dit cijfer 'nog niet beschikbaar is'.<sup>126</sup> Door een extern adviesbureau dat is geraadpleegd in het kader van dit onderzoek wordt overigens opgemerkt dat voor het bepalen van de NO<sub>x</sub>-emissiereductie door warmtelevering in Nederland (nog) geen eenduidige methodiek bestaat. Een complicerende factor daarbij is dat, in tegenstelling tot bij CO<sub>2</sub>, de emissies van NO<sub>x</sub> meer afhankelijk zijn van de toegepaste techniek, dan de brandstof. Ter illustratie: in de periode 2010-2016 is het gebruik van aardgas door huishoudens met 25% afgenomen, maar de NO<sub>x</sub>-emissie met 53%. Dit komt vooral doordat nieuwe HR-ketels een veel schonere verbranding hebben en daarmee minder NO<sub>x</sub>-emissie. Daarnaast zijn de emissies van industriële installaties niet goed vergelijkbaar met de emissies van individuele installaties in huishouden.<sup>127</sup>

De gerealiseerde CO<sub>2</sub>-reductie is gebaseerd op een berekening van het Warmtebedrijf. Deze berekening wordt niet extern geëvalueerd. Volgens de wethouder Duurzaamheid, Luchtkwaliteit en Energietransitie zal DCMR, de milieudienst van Rotterdam, in de toekomst de CO<sub>2</sub>berekeningen van het Warmtebedrijf verifiëren. De systematiek waar deze berekeningen op zijn gebaseerd, moet gemeentebreed en voor alle projecten van de Rotterdamse Klimaatalliantie hetzelfde zijn. Tevens zal DCMR de berekeningen van de gerealiseerde CO<sub>2</sub>-reductie verifiëren en jaarlijks rapporteren over de resultaten.<sup>128</sup> Op dit moment monitort DCMR de CO<sub>2</sub>-reductie noch de reductie van NO<sub>x</sub> als gevolg van gebruik van restwarmte in plaats van gas. DCMR monitort wel het aantal gerealiseerde woningaansluitingen op het warmtenet. Op basis van een gemiddeld verbruik is het theoretisch mogelijk om te monitoren welke CO<sub>2</sub>-reductie is gerealiseerd.<sup>129</sup>

<sup>126</sup> Gemeenteraad Rotterdam, 'Beheerverslag deelnemingen 2016-2017', september 2018 en Gemeenteraad Rotterdam, 'Beheerverslag deelnemingen 2017-2018', november-december 2018.

<sup>127</sup> CE Delft in opdracht van Rekenkamer Rotterdam, notitie 'Maatschappelijke en milieueffecten Herstelplan WBR', februari 2019.

<sup>128</sup> Interview wethouder Duurzaamheid, Luchtkwaliteit en Energietransitie.

<sup>129</sup> Interview ambtenaar.





## 3 risicomanagement

### 3-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de opzet en werking van het risicomanagement van de gemeente Rotterdam ten aanzien van het Warmtebedrijf. Daarbij staat de volgende vraag centraal:

- *Zijn de risico's ten aanzien van de deelneming in het Warmtebedrijf voldoende inzichtelijk gemaakt en worden deze voldoende beheerst?*

Voor beantwoording van deze vraag wordt getoetst aan de volgende norm en criteria:

**tabel 3-1: normen risicomanagement**

nomen	Criteria	paragraaf
de risico's ten aanzien van de deelneming in het Warmtebedrijf zijn voldoende inzichtelijk gemaakt	<ul style="list-style-type: none"> <li>• het college evalueerde in de afgelopen raadsperiode (2014-2018) de beleidsmatige en financiële risico's die gemoed zijn met de deelneming in het Warmtebedrijf;</li> </ul>	3-2-1
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• het college beoordeelt, bij de bepaling van het weerstandsvermogen en de kredietrisicoreserve, met voldoende diepgang de financiële risico's ten aanzien van de deelneming in het Warmtebedrijf;</li> </ul>	3-2-2
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• voorafgaand aan de goedkeuring door het college van investeringen door het Warmtebedrijf worden de financiële risico's met voldoende diepgang beoordeeld: <ul style="list-style-type: none"> <li>- potentiële gebeurtenissen die van invloed kunnen zijn op de doelstellingen worden geïdentificeerd;</li> <li>- per gebeurtenis zijn de kans en impact bepaald;<sup>130</sup></li> </ul> </li> </ul>	3-2-3
de risico's ten aanzien van de deelneming in het Warmtebedrijf zijn voldoende beheerst	<ul style="list-style-type: none"> <li>• er is een vergelijking met alternatieven voor het investeringsbesluit gemaakt;</li> </ul>	3-3-2
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• per risico zijn beheersmaatregel(en) geformuleerd;</li> </ul>	3-3-3
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• de beheersmaatregelen zijn geïmplementeerd.</li> </ul>	3-3-4

### 3-2 inzichtelijkheid risico's

*De risico's ten aanzien van de deelneming in het Warmtebedrijf zijn onvoldoende inzichtelijk gemaakt. De in het beleidskader verbonden partijen voorgeschreven vierjaarlijkse evaluatie is niet uitgevoerd. Elementen van een evaluatie zijn wel*

<sup>130</sup> Deze stappen worden voorgeschreven in de 'Beleidsnota weerstandsvermogen', die door de raad is vastgesteld op 15 maart 2012 en zijn tevens een good practice volgens het COSO ERM framework en ISO 31000, gangbare internationale standaarden voor risicomanagement. De omvang van de kans en impact dienen kwantitatief of kwalitatief, bijvoorbeeld door de omschrijvingen ('hoog'-'middel'-'laag'), te worden gespecificeerd.

*aangetroffen in het herstelplan en de vervolgstap op het herstelplan, maar een weging van de risico's in verhouding tot het publieke belang ontbreekt. Ook zijn de effectiviteit van het toezicht en het functioneren van het bestuur van het Warmtebedrijf niet expliciet geëvalueerd.*

*De financiële risico's ten aanzien van de deelneming in het Warmtebedrijf worden wel periodiek beoordeeld in het kader van de gemeentelijke planning en control cyclus. De onderliggende berekeningen zijn weliswaar voldoende diepgaand, maar het risico op afwaardering van de boekwaarde van de deelneming werd jarenlang niet gerapporteerd.*

*Ook bij de beoordeling van investeringen door het Warmtebedrijf worden risico's onvoldoende in kaart gebracht. Zo zijn, voorafgaand aan de goedkeuring door het college van het herstelplan en de vervolgstap wel risicoanalyses uitgevoerd, maar hierbij zijn niet voor alle geïdentificeerde risico's de kans en de impact bepaald. Belangrijke niet-gekwalificeerde risico's zijn het vinden van voldoende financiering, het contracteren van voldoende afnemers en technisch-juridische obstakels bij de aanleg van de warmteleiding. Bij de vervolgstap van het herstelplan worden met name de risico's ten aanzien van het niet vastleggen van afnemers, additionele vertraging en mede daardoor hogere kosten naar het oordeel van de rekenkamer te laag ingeschat door het college.*

#### 3-2-1 vierjaarlijkse evaluatie

Het beleidskader verbonden partijen schrijft voor dat elke vier jaar (iedere raadsperiode) nut en noodzaak van de deelneming worden geëvalueerd. De evaluatie bestaat uit een beoordeling van het publieke kader, of het publieke belang nog steeds betrokkenheid in de vorm van een deelneming vergt, de bedrijfseconomische resultaten en strategische omgeving van de deelnemingen. Hierbij dienen ook beleidsmatige en financiële risico's die gemoeid met zijn met de deelneming te worden geëvalueerd. Over deze evaluatie merkt het beleidskader op: 'Het aangaan of in standhouden vindt alleen plaats als daar een expliciet publiek belang door wordt gediend. Dit betekent dat als het publieke belang gerealiseerd is of vervallen, het publieke belang op een efficiëntere of effectievere wijze kan worden geborgd, of de risico's niet meer in een redelijke verhouding staan tot het te borgen publieke belang, de deelneming wordt afgestoten of opgeheven.'<sup>131</sup> De evaluatie moeten leiden tot een uitspraak over de noodzaak tot handhaving van de verbonden partij in haar huidige vorm, maar ook of wijzigingen in het toezicht of de corporate governance nodig zijn.

Er is echter tot op heden nog geen evaluatie uitgevoerd van de deelneming in het Warmtebedrijf in de vorm die is voorgeschreven door het beleidskader.<sup>132</sup> Belangrijke elementen van de evaluatie, zoals een beoordeling van de bedrijfseconomische resultaten en marktomstandigheden van het Warmtebedrijf en een risicoanalyse, zijn wel aangetroffen in het herstelplan voor het Warmtebedrijf en de vervolgstap van het herstelplan (zie paragraaf 3-2-3). Er mist echter een expliciete beoordeling van de omvang de risico's in relatie tot het publieke belang, zoals voorgeschreven in het beleidskader. Het is daardoor niet duidelijk in hoeverre het publieke belang nog gediend is met de deelneming in het Warmtebedrijf. Ook zijn de effectiviteit van het

<sup>131</sup> Gemeenteraad Rotterdam, 'Beleidskader Verbonden Partijen 2014-2018', vastgesteld op 27 november 2014, p. 50.

<sup>132</sup> Interview ambtenaar.

toezicht en het functioneren van het bestuur van het Warmtebedrijf niet geëvalueerd. Maatregelen die zijn getroffen door de gemeente (of waren voorgenomen) duiden er mogelijk op dat het bestuur van het Warmtebedrijf gedurende de onderzochte periode niet naar behoren functioneerde.

Zo wordt in een vergadering van de commissie EHMD<sup>133</sup> gemeld dat de directie van het Warmtebedrijf versterkt zou worden. Dit is gebeurd door middel van het aanstellen van een projectdirecteur in september 2016 (inmiddels weer uit dienst). Later wordt, in de bestuursovereenkomst<sup>134</sup> die provincie en gemeente Rotterdam sluiten in het kader van de vervolgstap op het herstelplan, geconcludeerd dat versterking van de governance van het Warmtebedrijf noodzakelijk is. In de overeenkomst is een aantal concrete maatregelen overeengekomen om de organisatie en de directie te versterken, waaronder het aantrekken van een financiële controller, aanstelling van een commercieel vaardige CEO en een wijziging in de samenstelling van de RvC. In april 2019 vervangen de aandeelhouders de directeur van het Warmtebedrijf door een interim-CEO. Begin juli 2019 is een nieuwe CEO en (eind juni) een nieuwe president-commissaris aangesteld.<sup>135</sup>

Ook de intensieve ambtelijke bemoeienis met de deelneming vormt een indicatie dat de reguliere toezichtinstrumenten en de corporate governance van het Warmtebedrijf zelf niet toereikend waren om de publieke belang en de publieke waarde van de deelneming te beschermen.

### 3-2-2 *periodieke beoordeling risico's*

In de jaarrekening en begroting gaat de gemeente in op de financiële risico's waaraan ze is blootgesteld. Ten aanzien van de deelneming in het Warmtebedrijf zijn twee risico's in beeld bij de gemeente: het risico op de afwaardering van de waarde van de deelneming op de gemeentelijke balans en het inroepen van de gemeentelijke garantie jegens Warmtebedrijf Infra N.V. door de banken. Beide risico's komen tot uitdrukking in de berekening van het weerstandsvermogen.

#### *weerstandsvermogen*

Op grond van artikel 9 en 11 van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) moeten gemeenten in de begroting een paragraaf 'weerstandsvermogen' opnemen. Daarin wordt ingegaan op 'de niet met risicomangement afgedekte risico's met een onzekere en redelijkerwijs niet goed te kwantificeren omvang, waarvoor geen (voldoende) maatregelen zijn of kunnen worden getroffen én die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie'.<sup>136</sup> Beide risico's die uit de deelneming in het Warmtebedrijf voortvloeien, voldoen aan deze criteria. Voor risico's die wel goed zijn in te schatten en waarvan de kans dat ze optreden groter is dan 50%, moet een voorziening worden getroffen. De paragraaf weerstandsvermogen in de begroting van de gemeente Rotterdam bevat een inventarisatie van:

- de beschikbare weerstandscapaciteit: de middelen en mogelijkheden die de gemeente kan inzetten om niet begrote kosten te dekken;

<sup>133</sup> Gemeente Rotterdam, presentatie 'Herstelplan Warmtebedrijf, Technische toelichting commissie EHMD', 18 mei 2016.

<sup>134</sup> Gemeente Rotterdam en provincie Zuid-Holland, Bestuursovereenkomst LoO, 19 februari 2019.

<sup>135</sup> College van B e W, brief aan commissie MPOF 'Warmtebedrijf toezegging 19bb17741, 12 juli 2019.

<sup>136</sup> Gemeenteraad Rotterdam, 'Beleidsnota weerstandsvermogen', vastgesteld op 15 maart 2012.

- de benodigde weerstandscapaciteit: de middelen die benodigd zijn om de niet afgedekte risico's op te kunnen vangen.

Het beleid omtrent het weerstandsvermogen is opgenomen in de beleidsnota weerstandsvermogen en risicobeheersing.<sup>137</sup> Deze beleidsnota bevat tevens normen ten aanzien van integraal risicomanagement en een raamwerk om de benodigde weerstandscapaciteit te bepalen. Naast de kaders in deze nota zijn er ook andere gemeentelijke richtlijnen voor risicomanagement (zie kader).

#### **gemeentelijke normen risicomanagement**

De beleidsnota weerstandsvermogen en risicobeheersing biedt een generiek kader voor gemeentelijk risicomanagement. Daarnaast is er de Rotterdamse Standaard voor projectmatig werken (RSPW).<sup>138</sup> Deze standaard is bedoeld voor projecten van de gemeentelijke organisatie en is derhalve strikt genomen niet van toepassing op het Warmtebedrijf, als gemeentelijke deelneming. De standaard bevat echter wel relevante generieke normen en richtlijnen voor risicomanagement in het fysieke en ruimtelijke domein. Voorbeelden zijn principes voor de besturing van projecten, een stappenplan voor risicomanagement en een overzicht van veelvoorkomende risico's.

Aanvullend op de RSPW is er de regeling risicovolle projecten.<sup>139</sup> Deze regeling is bedoeld voor projecten die de gemeente Rotterdam als risicovol worden bestempeld en ziet toe op aanvullende informatievoorziening aan de raad, zodat hij zijn controlerende taak kan uitvoeren. Naar aanleiding van de motie-Verweij, 'Warme aandacht', is de vervolgstap van het herstelplan Warmtebedrijf Rotterdam op 21 maart 2019 aangewezen als risicovol project.<sup>140</sup>

Conform de beleidsnota weerstandsvermogen wordt voor elk risico dat onderdeel is van de benodigde weerstandscapaciteit geschat wat de bandbreedte is van de financiële impact, de kans op het optreden van het risico en in welk begrotingsjaar het risico mogelijk optreedt. De risico's worden geaggregeerd in een Excelbestand,<sup>141</sup> waarin het totale benodigde weerstandsvermogen wordt berekend.

#### *risico afwaardering boekwaarde deelneming*

Tabel 3-2 geeft de bandbreedte van de financiële impact en de kans weer voor het risico op afwaardering van de boekwaarde van de deelneming in de drie laatste P&C-producten van de gemeente.<sup>142</sup>

<sup>137</sup> Ibid.

<sup>138</sup> College van B en W, De Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken Plan van Aanpak ter uitvoering van de door de gemeenteraad overgenomen aanbevelingen van de onderzoekscommissie Museumgarage, mei 2008 en Gemeente Rotterdam, 'Handleiding RSPW Risicomanagement en juridische borging', ongedateerd.

<sup>139</sup> Gemeente Rotterdam, 'Regeling risicovolle projecten', vastgesteld 9 maart 2012.

<sup>140</sup> Gemeente Rotterdam, brief 'Aanwijzing project Vervolgstap Herstelplan Warmtebedrijf als risicovol project', 14 maart 2019.

<sup>141</sup> Risicoberekening programmabegroting, ontvangen op 28 augustus 2018.

<sup>142</sup> De Voorjaarsnota 2018 ontbreekt in dit overzicht. Vanwege de gemeenteraadsverkiezingen en de daarop volgende coalitievorming begin 2018, is destijds afgezien van het opstellen van een Voorjaarsnota 2018 (e-mail, 5 juli 2019).

**tabel 3-2: risico afwaardering deelneming Warmtebedrijf**

	min. omvang	max. omvang	kans
begroting 2018	0	€ 52,5 mln.	10%
begroting 2019	0	€ 52,5 mln.	30%
voorjaarsnota 2019	0	€ 134,4 mln.	15%

In de jaarrekening over 2015 werd, in het kader van het herstelplan, de waarde van de deelneming met € 6 mln. afgewaardeerd.<sup>143</sup> Voor de vaststelling van de gemeentelijke jaarrekening over 2016 was het risico op afwaardering van de deelneming niet opgenomen in de berekening van het benodigd weerstandsvermogen. Dit is opvallend, omdat uit de berekening van de kredietrisicoreserve blijkt dat het risico dat het Warmtebedrijf niet aan haar financiële verplichtingen jegens banken kan voldoen (zie vervolg), al vanaf 2012 bekend was binnen de gemeentelijke organisatie. Als het Warmtebedrijf onvoldoende middelen heeft om de rente en aflossing op leningen betalen, ligt een waardevermindering van het eigen vermogen en een afwaardering van de waarde van de deelneming ook voor de hand. Het risicomanagement door de gemeente functioneert dus niet optimaal: het risico op afwaardering van de boekwaarde van de deelneming werd jarenlang niet gerapporteerd.

De omvang van het risico op afwaardering van de deelneming bedraagt daarna, in de begroting 2018 en 2019, tussen de 0 en € 52,5 mln.<sup>144</sup> Het maximale bedrag is gelijk aan de totale waarde van deelneming op de gemeentelijke balans. De kans dat het risico optreedt is 10%<sup>145</sup> bij de eerste vermelding in de jaarrekening van 2016 tot aan de begroting voor 2018 (vastgesteld op 14 november 2017). In de begroting 2019 is dit risico toegenomen tot 30%. In de Voorjaarsnota 2019 is dit bijgesteld naar 15%. De rekenkamer heeft een nadere onderbouwing van deze percentages gevraagd. In reactie geeft de gemeente aan dat deze zijn gebaseerd op 'subjectieve inschattingen'.<sup>146</sup> In de schatting van de omvang van het risico in de Voorjaarsnota 2019 is rekening gehouden met de verlaging van de boekwaarde met € 25,6 mln. eind 2018 en het voornemen om in de loop van 2019 een extra kapitaalstorting van € 107,5 mln. te doen, waarmee het Warmtebedrijf zijn lening van de bank zou kunnen aflossen.<sup>147</sup>

#### *risico invoeren garantie*

Het risico op het invoeren van de garantie door banken wordt niet nader gespecificeerd in jaarrekening en begroting, maar is onderdeel van het totale risico in verband met borgstellingen en garanties die de gemeente is aangegaan. Dit risico bedraagt tussen de 0 en € 49,3 mln. Ter dekking van dit risico wordt een kredietrisicoreserve aangehouden (zie kader).

<sup>143</sup> Gemeenteraad Rotterdam, 'Jaarrekening 2015', vastgesteld op 23 juni 2016.

<sup>144</sup> Gemeenteraad Rotterdam, begroting 2018-2021, vastgesteld op 14 november 2017 en e-mail, 5 juli 2019.

<sup>145</sup> E-mail, 28 augustus 2018. Het risico is een inschatting van het team Treasury en Deelnemingen.

<sup>146</sup> E-mail, 22 juli 2019..

<sup>147</sup> Ibid.

### kredietrisicoreserve

Er is in 2012 door de gemeenteraad een kredietrisicoreserve ingesteld om het risico af te dekken dat partijen die een lening hebben ontvangen van de gemeente, of waarvoor de gemeente garant staat, niet aan hun financiële verplichtingen kunnen voldoen. In de begroting is vermeld dat bij leningverstrekking of garantieverlening eenmalig een bedrag dient te worden gestort voor de dekking van de risico's. Deze regel is overigens niet vastgelegd in een specifiek door de raad vastgesteld beleid. Daarnaast dient de geldnemer een renteopslag of garantiepremie te betalen, die wordt gebruikt als voeding voor de kredietrisicoreserve. Dit laatste is vermeld in artikel 13 van de Verordening leningverstrekking en garantieverlening Rotterdam 2014.<sup>148</sup>

Doordat de garantie aan het Warmtebedrijf Infra N.V. tot stand kwam voordat de kredietrisicoreserve is ingesteld, is geen bedrag gestort in de reserve. De reserve bedraagt eind 2018 € 70,9 mln.<sup>149</sup> Ook bij de verlening van de garantie in oktober 2017, juli 2018, januari 2019 en september 2019 is geen bedrag gestort in de reserve. Volgens het college 'voldoet het huidige solvabiliteitsbeslag en hoeft daarom geen extra storting plaats te vinden'.<sup>150</sup> Hiermee wordt bedoeld dat de kredietrisicoreserve volstaat om ook het risico dat het Warmtebedrijf Infra N.V. haar financiële verplichtingen niet nakomt, te dekken. Inderdaad is in de berekening van het kredietrisico (het solvabiliteitsbeslag) rekening gehouden met dit risico.

In 2017 is overeengekomen dat de door Warmtebedrijf Infra N.V. aan de gemeente verschuldigde garantiepremie, wordt omgezet in niet-stemgerechtigd aandelenkapitaal.<sup>151</sup> Deze overeenkomst heeft betrekking op de borgpremies van 2014 tot en met 2017. In totaal gaat het om een bedrag van bijna € 7 mln. dat is omgezet in aandelenkapitaal.<sup>152</sup> In de bestuursovereenkomst met de provincie is overeengekomen dat het Warmtebedrijf vanaf 1 januari 2019 geen financiële verplichtingen uit borgpremies (en andere rente- en aflossingsverplichtingen) heeft. Per 1 januari 2019 zijn daarnaast eventuele openstaande borgpremies die betrekking hebben op de periode tot en met 31 december 2018 niet langer verschuldigd door het Warmtebedrijf.<sup>153</sup> Met de beoogde kapitaalstorting van de gemeente komt de garantstelling en daarmee ook de borgpremie te vervallen.

Het risico dat het Warmtebedrijf Infra N.V. haar financiële verplichtingen niet kan voldoen, het zogeheten 'solvabiliteitsbeslag', wordt jaarlijks berekend met een model. De input voor dit model zijn verschillende financiële parameters uit jaarrekeningen, de garantie- of leenovereenkomst en kwalitatieve gegevens. De output is een rating en een bijbehorend percentage van de garantie die moet worden aangehouden als risico. Het solvabiliteitsbeslag van de garantie aan Warmtebedrijf Infra N.V. bedraagt in februari 2019 (jaarrekening 2018) € 33,1 mln. De kans dat het Warmtebedrijf niet aan haar verplichtingen kan voldoen wordt ingeschat als 31,8%.<sup>154</sup> De garantie aan het Warmtebedrijf is derhalve het grootste kredietrisico waaraan de gemeente bloot staat.

<sup>148</sup> Gemeenteraad Rotterdam, Verordening lening verstrekking en garantieverlening Rotterdam 2014, Gemeenteblad 213-190.

<sup>149</sup> Gemeenteraad Rotterdam, 'Jaarverslag 2018', vastgesteld op 12 juni 2019.

<sup>150</sup> Agendapost voor de vergadering van het college van B en W van 31 oktober 2017.

<sup>151</sup> College van B en W, brief aan de gemeenteraad 'Wensen en bedenkingen over voorgenomen besluit herstructurering Warmtebedrijf en tijdelijke verlenging borgstelling', 31 oktober 2017.

<sup>152</sup> Warmtebedrijf Infra N.V. en gemeente Rotterdam, 'Uitvoerings- en wijzigingsovereenkomst Infra', 4 mei 2017.

<sup>153</sup> Gemeente Rotterdam en provincie Zuid-Holland, 'Bestuursovereenkomst LoO', 10 december 2018.

<sup>154</sup> Bronnen: Gemeente Rotterdam, Verloop berekend solvabiliteitsbeslag, ontvangen op 4 juli 2019 en presentatie Kennismaking Risk Navigator, 15 mei 2018.

Bij de berekening van het kredietrisico is een kanttekening te plaatsen: hij is afhankelijk van de beschikbaarheid van jaarrekeningen over minimaal twee opeenvolgende jaren. Voor een realistische berekening zijn bovendien geconsolideerde jaarcijfers voor Warmtebedrijf Infra N.V. en Warmtebedrijf Explo N.V. nodig, omdat Warmtebedrijf Infra N.V. garant stond voor de financiële verplichtingen van Warmtebedrijf Explo N.V. (deze verplichting is inmiddels overgegaan op Warmtebedrijf Holding B.V.<sup>155</sup>). Doordat lange tijd geen door de AvA vastgestelde geconsolideerde jaarcijfers beschikbaar waren voor het Warmtebedrijf, was de berekening tot augustus 2017 (begroting 2018) gebaseerd op een jaarrekening van Warmtebedrijf Infra N.V. uit 2013. Van augustus 2017 tot heden is de berekening van het solvabiliteitsbeslag gebaseerd op een geconsolideerde jaarrekening voor het Warmtebedrijf over 2016.

Door het ontbreken van actuele geconsolideerde jaarrekeningen loopt de berekening van het solvabiliteitsbeslag achter op de werkelijkheid en moet het model 'overruled' worden om te komen tot een meer realistische berekening. Deze berekening is gebaseerd op meer actuele (kwalitatieve) gegevens, zoals de noodzaak van het herstelplan en de uitloop van het herstelplan op de originele planning.<sup>156</sup>

### 3-2-3 *beoordeling risico's bij investeringen Warmtebedrijf*

Het verlenen van goedkeuring aan investeringen door het Warmtebedrijf is de bevoegdheid van het college, die de gemeente vertegenwoordigt als aandeelhouder. Zeker wanneer investeringsbesluiten van het Warmtebedrijf financiële consequenties hebben voor de gemeente, mag worden verwacht dat de gemeente deze goedkeuring niet verleent als de genoemde risicoanalyse ontbreekt of onvoldoende diepgang heeft. De aanwezigheid van een deugdelijke risicoanalyse is dan ook één van de criteria waaraan de gemeente investeringen van verbonden partijen toetst (zie kader).

#### **normen voor investeringen door deelnemingen**

Het beleidskader verbonden partijen<sup>157</sup> bevat een kader voor het toetsen van investeringen door gemeentelijke deelnemingen. Daarin zijn de volgende eisen opgenomen, waaraan investeringen dienen te worden getoetst:

- 1 De businesscase heeft een aanvaardbare impact op de dividendstroom, credit rating en solvabiliteit.
- 2 De businesscase heeft een positieve netto contante waarde (NCW) met een marktconforme discontovoet.
- 3 Er is een deugdelijke risicoanalyse uitgevoerd.
- 4 De businesscase kan de bedrijfsmatige en financiële risico's van de deelneming versterken, maar de norm is een laag risicoprofiel.
- 5 Er is een zogeheten 'gevoeligheidsanalyse' uitgevoerd die de effecten weergeeft van het optreden van risico's op de uitkomsten van de businesscase. Deze analyse is onderdeel van een due

<sup>155</sup> Na ondertekening van een 2:403 BW verklaring in februari 2018.

<sup>156</sup> Verloop berekend solvabiliteitsbeslag, ontvangen op 13 augustus 2018 en 30 juli 2019.

<sup>157</sup> Gemeenteraad Rotterdam, 'Beleidskader Verbonden Partijen 2014-2018', vastgesteld op 27 november 2014.



diligence of fairness opinion.<sup>158</sup> Een 'worst case'-scenario is doorgerekend en de uitkomst is aanvaardbaar.

Hoewel het Warmtebedrijf als verbonden partij valt onder de normen in het beleidskader Verbonden Partijen, is dit kader volgens het college slechts beperkt van toepassing op het Warmtebedrijf. Een laag risicoprofiel en een marktconform rendement voor investeringen, zijn als normen volgens het college slechts beperkt van toepassing op het Warmtebedrijf. Dit vanwege 'de bijzondere situatie waarin het Warmtebedrijf verkeert en het continuïteitsvraagstuk'.<sup>159</sup>

In de beoordeling door de rekenkamer van de vervolgstap van het herstelplan<sup>160</sup> was overigens rekening gehouden met de precare financiële situatie van WBR. Daarom hanteerde de rekenkamer reeds in haar beoordeling de norm dat het risicoprofiel van de deelneming in WBR in ieder geval dient te verbeteren. De norm van een laag risicoprofiel was (en is) niet haalbaar voor de deelneming in het Warmtebedrijf. Het rendement op de investering dient in ieder geval in verhouding te staan tot de hoge risico's die gepaard gaan met de investering in het Warmtebedrijf. In het beleidskader wordt, in verband met het bieden van een gelijk speelveld voor bedrijven, uitgegaan van marktconforme voorwaarden bij leningen, garanties en overheidsparticipaties.

De besluitvorming in het college over het Warmtebedrijf staat sinds 2016 vrijwel volledig in het teken van de uitvoering van het herstelplan voor het Warmtebedrijf. Het belangrijkste onderdeel van dit herstelplan is een investering in de uitbreiding van het warmtenet naar de regio Leiden. In het besluitvormingstraject inzake deze voorgenomen investering zijn verschillende stappen te onderscheiden:

- het herstelplan;<sup>161</sup>
- de vervolgstap in het herstelplan;<sup>162</sup>
- het definitieve investeringsbesluit; de 'Final Investment Decision' (FID).

De rekenkamer heeft voor de eerste twee stappen in het besluitvormingstraject onderzocht of de financiële risico's met voldoende diepgang zijn beoordeeld. Het definitieve investeringsbesluit is nog niet genomen en kan derhalve niet worden beoordeeld.

#### *risicobeoordeling herstelplan*

Het Warmtebedrijf heeft in 2016 een strategisch plan opgesteld om de exploitatie weer rendabel te krijgen. Voor dit herstelplan is een 'business case'<sup>163</sup> opgesteld waarin de technische en financiële parameters van het herstelplan zijn opgenomen. Het Warmtebedrijf heeft een second opinion uit laten voeren op deze business case door adviesbureau Ecorys.<sup>164</sup> Hieronder wordt separaat ingegaan op deze twee documenten. Overige documenten die in het kader van de besluitvorming over het herstelplan zijn verstuurd naar de gemeenteraad (bijvoorbeeld de toelichting op het

<sup>158</sup> Due diligence / fairness opinion betreffen een financiële en juridische beoordeling voorafgaand aan een zakelijke transactie. Deze beoordeling biedt de partijen zekerheid dat de transactie 'fair' is en er geen verborgen risico's zijn.

<sup>159</sup> College van B en W, brief 'Reactie college op brief rekenkamer t.a.v. beoordeling vervolgstap herstelplan Warmtebedrijf Rotterdam', 5 februari 2019.

<sup>160</sup> Rekenkamer Rotterdam, brief aan de gemeenteraad 'Beoordeling vervolgstap herstelplan Warmtebedrijf Rotterdam', 5 februari 2019.

<sup>161</sup> Gemeenteraad Rotterdam, 'Herstelplan Warmtebedrijf Rotterdam', vastgesteld op 2 juni 2016.

<sup>162</sup> Gemeenteraad Rotterdam, 'Vervolgstap herstelplan Warmtebedrijf', vastgesteld op 7 februari 2019.

<sup>163</sup> Warmtebedrijf Rotterdam, 'Herstelplan Warmtebedrijf Rotterdam', 29 februari 2016.

<sup>164</sup> Ecorys in opdracht van Warmtebedrijf Rotterdam, 'Validatie herstelplan Warmtebedrijf Rotterdam', 13 mei 2016.



raadsvoorstel) bevatten geen informatie over risico's of verwijzen naar risico's die reeds zijn benoemd in de business case of de second opinion.

#### *gevoeligheidsanalyse business case herstelplan*

De businesscase van het herstelplan bevat geen risicoanalyse. Wel is conform het beleidskader een gevoeligheidsanalyse opgenomen, waarbij ook een worstcase scenario is doorgerekend. In de gevoeligheidsanalyse wordt berekend wat de effecten zijn op de financiële uitkomst (kapitaalstorting door gemeente c.q. dividend) voor veranderingen in belangrijke variabelen bepaald: de ontwikkeling van de prijs van inkoop en verkoop van restwarmte, het volume van de vraag, de hoogte van de benodigde investering en de rente.

Doordat ten tijde van het opstellen van het herstelplan nog geen juridische bindende overeenkomsten zijn getekend zijn deze variabelen nog onzeker. De gevoeligheidsanalyse is daarom vooral gericht op het doen van een uitspraak over de haalbaarheid van de businesscase en het effect op de rentabiliteit van het Warmtebedrijf. Hierbij is een vergelijking gemaakt tussen het herstelplan en het continueren van de huidige situatie in gunstige of ongunstige scenario's, waaronder één scenario waarin alle variabelen ongunstig zijn, de zogeheten 'worst case'. De conclusie van het Warmtebedrijf is dat de business case een betere netto contante waarde en een beter rendement genereert dan het continueren van de situatie voor het herstelplan.<sup>165</sup>

#### *validatie herstelplan*

Het Warmtebedrijf heeft een validatie uit laten voeren van de businesscase door adviesbureau Ecorys. Hierbij is een technische controle uitgevoerd op het door het Warmtebedrijf gebruikte model en een validatie van de onderliggende aannames. Daarnaast is een risicoanalyse gemaakt waarbij Ecorys onderscheid maakt tussen risico's en onzekerheden<sup>166</sup> voorafgaand aan de finale investeringsbeslissing (FID) en na de FID.<sup>167</sup> De risico's en onzekerheden voorafgaand aan de FID heeft het Warmtebedrijf volgens de analyse van Ecorys zelf in de hand, omdat het kan afzien van de investering in de uitbreiding van het warmtenet. Kans en impact zijn derhalve niet bepaald. Ten aanzien van de kans en impact van deze risico's en onzekerheden zou volgens Ecorys meer duidelijkheid moeten ontstaan in de aanloop naar de investeringsbeslissing. De risico's ná de investeringsbeslissing zijn in kaart gebracht middel van een Monte Carlo-analyse (zie gele kader).

#### **Monte Carlo-analyse**

Een Monte Carlo-analyse is een simulatie van uitkomsten van scenario's onder verschillende startcondities. Door deze simulatie vele malen uit te voeren ontstaat er een verdelingsfunctie die de kans op de uitkomst en het effect (impact) op de netto contante waarde (NCW) van de business case weergeeft. In de Monte Carlo analyse van Ecorys is tevens de kans berekend dat de NCW hoger uitvalt dan in het "most likely" basisscenario opgesteld door het Warmtebedrijf. In de analyse is het risico rondom de prijzen en volumes meegenomen door simulaties uit te voeren met de gasprijs, het

<sup>165</sup> Warmtebedrijf Rotterdam, 'Herstelplan Warmtebedrijf Rotterdam', 29 februari 2016.

<sup>166</sup> Van risico's zijn de kans en impact kwantificeerbaar. Voor onzekerheden is de kans op optreden niet bekend.

<sup>167</sup> Ecorys maakt tevens onderscheid tussen risico's samenhangend met het bestaande warmtenet en de uitbreiding van het warmtenet. Dit onderscheid is voor de beoordeling door de rekenkamer niet relevant en wordt derhalve buiten beschouwing gelaten.

variabele deel van de kleinverbruikersprijs (de gasindex), de Consumenten Prijs Index (CPI) en de afzet- en afnamevolumes van warmte.<sup>168</sup>

In tabel 3-3 zijn de risico's die zijn benoemd in de gevoeligheidsanalyse bij het herstelplan en de risicoanalyse van Ecorys weergegeven. Tevens is per risico aangegeven in hoeverre de kans en de impact van het risico zijn bepaald.

**tabel 3-3: risicoanalyse herstelplan**

risico of onzekerheid	kans en impact	toelichting
<b><u>vóór FID</u></b>		
parameters warmteafname en warmtelevering	niet bepaald	Er zijn nog geen contractuele overeenkomsten afgesloten. Hierdoor zouden tot het moment van afsluiting de overeengekomen volumes en prijzen kunnen afwijken of afnemers kunnen afzien van een overeenkomst.
hoogte investering	niet bepaald	Er is onzekerheid ten aanzien van de hoogte van de benodigde investering. Een te hoog investeringsbedrag kan leiden tot het 'afnemen' van investeerders en afnemers (wegens in het tarief voor warmte doorberekende kapitaallasten).
financiering	deels bepaald	De voorziene wijze van financiering is nog niet uitgewerkt. Het Warmtebedrijf heeft de gevoeligheid van de uitkomst van de business case voor veranderingen in de rente wel berekend.
regulatorische risico's	niet bepaald	Aanpassingen in totstandkoming tarieven en regulering toegang tot netten kan gevolgen hebben voor investeringen in warmtenetten.
<b><u>ná FID</u></b>		
problemen bij aanleg warmtenet	niet bepaald	Vertragingen in de aanleg door vergunningstrajecten zouden tot kosten kunnen leiden bij de afnemers van het Warmtebedrijf die in rekening worden gebracht bij het Warmtebedrijf.
afzetvolumes	deels bepaald	Volumeveranderingen als gevolg van marktfluctuaties zijn meegenomen, maar een lagere of hogere afzet als gevolg van het al dan niet contracteren van afnemers niet.
prijzen warmte-inkoop en warmteafzet	wel bepaald	Het financiële rendement van het Warmtebedrijf is gevoelig voor ontwikkelingen in de warmteleveringstarieven en tarieven voor warmteafname.

<sup>168</sup> Ecorys in opdracht van Warmtebedrijf Rotterdam, 'Validatie herstelplan Warmtebedrijf Rotterdam', 13 mei 2016, p. 36-37.

regulatorische risico's	niet bepaald	Wijziging in beleid Energie-investeringsaftrek kan leiden tot ander investeringsgedrag en dus gevolgen hebben voor verkrijgen extern vermogen.
-------------------------	--------------	--

Volgens Ecorys zijn er geen tekortkomingen zijn in het gebruikte model en is het aannemelijk dat het strategisch plan kan worden omgezet in een 'haalbare business case'. Het herstelplan heeft het potentieel om het resultaat van het Warmtebedrijf structureel te verbeteren. Wel is het plan op het moment van validatie volgens Ecorys nog volop in ontwikkeling en er is nog onzekerheid over belangrijke variabelen zoals het benodigde investeringsbedrag, het afzetvolume, afzetprijzen en financieringscondities. Ecorys merkt verder op dat de financiering van de uitbreiding van het warmtenet minder ver is uitgewerkt. In het model in de businesscase is verondersteld dat het Warmtebedrijf de investeringen voor de uitbreiding op zich neemt en hiervoor externe financiering aantrekt. Het risico betreft uitsluitend de financieringscondities. Ecorys adviseert om dit onderdeel verder uit te werken. Op grond van het veronderstelde rendement lijkt het Ecorys aannemelijk dat er externe partijen geïnteresseerd gaan zullen zijn om te investeren.<sup>169</sup>

Ecorys adviseerde om de herstelcase verder te ontwikkelen door afspraken met afnemers, financiers en aannemers contractueel vast te leggen en de condities verder uit te werken waartegen aannemers gaan werken en banken gaan financieren. Zo zou bij de definitieve besluitvorming het Warmtebedrijf en haar aandeelhouders beter zicht krijgen op de baten en risico's als gevolg van het herstelplan.

#### *toets risicoanalyse door rekenkamer*

Voor slechts één risico van het herstelplan (namelijk prijzen warmte-inkoop en warmteafzet) is de kans en impact bepaald. Van de overige risico's, die in beeld zijn bij Warmtebedrijf, worden de kans en impact niet of slechts ten dele bepaald:

- het Warmtebedrijf heeft de gevoeligheid van de uitkomst van de business case voor veranderingen in de rente berekend, maar het risico dat geen financiering wordt verkregen is niet bepaald;
- het risico dat onvoldoende afnemers voor warmte worden gevonden is slechts ten dele meegenomen; in het 'most likely' scenario wordt rekening gehouden met twee grote afnemers waarmee op dat moment nog geen bindende overeenkomsten waren afgesloten.
- de risico's 'problemen bij de aanleg' en 'regulatorische risico's' zijn niet gekwalificeerd / gekwantificeerd (ondanks dat deze optreden na de FID).

Daarbij merkt Ecorys op dat de risico's voor de FID niet zijn bepaald omdat, het Warmtebedrijf in die fase nog kan afzien van de beslissing tot investeren. Dit veronderstelt wel dat er nog geen juridische verplichtingen zijn aangegaan door het Warmtebedrijf.

<sup>169</sup> Begin 2018 is de kans op het succesvol aantrekken van financiering door een externe partij onderzocht. Uit deze analyse blijkt dat door het ontbreken van contracten met afnemers slechts een deel van de benodigde externe financiering kan worden opgehaald. Bon: Boer&Croon Corporate Finance en JBR in opdracht van gemeente Rotterdam, 'Beoordeling financieringsplan', 17 mei 2018.

#### *vervolgstap herstelplan*

In december 2018 heeft het college ingestemd met een conceptbestuursakkoord<sup>170</sup> tussen de gemeente Rotterdam en de provincie Zuid-Holland. In dit akkoord staan afspraken over de kapitalisatie van het Warmtebedrijf teneinde de uitbreiding mogelijk te maken van het warmtenet naar Leiden. Onderliggend aan het bestuursakkoord is een nieuwe businesscase voor het Warmtebedrijf. In deze business case is opnieuw een gevoeligheidsanalyse opgenomen, uitgevoerd door een extern adviesbureau, waarbij een door het management van het Warmtebedrijf realistisch geacht scenario vergeleken wordt met een stress-case waarbij onder meer geen additionele grote afnemers worden aangesloten en de groei van het aantal aansluitingen op het warmtenet binnen Rotterdam tegenvalt.<sup>171</sup>

De risico's die blijken uit de risicoanalyse die de gemeente heeft laten uitvoeren op de vervolgstap, zijn in onderstaande tabel weergegeven. Hierbij is dezelfde indeling van risico's gehanteerd als in tabel 3-3. Er wordt echter geen onderscheid gemaakt tussen risico's die optreden voor -of na de finale investeringsbeslissing.

**tabel 3-4: belangrijkste financiële risico's vervolgstap herstelplan**

risico	kans en impact	toelichting
hoogte investering	bepaald	
financiering	niet bepaald	in de scenario's wordt rekening gehouden met dezelfde financieringscondities
regulatorische risico's	niet bepaald	betreft het risico dat de financiering van het Warmtebedrijf wordt gekwalificeerd als ongeoorloofde staatssteun <sup>172</sup>
problemen bij aanleg warmtenet	niet bepaald	er is in beide scenario's rekening gehouden met eenzelfde periode vertraging
afzetvolumes	bepaald	
prijzen warmte-inkoop en warmteafzet	bepaald	

#### *toets risicoanalyse door rekenkamer*

De rekenkamer heeft de risicoanalyse behorende bij de vervolgstap van het herstelplan reeds beoordeeld in zijn brief van 5 februari 2019.<sup>173</sup> De rekenkamer constateert in deze brief dat de kans en impact van een aantal belangrijke risico's niet inzichtelijk is gemaakt. Ondanks dat de kans op materialisatie van enkele van de geïdentificeerde risico's zeer reëel is, zoals het niet doorgaan van additionele (deel)projecten en additionele verdragingskosten, zijn deze risico's niet meegenomen in de management case. Zowel de kans op - als de impact van- het niet doorgaan van additionele deelprojecten is hoog. Geen van de aan de business case toegerekende

<sup>170</sup> College van B en W, agendapost 'Bestuursvereenkomst met provincie Zuid-Holland inzake Warmtebedrijf Rotterdam', 11 december 2018.

<sup>171</sup> Gemeente Rotterdam en provincie Zuid-Holland, 'Concept Bestuursvereenkomst LoO', 10 december 2018.

<sup>172</sup> Rechtmatigheidsrisico's ten aanzien van (opnieuw) afgesloten contracten met leveranciers en afnemers, waaronder onder AVR, zijn geen onderdeel van dit gesignaleerde risico.

<sup>173</sup> Rekenkamer Rotterdam, brief aan de gemeenteraad 'Beoordeling vervolgstap herstelplan Warmtebedrijf Rotterdam', 5 februari 2019.

projecten heeft een juridisch bindend karakter.

Ook het risico op additionele verdragingskosten is groot. Gezien de complexiteit van het project en het feit dat zowel de vergunningen, financiering als aanbesteding nog niet zijn afgerond, lijkt het risico op een langere vertraging dan twee maanden zeer groot. In de stress case zijn deze risico's in beperkte mate meegenomen, tot waar de business case van Warmtebedrijf overeind blijft. Met name de risico's ten aanzien van additionele vertraging en kostenoverschrijding worden naar het oordeel van de rekenkamer te laag ingeschat.<sup>174</sup> Indien de potentiële negatieve effecten van de risico's meer volledig zouden worden meegenomen, zal Warmtebedrijf niet in haar eigen liquiditeit en verplichtingen kunnen voorzien en zal een additionele kapitaalinjectie nodig zijn.<sup>175</sup>

Dat de gemeente de kans op additionele vertraging onderschatte bleek reeds in maart 2019, kort na de besluitvorming over de vervolgstap van het herstelplan. De oorzaak van de vertraging is een mismatch bij WBR tussen vergunningen, planning en kapitalisatie.<sup>176</sup>

### 3-3 *beheersing risico's*

*De risico's ten aanzien van de deelneming in het Warmtebedrijf worden onvoldoende beheerst. Voorafgaand aan de besluitvorming door het college over het herstelplan en de vervolgstap zijn vergelijkingen van alternatieven gemaakt. De vergelijkingen missen echter diepgang doordat slechts één of twee alternatieven vergeleken zijn op ten dele onduidelijke criteria. Bovendien zijn een aantal risico's niet meegenomen. Daardoor sturen de vergelijkingen richting het alternatief dat wordt gepresenteerd in het herstelplan en de vervolgstap voor het herstelplan.*

*Voor belangrijke risico's van het herstelplan, zoals het niet vastleggen van voldoende afnemers en onvoldoende financiering, zijn geen specifieke beheersmaatregelen geformuleerd. Van de maatregelen die wél getroffen zijn is slechts één maatregel geïmplementeerd (gebruik dezelfde indices in prijsafspraken met leveranciers en afnemers), twee deels (doorberekenen kapitaallasten, gegarandeerd afzetvolume) en twee niet geïmplementeerd (tijdig aanvragen vergunningen, gefaseerde kapitaalstorting).*

*In de periode tussen de vaststelling van het herstelplan en de vervolgstap van het herstelplan is de implementatie van het herstelplan doorgezet, ondanks dat de risico's van het herstelplan niet waren verminderd. Zo heeft de gemeente geen juridisch bindende afspraken gemaakt over financiering, waardoor dit risico nog onverminderd groot was (en is). Door het sluiten van een contract met Nuon is weliswaar een deel van de afname gegarandeerd, maar doordat er geen andere afnemers gecontracteerd, is het risico dat onvoldoende afzet wordt gerealiseerd nog steeds groot.*

<sup>174</sup> De gemeente vertrouwde er in dit stadium op dat het Warmtebedrijf de kennis en kunde bezat om de aanleg van de warmteleiding technisch en juridisch te organiseren. Dit vertrouwen berustte op het in een eerder stadium succesvol aanleggen van de DNWW door het Warmtebedrijf. E-mail ambtenaar, 5 juli 2019.

<sup>175</sup> Berenschot in opdracht van Rekenkamer Rotterdam, memo 'Beoordeling documentatie herstelplan WBR', 1 februari 2019.

<sup>176</sup> College van B en W, presentatie 'Voortgang Herstelplan Warmtebedrijf', 16 april 2019..

*Door bindende overeenkomsten tussen het Warmtebedrijf en Nuon kunnen risico's die ten tijde van het herstelplan nog vermijdbaar waren (door af te zien van verdere implementatie van het herstelplan) niet meer worden vermeden. Om het contract met Nuon niet in gevaar te brengen heeft het college een onverantwoord groot risico genomen, door de ontbindende voorwaarden voor het contact met Nuon te laten verlopen terwijl nog geen bindende toezeggingen voor financiering waren afgegeven aan het Warmtebedrijf.*

*Bij de vaststelling van de vervolgstap van het herstelplan zijn twee aanvullende beheersmaatregelen getroffen, maar belangrijke risico's, zoals onvoldoende financiering en afnemers en problemen bij de aanleg van het warmtenet, zijn nog steeds aanwezig.*

### 3-3-1 normen risicomanagement

Goed risicomanagement houdt in dat, nadat risico's inzichtelijk zijn gemaakt, per risico een reactie wordt bepaald.<sup>177</sup> De beleidsnota weerstandsvermogen zegt over deze stap: 'Nadat de risico's zijn geïdentificeerd, geanalyseerd, waar mogelijk gekwantificeerd en geprioriteerd zijn, worden de te treffen beheersmaatregelen bepaald die de kans van optreden en/of de impact van risico's beheersbaar moeten houden'<sup>178</sup>. Het beheersbaar houden van een risico kan door het risico te vermijden of te verminderen. Er mag worden verwacht dat de gemeente geen goedkeuring verleent aan een investering door het Warmtebedrijf, als onvoldoende beheersmaatregelen zijn getroffen.

Pas als een risico niet vermeden of verminderd kan worden en het resterend risico valt binnen de bandbreedte van wat acceptabel is, kan het risico geaccepteerd worden. Risico's met een impact groter dan € 5 mln. worden dan afgedekt door het weerstandsvermogen.

### 3-3-2 vergelijken alternatieven

Voor het vermijden van risico's is het in kaart brengen van alternatieven een belangrijke eerste stap. Het vermijden van risico's kan bijvoorbeeld vorm krijgen door het niet goedkeuren van een investering door het Warmtebedrijf of door de verkoop van de aandelen in de deelneming. De rekenkamer heeft daarom beoordeeld of bij de besluitvorming over de voorgenomen investering door het Warmtebedrijf alternatieven in kaart zijn gebracht. Dit heeft de rekenkamer getoetst voor het besluit over het herstelplan en voor de vervolgstap in het herstelplan.

#### *herstelplan*

In de definitieve businesscase zelf wordt de uitbreiding 'herstelcase' vergeleken met de huidige situatie op dat moment, 'huidige case'. Een vergelijking wordt gemaakt op de aspecten netto contante waarde, rendement voor aandeelhouders en benodigde bijstorting door aandeelhouders. Op basis van deze vergelijking wordt de herstelcase een kosteneffectieve optie geacht voor de gemeente. In de raadsstukken zijn verder geen alternatieven benoemd.

<sup>177</sup> Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 'Risicomanagement van de onderneming; Geïntegreerd raamwerk Enterprise Risk Management Integrated Framework (ERM)', 2004. Het framework is gedurende de onderzochte periode geactualiseerd (namelijk in 2017).

<sup>178</sup> Gemeenteraad Rotterdam, 'Beleidsnota weerstandsvermogen', vastgesteld op 15 maart 2012, p. 15.

Wel is voorafgaand aan de besluitvorming over het herstelplan een aantal presentaties gegeven aan de commissie Economie, Haven, Mobiliteit en Duurzaamheid, waarin alternatieven voor het herstelplan aan de orde komen.<sup>179</sup> Tevens is een rapport<sup>180</sup> opgesteld door een extern adviesbureau, waarin de juridische consequenties van één alternatief, namelijk faillissement, zijn beschreven. Naar dit adviesrapport wordt verwezen in één van de presentaties. In de presentaties voor de commissie zijn de volgende alternatieven vermeld:

- bijstorten tekorten tot “betere tijden”;
- faillissement en eventuele doorstart;
- actieve herstructurering (dit is het herstelplan).

De alternatieven worden vergeleken in tabel 3-5. Deze tabel is overgenomen uit een presentatie voor de commissie EHMD op 9 december 2015.<sup>181</sup>

**tabel 3-5: afweging scenario's door gemeente**

scenario	perspectief op waardeherstel	sluitende business case	minimaliseren financiële gevolgen	vereenvoudiging	grip op proces en infrastructuur	toekomstbestendig, strategisch perspectief
bijstorten tot betere tijden	?	?	-	-	+	?
faillissement gevolgd door doorstart	-	-	--	+	-	+
actieve herstructurering	?	?	+/-	+	+	+

De gemeente concludeert dat de optie ‘actieve herstructurering’ het beste resultaat geeft voor de gemeente. De opties ‘bijstorten tekorten’ en ‘faillissement’ zouden te veel onzekerheden en kosten voor de gemeente met zich meebrengen. Een aantal criteria van het herstelplan waren echter nog onzeker; dit is weergegeven met een vraagteken. Zo was het perspectief op waardeherstel en de vraag of de business sluitend was, nog afhankelijk van groei en het bereiken van voldoende afzet in de uitbreidingscase.<sup>182</sup>

Doordat de criteria voor de afweging van de alternatieven weinig concreet en meetbaar geformuleerd, mist de vergelijking van alternatieven diepgang. Het is niet duidelijk hoe de ‘score’ van een alternatief tot stand is gekomen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de parameters ‘vereenvoudiging’ en ‘toekomstbestendig’. Uit de betreffende presentatie blijkt niet waarom ‘bijstorten tot betere tijden’ op deze criteria slechter zou scoren dan herstructurering. Doordat alleen het alternatief ‘herstructurering’ in detail is uitgewerkt in de business case van het herstelplan, is de score op deze criteria niet navolgbaar.

<sup>179</sup> Presentaties raadscommissie EHMD, 9 december 2015, 20 januari, 23 maart en 18 mei 2016.

<sup>180</sup> Simmons & Simmons, ‘Advies aan de gemeente Rotterdam betreffende Warmtebedrijf Exploitatie B.V. en Warmtebedrijf Infra N.V.’, 19 oktober 2015.

<sup>181</sup> Commissie EHMD, presentatie ‘Warmtebedrijf Rotterdam, stand van zaken herstel business case, vertrouwelijke toelichting’, 9 december 2015.

<sup>182</sup> Ibid.



De vergelijking van alternatieven is bovendien beperkt tot een klein aantal. Voor de hand liggende alternatieven die niet zijn opgenomen in de vergelijking, zijn: verkoop van het Warmtebedrijf, deprivatiseren van het Warmtebedrijf of het realiseren van meer afzet van warmte in Rotterdam.<sup>183</sup> Het realiseren van afzet in Rotterdam komt overigens wel aan de orde in een brief van het college van B en W aan de raad.<sup>184</sup> In deze brief stelt het college dat realisatie van woningbouw binnen Rotterdam achterblijft bij de verwachtingen en dat aansluiten van bestaande bouw op de restwarmte infrastructuur ingewikkeld is. Dit alternatief wordt echter niet verder uitgewerkt en niet vergeleken met de opties actieve herstructurering en faillissement.

Doordat slechts twee alternatieven zijn vergeleken op ten dele onduidelijke criteria stuurt de vergelijking richting het alternatief 'herstructurering' dat wordt gepresenteerd in de business case en het raadsvoorstel. Bovendien zijn, zoals is geconstateerd in paragraaf 3-2-3, een aantal risico's niet meegenomen in de berekening van de financiële gevolgen. Indien deze risico's wel waren meegenomen in de berekening zou dit waarschijnlijk tot een andere uitkomst hebben geleid bij het criterium 'minimaliseren financiële gevolgen'. Aangezien de niet meegenomen risico's de bandbreedte van potentiële negatieve uitkomsten zou vergroten, zou een gematigde score (zoals +/-) dit alternatief beter weergeven.

#### *vervolgstap herstelplan*

Ook voor de vervolgstap op het herstelplan heeft de rekenkamer onderzocht in hoeverre er in de besluitvorming alternatieven zijn overwogen door het college. Hiertoe heeft de rekenkamer onder andere de business case van de vervolgstap,<sup>185</sup> de correspondentie van het college richting de raad<sup>186</sup> en presentaties voor de commissie Majeure Projecten, Organisatie en Financiën (MPOF) geraadpleegd. In de agendapost betreffende de bestuursovereenkomst<sup>187</sup> wordt alleen een vergelijking gemaakt met het scenario van een faillissement. Volgens het college van B en W<sup>188</sup> zijn echter ook andere alternatieven en handelingsperspectieven in beeld gebracht en overwogen. Daarbij verwijst het college, in reactie op de brief van de rekenkamer over de vervolgstap, naar onderhandelingen die zijn gevoerd met partijen uit de Warmtealliantie over de levering van warmte aan de Leidse regio via een alternatief tracé (zie kader).

<sup>183</sup> In de ambtelijke reactie op deze nota stelt de gemeente dat de scenario's verkoop, meer warmteafzet in Rotterdam of deprivatisering tot dezelfde financiële uitkomsten zouden leiden als een faillissement en derhalve niet zijn meegenomen. Dat deze scenario's tot financieel gelijke uitkomsten leiden wordt echter weersproken door de vergelijking van scenario's die in het voorjaar van 2019 is uitgevoerd.

<sup>184</sup> Gemeenteraad Rotterdam, 'Herstelplan Warmtebedrijf Rotterdam', vastgesteld op 2 juni 2016.

<sup>185</sup> College van B en W, agendapost 'Bestuursovereenkomst met provincie Zuid-Holland inzake Warmtebedrijf Rotterdam', 11 december 2018.

<sup>186</sup> College van B en W, brief aan de gemeenteraad 'Reactie college op brief rekenkamer t.a.v. beoordeling vervolgstap herstelplan Warmtebedrijf Rotterdam', 5 februari 2019.

<sup>187</sup> College van B en W, agendapost 'Bestuursovereenkomst met provincie Zuid-Holland inzake Warmtebedrijf Rotterdam', 11 december 2018.

<sup>188</sup> College van B en W, brief aan de gemeenteraad 'Reactie college op brief rekenkamer t.a.v. beoordeling vervolgstap herstelplan Warmtebedrijf Rotterdam', 5 februari 2019.



### levering warmte aan Leiden via alternatief tracé

Op 23 maart 2017 is een intentieovereenkomst 'Warmterotonde Zuid-Holland' ondertekend tussen Eneco, Gasunie, het Havenbedrijf Rotterdam, de provincie Zuid-Holland en het Warmtebedrijf Rotterdam (de Warmtealliantie). Deze partijen onderzoeken hoe een zogeheten 'warmterotonde' kan worden vormgegeven en werken hiertoe onder andere de scope, de doelstellingen en de governance uit van een warmtetransportbedrijf voor de regio Zuid-Holland. Een stuurgroep, onder voorzitterschap van een medewerker van de provincie Zuid-Holland, geeft uitvoering aan de intentieovereenkomst.<sup>189</sup> In een 'hoofdlijnenakkoord', af te sluiten voor juli 2017, zouden nadere afspraken worden gemaakt over het beheer en de eigendom van de warmtehoofdinfrastructuur (de warmterotonde) en de vormgeving en invulling van onafhankelijk netbeheer. In december 2017 zou een meer gedetailleerde samenwerkingsovereenkomst gereed zijn. Deze planning is echter niet gehaald, tot op heden is nog geen hoofdlijnenakkoord gesloten.<sup>190</sup> Door de leden van de Warmtealliantie worden verschillende tracés voor warmteleidingen in de provincie Zuid-Holland uitgewerkt. Tot op heden is echter nog geen concrete samenwerking tot stand gekomen.<sup>191</sup>

Nadat bekend is geworden dat het Warmtebedrijf een contract had gesloten met Nuon heeft een joint venture (JV) van het Havenbedrijf N.V. en Gasunie N.V. zich begin 2018 bij de gemeente Rotterdam gemeld met de wens om een positie te krijgen in het Warmtebedrijf. De joint venture heeft echter een ander tracé voor ogen voor de restwarmteleiding van de Rotterdamse haven naar Leiden, namelijk via Den Haag (de zogeheten Leiding door Midden +-variant).

Volgens het college zijn aan dit tracé hogere risico's verbonden, onder andere ten aanzien van de ontwikkeling van de warmtevraag en het risico op vertraging van de levering aan Nuon in Leiden. Deze risico's wil de gemeente niet dragen. De gemeente heeft vervolgens ingezet op verkoop van het Warmtebedrijf aan de joint venture zodat zij haar ambities kan waarmaken zonder risico's voor de gemeente. Voor de verkoop van het Warmtebedrijf aan de partijen is een intentieovereenkomst opgesteld. De joint venture zou daarbij de infrastructuur van het Warmtebedrijf en de contracten met Nuon overnemen tegen een prijs die het verlieslatende deel van het Warmtebedrijf dekt. De gemeente ziet dit als een entry fee tot de warmtemarkt.<sup>192</sup> De gesprekken met de joint venture liepen tot in het najaar van 2018. Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en de staatsdeelneming Invest-NL (in oprichting) waren hierbij aangesloten om de mogelijkheid van een financiële bijdrage vanuit het rijk te onderzoeken. De drie voornaamste uitdagingen in het traject met de JV betroffen de bedrijfseconomische haalbaarheid, de wijze waarop met de verdragingskosten voor Nuon wordt omgegaan en de mate waarin partijen bereid waren om harde afspraken met het Warmtebedrijf te maken.<sup>193</sup> Eind september 2018 heeft de gemeente geconcludeerd dat het tracé van de JV niet de belofte van een kostenefficiënt alternatief kon waarmaken.<sup>194</sup>

<sup>189</sup> Stuurgroep Warmtealliantie Zuid-Holland, routekaart 'Naar een warmtetransportbedrijf, warmtehandel, -vraag en -aanbod in Zuid-Holland', 15 februari 2017.

<sup>190</sup> Warmtealliantie Zuid-Holland, brief 'Stand van zaken Warmtealliantie', 16 juni 2017; Warmtealliantie Zuid-Holland, presentatie 'Bijpraatsessie', 10 november 2017.

<sup>191</sup> Een voormalig ambtenaar wijt dit aan de provincie, die haar regisserende rol niet goed heeft ingevuld. De gesprekken die zijn gevoerd in de Warmtealliantie zouden nooit heel gedetailleerd zijn geweest met betrekking tot het tracé, de verdeling van de kosten of de financiering. Bron: Interview ambtenaar.

<sup>192</sup> College van B en W, agendapost 'Tussenstand april voortgang en financiële structurering Warmtebedrijf Holding B.V.', 10 april 2018.

<sup>193</sup> College van B en W, geheime brief aan de gemeenteraad 'Stand van zaken Warmtebedrijf september', 25 september 2018.

<sup>194</sup> College van B en W, agendapost 'Bestuursovereenkomst met provincie Zuid-Holland inzake Warmtebedrijf Rotterdam', 11 december 2018.

In het voorjaar van 2018 heeft de gemeente ook een bod ontvangen van netbeheerder Stedin van € 25 mln. op 49% van de aandelen in Warmtebedrijf Holding BV, rekening houdend met bijdragen van het WPF (€ 60 mln.) en de gemeente Leiden (€ 10 mln.) en in stand houding van de garantie door de gemeente.<sup>195</sup> In een later stadium is echter door de gemeente, in overleg met de provincie en het WPF gekozen, om eerst de realisatie van de uitbreiding van activiteiten financieel mogelijk te maken en daarna pas met derde partijen te onderhandelen over een eventuele deelname.<sup>196</sup>

Nadat in september 2018 duidelijk werd dat het alternatieve tracé geen haalbare casus was, kon dit volgens het college niet langer als alternatief worden aangemerkt. Derhalve is volgens het college in de raadstukken over de besluitvorming over de vervolgstap enkel een vergelijking gemaakt met een faillissement.

De rekenkamer merkt op dat verkoop als alternatief weliswaar (zonder succes) is verkend met twee partijen, maar dat dit alternatief daarmee niet terzijde hoeft te worden geschoven. In een presentatie<sup>197</sup> van de juridisch adviseur van de gemeente wordt ook de optie 'niet aanleggen leiding over oost, uitsluitend optimaliseren exploitatie DNWW' vermeld. Deze optie wordt echter slechts summier uitgewerkt. Andere mogelijke alternatieven,<sup>198</sup> zoals het deprivatiseren van het Warmtebedrijf, of variaties op –en combinaties van- eerder vermelde alternatieven worden niet benoemd. Deze alternatieven (en nog andere) worden in het voorjaar van 2019 weer in overweging genomen, als blijkt dat de aanbesteding van de aanleg van de leiding over Oost is gestuit.

Ook voor de afweging van alternatieven voor de vervolgstap van het herstelplan geldt verder dat deze weinig diepgaand is, doordat alleen het alternatief faillissement nader is uitgewerkt. De gevolgen van een faillissement zijn echter zowel vanuit juridisch als financieel perspectief dusdanig ongunstig,<sup>199</sup> dat dit niet beschouwd kan worden als echt alternatief. Door het ontbreken van reële alternatieven stuurt de vergelijking de gemeenteraad naar de keuze voor de vervolgstap.

#### *schets alternatieven na stuiting aanbesteding*

Naar aanleiding van de opgetreden vertraging in de realisatie van de Leiding over Oost heeft het college besloten alle mogelijke scenario's voor het Warmtebedrijf in kaart te brengen.<sup>200</sup> Door twee extern ingehuurd bureaus zijn dertien scenario's voor het Warmtebedrijf geformuleerd.<sup>201</sup> In mei 2019 zijn deze scenario's nader uitgewerkt en er is een eerste afweging gemaakt. In het najaar van 2019 wordt hier een besluit over genomen.

<sup>195</sup> Stedin Groep, brief 'Indicatieve niet-bindende bieding Project Connect', 26 maart 2018.

<sup>196</sup> E-mail ambtenaar, 19 december 2018.

<sup>197</sup> Pels Rijcken & Drooglever Fortuijn in opdracht van gemeente Rotterdam, presentatie 'Warmtebedrijf Rotterdam, afgewogen scenario's', 10 januari 2019.

<sup>198</sup> Nadat is besloten dat de FID zou worden uitgesteld worden deze alternatieven alsnog verkend. Bron: Commissie MPOF, presentatie 'Stand van zaken Warmtebedrijf', 21 mei 2019.

<sup>199</sup> Pels Rijcken & Drooglever Fortuijn in opdracht van gemeente Rotterdam, notitie 'Warmtebedrijf Rotterdam- insolventie scenario', 10 december 2018.

<sup>200</sup> College van B en W, agendapost 'Verlenging financiering en liquiditeitssteun Warmtebedrijf', 21 mei 2019.

<sup>201</sup> Pels Rijcken & Drooglever Fortuijn en Deloitte in opdracht van de gemeente Rotterdam, rapport 'Warmtebedrijf Rotterdam, Toekomstscenario's-indicatief', 17 mei 2019.

### 3-3-3 *formuleren beheersmaatregelen*

Als het niet mogelijk is om een risico te vermijden, dienen maatregelen te worden getroffen om het risico te verminderen. Risico's kunnen bijvoorbeeld worden verminderd door aanvullende voorwaarden te stellen aan de goedkeuring van het investeringsbesluit door het college.

#### *beheersmaatregelen herstelplan*

De rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre bij de belangrijkste risico's, die zijn benoemd in het herstelplan, beheersmaatregelen zijn benoemd. De voorgenomen beheersmaatregelen zijn weergegeven in onderstaande tabel.

**tabel 3-6: beheersmaatregelen risico's herstelplan**

<b>risico's</b>	<b>beheersmaatregelen</b>
<b><u>vóór FID</u></b>	
parameters warmteafname en warmtelevering	geen
hoogte investering	doorberekenen kapitaallasten
financiering	geen
regulatorische risico's	geen
<b><u>ná FID</u></b>	
problemen bij aanleg warmtenet	boeteclausules aannemers, aanvragen vergunningen
afzetvolumes	contractuele afspraken met afnemers
prijzen warmte-inkoop en warmteafzet	toepassing van uniforme prijsindices
regulatorische risico's	geen
algemeen	gefaseerde kapitaalstorting door de gemeente

Uit tabel 3-6 blijkt dat op het moment van besluitvorming een aantal beheersmaatregelen zijn geformuleerd die enkele belangrijke risico's in potentie kunnen verminderen. Deze maatregelen worden hieronder kort toegelicht.

#### *doorberekenen kapitaallasten*

De verwachte investeringen opgenomen in het herstelplan zijn gebaseerd op een inschatting. Hierbij is een onzekerheidsmarge gehanteerd. Indien de kapitaallasten als gevolg van een hoger benodigd investeringsbedrag hoger uitvallen dan verwacht, kunnen deze (deels) worden doorberekend aan afnemers of financiers.

#### *boeteclausules aannemers, aanvragen vergunningen*

Om het risico op extra kosten te mitigeren worden boeteclausules voor vertraging opgenomen in het contract met de aannemer die de uitbreiding van het warmtenet aanlegt. Tevens wordt in de trajectkeuze rekening gehouden met het aanvragen van vergunningen. Eerst worden de noodzakelijke vergunningen aangevraagd voordat de aannemer 'het proces in gang zal zetten'.

*contractuele afspraken met afnemers*

Het risico bestaat dat het daadwerkelijk afgenomen volume significant verschilt van de vooraf ingeschatte volumes. Met potentiële afnemers worden daarom contractuele afspraken gemaakt, zoals een afnamegarantie of een vergoeding van de investeringskosten als afname uitblijft, waardoor het neerwaartse volumerisico wordt beperkt.

*uniforme prijsindices*

Voor de uitbreidingen in het herstelplan zijn nog geen definitieve prijsafspraken gemaakt. Om prijsrisico's te beperken, worden in de prijsafspraken met leveranciers en afnemers van warmte worden zoveel mogelijke gelijke indices gehanteerd.

*gefaseerde kapitaalstorting*

Het college is voornemens het benodigde investeringsbedrag (€ 26,5 mln.) gefaseerd ter beschikking stellen aan het Warmtebedrijf. De beschikbaarstelling is 'afhankelijk van een rapportage van Warmtebedrijf over de ontwikkeling van de inhoudelijke en financiële resultaten in relatie tot het herstelplan en of de twee uitbreidingscases zich in kwalitatieve, financiële en procesmatige zin ontwikkelen.'<sup>202</sup>

*resterende risico's*

Daarnaast is ook een aantal belangrijke risico's niet afgedekt met beheersmaatregelen, namelijk het niet of tegen ongunstige voorwaarden, vastleggen van voldoende afnemers, het vinden van voldoende financiering en regulatorische risico's. Het Warmtebedrijf had deze risico's in dit stadium nog gedeeltelijk zelf in de hand. Het bedrijf kon er immers voor kiezen om andere afspraken te maken of af te zien van het aangaan van contracten.<sup>203</sup> Ook kon de gemeente de financiële risico's beperken door verdere implementatie van het herstelplan te stoppen met gebruik van haar statutaire rechten als grootaandeelhouder.

*beheersmaatregelen vervolgstap herstelplan*

Ook aangaande de vervolgstap van het herstelplan heeft de rekenkamer onderzocht in hoeverre er voor de risico's die hieruit voortvloeien beheersmaatregelen zijn getroffen. In tabel 3-7 zijn deze risico's en bijbehorende beheersmaatregelen weergegeven. De tabel geeft enkel de beheersmaatregelen weer die aanvullend zijn getroffen naar aanleiding van de vervolgstap.

**tabel 3-7: aanvullende beheersmaatregelen vervolgstap herstelplan**

risico's	beheersmaatregelen
afzetvolumes	contracteren extra afnemers, aanvullend op business case
regulatorische risico's	staatssteunanalyse

Naar aanleiding van de vervolgstap van het herstelplan zijn voor twee risico's aanvullende beheersmaatregelen getroffen.

*contracteren extra afnemers*

<sup>202</sup> Gemeenteraad Rotterdam, 'Herstelplan Warmtebedrijf Rotterdam', vastgesteld op 2 juni 2016, p.5.

<sup>203</sup> Ecorys in opdracht van Warmtebedrijf Rotterdam, 'Validatie herstelplan Warmtebedrijf Rotterdam', 13 mei 2016.

In de business case zijn meer potentiële projecten opgenomen dan er capaciteit beschikbaar is op de leiding. Dit houdt in dat ook indien niet alle voorgestelde afnemers worden gecontracteerd, de business case nog steeds sluitend is. Tevens is er een propositie ontwikkeld voor het contracteren van regiogemeenten die de nog beschikbare capaciteit op de leiding kunnen reserveren.

#### *staatssteunanalyse*

Het risico dat de financiering van het Warmtebedrijf kwalificeert als ongeoorloofde staatssteun wordt geanalyseerd door een externe adviseur. Deze analyse wordt separaat en gelijktijdig uitgevoerd door de gemeente en de provincie.

Overeenstemming over deze analyse en over de uitvoering daarvan is als opschortende voorwaarde opgenomen in de bestuursovereenkomst. Onderstaand kader gaat nader in op dit risico en hoe de gemeente dit risico voornemens is af te dekken.

#### **financiering Warmtebedrijf en het risico op staatssteun**

In het EU-verdrag en EU-werkingsverdrag is bepaald dat overheidssteun aan ondernemingen die zorgt voor oneerlijke concurrentie en mogelijk de handel tussen de EU-lidstaten verstoort, moet worden gemeld aan de Europese Commissie. Deze maatregelen moeten vooraf worden voorgelegd aan de Europese Commissie, die kan besluiten deze steunmaatregelen als 'strijdig met de interne markt' te beoordelen. Indien de financiering van het Warmtebedrijf wordt gekwalificeerd als staatssteun moet dit worden gemeld bij de Europese Commissie. Als de overheid dit niet doet, kan de Commissie besluiten dat de overheid de steun (met rente) moet teruggeven.

Het college van B en W gaat er vanuit dat geen sprake is van staatssteun. Hoewel het behoud van het publiek belang van het Warmtebedrijf ook onderdeel van de afwegingen heeft gemaakt, hebben deze volgens het college niet de boventoon gevoerd. De bescherming van het reeds geïnvesteerd vermogen en de blootstelling vanwege de borgstelling is leidend. Met de voorgenomen investeringen neemt het een rationeel besluit, die een marktpartij in een vergelijkbare situatie ook zou nemen. <sup>204</sup>

Als uit de staatssteunanalyse blijkt dat bijdragen van de gemeente, het WPF en/of de provincie kwalificeren als staatssteun, en deze niet binnen een vrijstellingsverordening passen, dient vóór de steunverlening goedkeuring te worden gevraagd aan de Europese Commissie. Hiervoor geldt een 'standstill' bepaling: de steunmaatregel mag niet uitgevoerd worden voordat de Commissie haar goedkeuring heeft gegeven. Omdat deze 'standstill' niet past in de planning is het college echter voornemens om voorbij te gaan aan deze 'standstill' bepaling en de steun gewoon uit te voeren. Uit de staatssteunanalyse zal moeten blijken of dit een acceptabel risico is.

De rekenkamer merkt in dit kader op dat er ook rechtmatigheidsrisico's (staatssteun, strijdigheid met het aanbestedingsrecht) zijn ten aanzien van de afspraken die eerder zijn gemaakt met AVR in het kader van de mediation. In een juridisch advies en een interne notitie <sup>205</sup> over de schikking <sup>206</sup> met

<sup>204</sup> Ibid.

<sup>205</sup> Pels Rijcken & Drooglever Fortuijn in opdracht van gemeente Rotterdam, 'Onderzoek contracten verwerking en transport van afval', 30 mei 2011.

Hierin wordt verwezen naar eerder uitgebrachte juridische adviezen in 2005. Gemeente Rotterdam, notitie 'Afwegingskader hernieuwde gunning afvalcontract', 10 juni 2011.

<sup>206</sup> Gemeente Rotterdam, AVR, Van Gansewinkel B.V. en Warmtebedrijf N.V., overeenkomst 'Continuïteit afvalverwerking en warmtelevering', 1 maart 2010.

AVR over de vernietiging van de milieuvergunning voor de AVI aan de Brielselaan wordt gesteld dat deze rechtmatigheidsrisico's voor rekening van AVR waren.

#### *resterende risico's*

Ondanks de aanvullende beheersmaatregelen resteren er bij de vaststelling van de vervolgstap voor het herstelplan nog belangrijke risico's, waaronder onvoldoende warmteafzet, risico's rondom de aanleg van het warmtenet en het vinden van financiering. Ten aanzien van het aantrekken van financiering van de business case is geen vooruitgang geboekt na het herstelplan. Het Warmtebedrijf heeft een aanvraag gedaan voor financiering bij het Warmteparticipatiefonds van de provincie Zuid-Holland, (zie kader) in aanvulling op financiering uit de markt. Er zijn echter nog geen juridisch bindende afspraken gemaakt met financiers. Net als bij het herstelplan is ook in het kader van de vervolgstap een extern bureau ingehuurd om de business case en de mogelijkheden tot het aantrekken van bancaire financiering te analyseren. Uit deze review blijkt dat een groot deel, maar niet alle benodigde bancaire financiering bij banken opgehaald kan worden.<sup>207</sup> Het risico op onvoldoende financiering voor de business case is daardoor nog onverminderd aanwezig.

#### **Warmteparticipatiefonds**

Voor het voorzien in meer eigen vermogen van het Warmtebedrijf en om breder eigenaarschap te vinden voor de deelneming gaat de gemeente Rotterdam vanaf medio 2017 uit van een investering in het Warmtebedrijf door de provincie Zuid-Holland. Dit zou gebeuren via het Warmteparticipatiefonds van de provincie Zuid-Holland (WPF). In dit fonds is € 65 mln. beschikbaar voor warmteprojecten, in de vorm van participaties of leningen. Het fonds is een besloten vennootschap, waarvan de aandelen in eigendom zijn van de Houdstermaatschappij Zuid-Holland B.V. De provincie is enig aandeelhouder van deze B.V. De fondsmanager besluit over investeringsvoorstellen, op basis van een advies van de investeringscommissie. Er is een escalatiemogelijkheid bij een negatieve beslissing; naar de Raad van Commissarissen indien inhoudelijk of naar de aandeelhouder (de provincie) indien het de financiële omvang betreft. Het fonds kent een looptijd van 30 jaar en de middelen zullen revolverend<sup>208</sup> worden ingezet gedurende deze periode.<sup>209</sup>

Het Warmtebedrijf heeft op 8 december 2017 bij het Warmteparticipatiefonds een aanvraag gedaan voor de financiering van het herstelplan. Deze aanvraag is in maart 2018 afgewezen door het fonds omdat de onderliggende business case volgens het WPF onvoldoende zekerheid bood dat het geïnvesteerde kapitaal zou worden terugverdiend en het beslag dat de aanvraag zou leggen op de omvang van het fonds. De case zou niet sluitend zijn als ook maar één van afnemers langs de route niet zou worden gecontracteerd. Het Warmtebedrijf is bovendien zonder uitbreidingen structureel verlieslatend en komt liquiditeit te kort. In de aanvraag was niet toegelicht hoe het Warmtebedrijf deze risico's wil mitigeren.<sup>210</sup> In het najaar van 2018 heeft het Warmtebedrijf opnieuw een aanvraag gedaan bij het Warmteparticipatiefonds. De toekenning door het fonds van de investeringsaanvraag van het Warmtebedrijf is opgenomen als opschortende voorwaarde bij de effectuering van de

<sup>207</sup> Rabobank in opdracht van Warmtebedrijf Holding B.V., 'WBR Debt Capacity', februari 2019.

<sup>208</sup> Dit betekent dat vanuit het fonds middelen worden toegekend die na verloop van tijd weer terugstromen in het fonds, zodat ze opnieuw kunnen worden uitgezet.

<sup>209</sup> Provincie Zuid-Holland, 'Investeringsstrategie Warmteparticipatiefonds Zuid-Holland', februari 2017.

<sup>210</sup> Warmteparticipatiefonds Zuid-Holland, brief 'uw investeringsaanvraag', 20 maart 2018 en Warmtebedrijf Holding B.V., concept notitie 'Toelichting afwijzing aanvraag WBR bij Participatiefonds Zuid-Holland', 29 maart 2018.

bestuursvereenkomst tussen provincie en gemeente. Tot op heden heeft het fonds nog geen positief besluit genomen over de aanvraag.

Over de oorzaak van -en de verantwoordelijkheid voor- het ontbreken van vooruitgang in het aantrekken van financiering is een verschil van inzicht tussen de gemeente en de provincie. In een brief verstuurd in april 2018 wijst het college van B en W de provincie op 'het financiële commitment dat u in de afgelopen anderhalf jaar heeft opgebouwd'.<sup>211</sup> Om dit veronderstelde commitment te staven verwijst het college onder meer naar de oprichting van Warmtebedrijf Holding, waarbij de provincie en gemeente evenveel zeggenschap hebben toegedeeld gekregen, de comfort letter, de ambtelijke samenwerking richting Nuon, bestuurlijke toezeggingen en met de provincie afgestemde berichtgeving aan de gemeenteraad. De gemeente spreekt in de brief verder het vermoeden uit dat de provincie zich heeft bedacht na de oprichting van de Holding met het oog op andere mogelijke tracés en eventuele bijdrage van het rijk daarvoor.

In een brief aan het Warmtebedrijf stelt het college van gedeputeerde staten echter 'geen enkele bestuurlijke garantie' te hebben afgegeven aan het Warmtebedrijf of haar medeaandeelhouders.<sup>212</sup> De provincie stelt verder dat het WPF onafhankelijk is en dat de provincie slechts ambtelijke ondersteuning heeft geboden. De provincie geeft aan niet te kunnen worden aangesproken op de financiële gevolgen van een negatief besluit van het onafhankelijke fonds.

Uit gesprekken met bestuurders van het Warmtebedrijf en e-mailcorrespondentie blijkt dat de provincie op ambtelijk niveau nauw betrokken was bij de onderhandelingen met Nuon en de voorbereiding van de aanvraag bij het WPF. Dezelfde medewerkers van de provincie waren bovendien ook betrokken bij de oprichting van het WPF en correspondeerden zowel vanaf e-mailadressen van de provincie als van het WPF,<sup>213</sup> waardoor begrijpelijkerwijs de indruk ontstond bij het Warmtebedrijf en de gemeente dat er nauwe onderlinge afstemming was tussen het WPF en de provincie<sup>214</sup> en dat de kapitalisatie geregeld zou worden.<sup>215</sup> Ook de aangepaste aandeelhoudersvereenkomst anticipeerde op een financiële injectie door de provincie. Het ontbreekt echter aan schriftelijke toezeggingen van de provincie jegens de gemeente, die de provincie verplichten om Warmtebedrijf Holding te kapitaliseren

216

217

De rekenkamer heeft in de loop van haar onderzoek geen schriftelijke

<sup>211</sup> College van B&W Rotterdam, brief aan gedeputeerde staten Zuid-Holland betreffende Kapitalisatie, 10 april 2018.

<sup>212</sup> College van Gedeputeerde Staten Zuid-Holland, 'Reactie op agendastukken Ava 19 april 2018', 17 april 2018.

<sup>213</sup> Interviews Warmtebedrijf en ontvangen e-mailcorrespondentie tussen medewerkers WPF en medewerkers en directie Warmtebedrijf.

<sup>214</sup> Interviews Warmtebedrijf.

<sup>215</sup> Interview ambtenaar.

<sup>216</sup> Stibbe in opdracht van gemeente Rotterdam, 'Comfort letter Warmtebedrijf – voorlopig advies op hoofdlijnen', 20 juni 2018.

<sup>217</sup> E-mail ambtenaar, 6 februari 2018.

toezeggingen van de provincie aangetroffen die ondersteunen dat de provincie een dergelijke verplichting wenste aan te gaan.

Overigens heeft de rekenkamer alleen bij de gemeentelijke organisatie en het Warmtebedrijf onderzoek kunnen uitvoeren naar het proces van de aanvraag voor financiering bij het WPF. De Gedeputeerde Staten van de provincie is gevraagd om nadere informatie over de rol van de provincie inzake de kapitalisatie door het Warmteparticipatiefonds en de afstemming tussen de provincie en het WPF.<sup>218</sup> De rekenkamer heeft nog geen formele reactie op dit verzoek ontvangen, maar ambtelijk is gemeld dat de provincie 'de respectievelijke rekenkameronderzoeken binnen de daarvoor geldende wettelijke kaders wil houden' waaruit de rekenkamer opmaakt dat zij niet wenst mee te werken aan het onderzoek van de rekenkamer Rotterdam.<sup>219</sup> Ook de Randstedelijke Rekenkamer voert namelijk onderzoek uit naar de provinciale besluitvorming over het Warmtebedrijf. De publicatie van dit onderzoek vindt naar verwachting plaats in november 2019.<sup>220</sup>

#### *vermijdbaarheid risico's*

Het merendeel van de resterende risico's was ten tijde van het herstelplan nog vermijdbaar, door af te zien van verdere implementatie van het herstelplan. Sindsdien is het Warmtebedrijf echter een overeenkomst aangegaan met NUON voor warmtelevering in Leiden en heeft de gemeente zich jegens NUON gecommitteerd aan de kapitalisatie van het Warmtebedrijf om de aanleg van de warmteleiding mogelijk te maken (zie kader).

#### **overeenkomst Warmtebedrijf - Nuon**

In juli 2015 hebben Nuon en het Warmtebedrijf een Memorandum of Understanding (MoU) getekend met betrekking tot de ontwikkelfase van een toekomstige levering van Warmte aan Nuon Warmte ten behoeve van de stadswarmtevoorziening in Leiden. Op 27 oktober 2017 heeft het Warmtebedrijf twee contracten afgesloten met Nuon, voor levering van warmte en voor transport van havenwarmte.

In de Warmte Levering Overeenkomst (WLO) tussen Warmtebedrijf Exploitatie N.V. en Nuon is afgesproken dat het Warmtebedrijf tegen een variabele vergoeding vanaf 1 januari 2020 restwarmte levert aan Nuon voor een periode van 30 jaar. Een deel van de geleverde warmte dient te bestaan uit restwarmte of warmte afkomstig uit niet fossiele bronnen, dan wel een combinatie daarvan, zoals die bij voorkeur vrijkomt in de Rotterdamse havens.

In de Warmte Transportinfrastructuur Overeenkomst (WTO) tussen Warmtebedrijf Infra N.V. en Nuon is afgesproken dat uiterlijk op 1 januari 2022 sprake is van structurele levering van Havenwarmte en het Warmtetransportsysteem gereed en in gebruik genomen is. Nuon betaalt reeds vanaf de ingangsdatum van het contract (oktober 2017) een transportvergoeding die de investerings- en onderhoudskosten deels moet dekken. Deze verplichting vervalt als de leiding niet op tijd gereed is.

<sup>218</sup> Rekenkamer Rotterdam, brief aan College van Gedeputeerde Staten Zuid-Holland, 'R.O.16.05 vragen onderzoek Warmtebedrijf', 28 juni 2019.

<sup>219</sup> E-mail ambtenaar, 3 september 2019. Dat dit de positie van de GS zou zijn, was reeds eerder mondeling gedeeld met de rekenkamer.

<sup>220</sup> Randstedelijke Rekenkamer, 'Provinciale besluitvorming en informatievoorziening inzake het Warmtebedrijf Rotterdam', april 2019.



Onderdeel van de WTO en WLO is een door de gemeente Rotterdam en de provincie Zuid-Holland ondertekende 'Letter of Comfort' (LoC).<sup>221</sup>

[Redacted]

[Redacted]

Aan deze voorwaarden is invulling gegeven door de oprichten van Warmtebedrijf Holding N.V. en het deponeren van een verklaring bij de Kamer van Koophandel in februari 2019, waarmee de Warmtebedrijf Holding zich, overeenkomstig artikel 403 lid I sub f boek 2 Burgerlijk Wetboek, hoofdelijk aansprakelijk verklaart voor de schulden die voortvloeien uit rechtshandelingen van Warmtebedrijf Infra N.V.

In de WLO<sup>222</sup> is vastgelegd dat additionele kosten die door Nuon worden gemaakt om de continuïteit van de warmtelevering te borgen, bijvoorbeeld door het aangaan van nieuwe contracten of het verlengen van bestaande contracten, door het Warmtebedrijf worden vergoed. Het uitgangspunt hierbij is dat de kosten van warmtelevering voor Nuon niet hoger zijn dan wanneer warmtelevering door het Warmtebedrijf wel op de afgesproken aanvangsdatum zou zijn gestart.

In de WTO en WLO zijn hardheidsclausules opgenomen waar het Warmtebedrijf een beroep op kan doen als sprake is van bepaalde onvoorziene omstandigheden. Wanneer deze omstandigheden zich voordoen zijn beide partijen verplicht in onderhandeling te treden. Gelet op de relatief zware eisen die in deze bepaling worden gesteld is de kans op toepassing van de hardheidsclausule gering.<sup>223</sup>

Door bindende overeenkomsten tussen het Warmtebedrijf en Nuon kunnen risico's die ten tijde van het herstelplan nog vermijdbaar waren (door af te zien van verdere implementatie van het herstelplan) niet meer worden vermeden. Om het contract met Nuon niet in gevaar te brengen heeft de gemeente het Warmtebedrijf in deze risicovolle situatie gebracht, door de ontbindende voorwaarden voor het contact met Nuon te laten verlopen terwijl nog geen bindende toezeggingen voor financiering waren afgegeven door de provincie/ WPF aan het Warmtebedrijf. Hiermee heeft het college een onverantwoord groot risico genomen.

Uit door de rekenkamer ontvangen agendaposten van het college blijkt dat het college deze voor de gemeente onvoordelige situatie voorzag, of had kunnen voorzien, maar hier niet voldoende op heeft geanticipeerd. Kort voor de ondertekening van de zogeheten 2:403 verklaring,<sup>224</sup> de laatste ontbindende voorwaarde in het contract met Nuon, werd gesproken met de provincie over een bestuurlijk akkoord over de kapitalisatie [Redacted]

<sup>221</sup> Gemeente Rotterdam en provincie Zuid-Holland, 'Verklaring inzake Warmtebedrijf Infra N.V. en Warmtebedrijf Exploitatie N.V.', ondertekend op 2 en 3 oktober 2017.

<sup>222</sup> Het betreffende artikel 8.4 is herzien in het voorjaar 2018. Bron: Nuon, 'Addendum I bij de Warmte Levering Overeenkomst (WLO)', 21 juni 2018.

<sup>223</sup> Berenschot in opdracht van Rekenkamer Rotterdam, memo 'Beoordeling documentatie herstelplan WBR', 1 februari 2019.

<sup>224</sup> Met deze verklaring werd Warmtebedrijf Holding BV aansprakelijk voor de verplichtingen van Warmtebedrijf Infra NV en Warmtebedrijf Explo N.V.; Warmtebedrijf Holding B.V., 'Aansprakelijkheidsverklaring conform artikel 403 lid 1 sub 4 boek 2 BW', ondertekend op 23 februari 2018.



225

<sup>226</sup> Tijdens een collegevergadering op 20 februari 2018 werd door de wethouder FOBHS de verwachting uitgesproken dat de provincie wel (maar later) zou overgaan tot kapitalisatie: 'de 60 miljoen van de provincie komen er - al gaat het wat langzamer-wel'. Verder wordt door de wethouder FOHBS opgemerkt: 'dossier is op orde- stand van zaken zal op 6 maart in het college gepresenteerd worden'.<sup>227</sup> De wethouder ontleende tevens steun aan de commitment die de bestuurders van de provincie in bilateraal overleg met hem zouden hebben getoond, namelijk dat ze zich aan de afspraak zouden houden om het Warmtebedrijf met ca. € 60 mln. te kapitaliseren. Op de dag van de ondertekening van de 2:403 verklaring werd opnieuw overlegd met twee gedeputeerden en de commissaris van de Koning. Daarbij werd afgesproken nog enkele dagen extra de tijd nemen voor een bestuurlijk akkoord, om een aantal zaken nader te verduidelijken en een gemeenschappelijk perspectief op het Warmtebedrijf te vormen.<sup>228</sup> De 2:403 verklaring was op dat moment echter al getekend.

229

230

Overigens heeft de rekenkamer geen diepgravende en schriftelijk vastgelegde externe juridische toets op de 'hardheid' van de comfort letter aangetroffen, daterend van voor de ondertekening van de comfort letter. De gemeente Rotterdam heeft de comfort letter slechts intern juridisch getoetst en de provincie heeft een juridisch toets uitgevoerd door middel van een email<sup>231</sup> en een telefoongesprek met een juridisch adviseur.

Het college kon gezien het door Pels Rijcken uitgebracht advies voorzien dat een voor de gemeente risicovolle situatie ontstond door deze ontbindende voorwaarde te laten verlopen, zonder bindende juridische toezeggingen ten aanzien van de financiering. Door de ondertekening van de 2:403 verklaring werd bovendien gehandeld in strijd met een eerdere mededeling van het college aan de gemeenteraad dat de holding pas

<sup>225</sup> Provinciale Staten

<sup>226</sup> College van B en W, agendapost 'Voortgang en financiële structurering Warmtebedrijf Holding B.V.', 20 februari 2018.

<sup>227</sup> College van B en W, aantekeningen bij agendapost 'Voortgang en financiële structurering Warmtebedrijf Holding B.V.', 20 februari 2018.

<sup>228</sup> E-mail, 23 februari 2018.

<sup>229</sup> E-mail ambtenaar, 6 februari 2018.

<sup>230</sup>

<sup>231</sup> E-mail, 27 september 2017.

zou worden opgericht op het moment dat er commitment was van het WPF voor de bijdrage van circa € 60 mln. aan de holding.<sup>232</sup>

Door voormalige bestuurders van het Warmtebedrijf wordt opgemerkt dat zij in het kader van de 2:403 verklaring de aandeelhouders nadrukkelijk gewezen hebben op het nog ontbreken van kapitalisatie en de discussie in de Warmtealliantie over een mogelijk ander tracé.<sup>233</sup> Desalniettemin hebben de aandeelhouders ingestemd met de 2:403 verklaring. Volgens de gemeente is dit gedaan 'om Nuon geen reden te geven de contracten met het Warmtebedrijf te ontbinden, omdat dat een zeer negatieve impact zou hebben op het herstelplan. Ten aanzien van de kapitalisatie door het WPF werd op dat moment bestuurlijk vertrouwd op gedragingen en uitingen daarbij van de provincie over hoe en wanneer die storting zou plaatsvinden, zodra de formele oprichting van het fonds een feit was. Ook de comfort letter droeg bij aan de ondersteuning van dat vertrouwen'.<sup>234</sup>

Ambtenaren wijzen in dit kader wederom op het bestuurlijk vertrouwen dat zou zijn gewekt door de provincie met betrekking tot de kapitalisatie van de holding.<sup>235</sup> Ten aanzien van het juridisch bindende karakter van de comfort letter verschillende standpunten worden ingenomen door betrokkenen. De beoordeling lijkt daarbij samen te hangen met de vraag of deze verplichting betrekking heeft op de provincie of de gemeente. Een voormalig ambtenaar stelt in een interview dat de comfort letter *wel* voldoende zekerheid bood voor de gemeente ten aanzien van de financiering door de provincie, ook achteraf bezien.<sup>236</sup> Dezelfde ambtenaar, tevens de oorspronkelijke steller van deze brief, heeft echter aan het college van B en W laten weten dat de comfort letter *geen* juridische verplichting zou inhouden voor de gemeente.<sup>237</sup>

De voormalige bestuurders van het Warmtebedrijf gaan er vanuit dat de comfort letter juridisch bindend is voor de provincie.<sup>238</sup> De voormalig wethouder schat echter in dat deze niet volledig bindend is. Anderzijds is het volgens de wethouder geen document zonder gevolgen: Nuon zou hier enig comfort, enige zekerheid, aan moeten kunnen ontleen. Tevens wijst hij er op dat de totstandkoming en uitvoering van het herstelplan een proces is van 'hand in hand' en 'in vertrouwen met elkaar'. De stakeholders WBR, gemeente Rotterdam en provincie trekken samen op. Contracten passen niet bij het karakter van dit proces. Het vertrouwen in elkaar wordt immers ontleend aan gesprekken'.<sup>239</sup>

#### *kosten vertraging uitvoering herstelplan*

<sup>232</sup> College van B en W, brief aan de gemeenteraad 'Wensen en bedenkingen over voorgenomen besluit herstructurering Warmtebedrijf en tijdelijke verlenging borgstelling', 1 november 2017.

<sup>233</sup> Interviews Warmtebedrijf. Dat deze zorgen zijn uitgesproken blijft tevens uit een e-mail van 20 februari 2018 van het Warmtebedrijf gericht aan ambtenaren van de provincie en de gemeente.

<sup>234</sup> E-mail ambtenaar, 13 mei 2019. De gemeenteraad is op 7 maart 2019 geïnformeerd over de oprichting van de holding en de vertraagde kapitalisatie door het WPF en op 10 april over de afwijzing van de aanvraag voor financiering door het WPF. Bron: College van B en W, geheime brieven aan de gemeenteraad 'Ontwikkelingen Warmtebedrijf', 7 maart en 10 april 2018.

<sup>235</sup> Interview ambtenaren.

<sup>236</sup> Interview ambtenaar.

<sup>237</sup> Stibbe in opdracht van gemeente Rotterdam, 'Comfort letter Warmtebedrijf – voorlopig advies op hoofdlijnen', 20 juni 2018.

<sup>238</sup> Interviews Warmtebedrijf.

<sup>239</sup> Interview voormalig wethouder Financiën.

Doordat geen financiering is gevonden voor de business case, is de uitvoering van het herstelplan ernstig vertraagd. In april 2019 wordt bovendien duidelijk dat de aanbestedingsprocedure voor de aanleg van de warmteleiding naar Leiden is gestuit, omdat het Warmtebedrijf nog met de gemeente Leiden in overleg is over de exacte plaatsbepaling van het tracé en de bijbehorende publiekrechtelijke procedures. Het is onduidelijk wanneer het Warmtebedrijf de aanbestedingsprocedure kan hervatten en wat de gevolgen zijn voor de projectplanning en de verdragingskosten. Wel is duidelijk dat de voorgenomen werkzaamheden niet meer in 2019 kunnen starten. Daarmee wordt ook het nemen van een finale investeringsbeslissing medio 2019 niet langer als haalbaar geacht.<sup>240</sup>

De vertraging van de aanleg van de warmteleiding naar Leiden brengt kosten met zich mee voor het Warmtebedrijf, omdat de leveringsdatum in het contract met Nuon niet wordt gehaald. Nuon kan in dat geval kosten in rekening brengen bij het Warmtebedrijf (zie eerder kader 'overeenkomst Warmtebedrijf-Nuon').

Om inzicht te verkrijgen in de verdragingskosten en opnieuw afspraken te maken over leveringstermijnen, heeft het Warmtebedrijf na het tekenen van de bestuursovereenkomst gesprekken gevoerd met Nuon en Uniper.<sup>241</sup> In het kader van deze gesprekken heeft Uniper een offerte aan Nuon uitgebracht voor het langer doorstoken van de elektriciteitscentrale in Leiden. Uniper weigert deze offerte te delen met het Warmtebedrijf, waardoor het onduidelijk is hoe hoog de additionele verdragingskosten zijn die Nuon aan het Warmtebedrijf kan doorbelasten. Samen met Nuon wordt onderzocht hoe deze impasse te doorbreken.<sup>242</sup>

#### 3-3-4 implementatie beheersmaatregelen

Een volgende stap in de beheersing van risico's betreft het implementeren van beheersmaatregelen. Het COSO ERM framework schrijft voor dat 'het management door richtlijnen en procedures, dient te waarborgen dat de reacties op risico's effectief worden uitgevoerd'. Adequaat risicomangement veronderstelt dus dat beheersmaatregelen worden uitgevoerd en dat, als de reactie op risico's niet effectief is, of wanneer nieuwe risico's zich aandienen, aanvullende maatregelen worden genomen. De rekenkamer heeft daarom onderzocht in hoeverre de voorgenomen beheersmaatregelen zijn geïmplementeerd.

##### *beheersmaatregelen herstelplan*

In tabel 3-8 wordt per beheersmaatregel voor risico's voortvloeiend uit het herstelplan de status van implementatie weergegeven. De status van implementatie wordt onder de tabel toegelicht.

<sup>240</sup> College van B en W, brief aan de gemeenteraad "Warmtebedrijf", 16 april 2019.

<sup>241</sup> Uniper heeft in Leiden een gascentrale, van waaruit (als restproduct) warmte wordt geleverd aan Nuon in Leiden. Vanwege de het contract dat het Warmtebedrijf en Nuon hebben gesloten, heeft Nuon het contract met Uniper per 1 januari 2020 opgezegd. Er wordt door het Warmtebedrijf onderhandeld met Uniper over de kosten van het langer leveren van warmte aan Nuon. Bron: College van B en W, agendapost 'Warmtebedrijf', 14 mei 2019.

<sup>242</sup> Email ambtenaar, 14 mei 2019.

**tabel 3-8: implementatie beheersmaatregelen herstelplan**

risico's	beheersmaatregelen	status implementatie
<b><u>vóór FID</u></b>		
parameters warmteafname en warmtelevering	geen	niet van toepassing
hoogte investering	doorberekenen kapitaallasten aan afnemers of financiers	deels geïmplementeerd
financiering	geen	niet van toepassing
regulatorische risico's	geen	niet van toepassing
<b><u>ná FID</u></b>		
problemen bij aanleg warmtenet	opnemen van boeteclausules voor vertraging en bij de trajectkeuze rekening houden met aanvragen van vergunningen.	niet geïmplementeerd
afzetvolumes	contractuele afspraken, zoals een afnamegarantie.	deels geïmplementeerd
prijzen warmte-inkoop en warmteafzet	toepassing van uniforme prijsindices.	geïmplementeerd
regulatorische risico's algemeen	geen	niet van toepassing
	gefaseerde kapitaalstorting door de gemeente.	niet geïmplementeerd

Uit tabel 3-8 blijkt dat één maatregel is geïmplementeerd, twee deels en twee niet zijn geïmplementeerd.

#### *doorberekenen kapitaallasten*

Het doorberekenen van kapitaallasten aan afnemers ten aanzien van de uitbreiding naar de Leidse regio heeft niet plaatsgevonden. In het contract met afnemer Nuon is een vaste vergoeding opgenomen voor de kapitaallasten, terwijl de hoogte van de kapitaallasten nog onbekend is.<sup>243</sup> Andersom zijn eventuele financiële voor- of nadelen, als de kapitaallasten respectievelijk lager of hoger uitvallen dan gepland, voor de rekening van het Warmtebedrijf. De kosten van de uitbreiding van het tracé Vondelingenweg komen voor de rekening van het Havenbedrijf, waarbij het Warmtebedrijf huur betaalt voor de warmteleiding aan het Havenbedrijf. Eventuele hogere kapitaallasten worden deels doorberekend in deze huur.<sup>244</sup>

#### *boeteclausules aannemers, aanvragen vergunningen*

Er is nog geen contract gesloten met een aannemer voor de aanleg van de warmteleiding: de aanbesteding is bij publicatie van dit rapport uitgesteld.

<sup>243</sup> N.V. Nuon Warmte en Warmtebedrijf Infra N.V., 'Warmte Transportinfrastructuur Overeenkomst', 27 oktober 2017, artikel 5.2.

<sup>244</sup> Havenbedrijf Rotterdam, memo aan Warmtebedrijf Infra N.V. 'Projectovereenkomst Vondelingenwarmte Fase 1 – Bijlage 5 Essentialia huurovereenkomst HbR / Warmtebedrijf', 10 mei 2016.

Het uitstel van de aanbesteding hangt samen met het ontbreken van duidelijkheid over het beoogde traject en de bijbehorende vergunningen.<sup>245</sup> Het uitstel van de aanbesteding zal leiden tot vertraging van de aanleg van de warmteleiding. Het risico is derhalve reeds gematerialiseerd. In een voortgangsrapportage over het Warmtebedrijf aan de raad<sup>246</sup> wordt aangegeven dat er intensief contact is tussen onder andere de gemeente en de provincie om de besluitvorming over het tracé, het bestemmingsplan en de vergunningverlening te bespoedigen, desnoods met behulp van een provinciaal inpassingsplan.

#### *contractuele afspraken met afnemers*

In het contract met Nuon is een beperkte afnamegarantie opgenomen en een inspanningsverplichting ten aanzien van de afname van een hoger volume.<sup>247</sup> Naar aanleiding van een mediation traject met afnemers en een leverancier, voorafgaand aan de vaststelling van het herstelplan in de gemeenteraad, is hogere afname door één partij technisch mogelijk gemaakt.<sup>248</sup>

#### *uniforme prijsindices*

In het mediation traject zijn verder nieuwe afspraken overeengekomen met leveranciers en afnemers ten aanzien van het gebruik van indices, waarmee het prijsrisico is verminderd.<sup>249</sup>

#### *gefaseerde kapitaalstorting*

Een generieke beheersmaatregel voor de risico's die zijn beschreven in tabel 3-7 is het gefaseerd ter beschikking stellen van het aanvullende investeringsbedrag. Op 4 mei 2017 is een overeenkomst gesloten met Warmtebedrijf Infra N.V.<sup>250</sup> waarin de gemeente het overbruggingskrediet en de vergoedingen in verband met de gemeentelijke borgstortingen omzet in aandelenkapitaal ter grootte van € 11,5 mln. Op 31 december 2017 wordt aanvullend € 1,6 mln. omgezet in aandelenkapitaal. Op dat moment is reeds conform een overeenkomst met Warmtebedrijf Explo N.V. € 11,4 mln. als aandelenkapitaal in Warmtebedrijf Explo N.V. gestort.<sup>251</sup> Het grootste deel van het investeringsbedrag is dan dus reeds gestort.

Daarna resteert een bedrag van circa € 2,3 mln. dat wordt gestort onder bepaalde voorwaarden: onder andere dat de voorbereidingen voor de investeringen in de projecten Vondelingenweg en uitbreiding naar Leiden volgens planning verlopen en dat in het kader van deze investeringen overeenkomsten zijn gesloten met derden onder voorwaarden die gelijk zijn aan of beter dan de parameters van het herstelplan.

Eind 2018 wordt gerapporteerd dat de volledige kapitaalstorting is afgerond.<sup>252</sup> Op dat moment zijn echter ten aanzien de belangrijkste pijler van het herstelplan, de uitbreiding van het warmtenet naar Leiden, nog veel onzekerheden en risico's. Zo is er

<sup>245</sup> College van B en W, brief aan de gemeenteraad 'Warmtebedrijf', 16 april 2019.

<sup>246</sup> College van B en W, brief aan de gemeenteraad 'Warmtebedrijf', 6 mei 2019.

<sup>247</sup> N.V. Nuon Warmte en Warmtebedrijf Infra N.V., 'Warmte Levering Overeenkomst', 27 oktober 2017, artikel 4.4.

<sup>248</sup> Presentaties raadscommissie EHMD 9 december 2015, 20 januari, 23 maart en 18 mei 2016.

<sup>249</sup> Ibid. De rekenkamer heeft de financiële uitwerking en de contractuele vastlegging van deze afspraken niet onderzocht.

<sup>250</sup> Gemeente Rotterdam en Warmtebedrijf Infra N.V., 'Uitvoerings- en wijzigingsovereenkomst', 4 mei 2017.

<sup>251</sup> Gemeente Rotterdam en Warmtebedrijf Explo N.V., 'Uitvoerings- en wijzigingsovereenkomst', 28 juni 2016.

<sup>252</sup> College van B en W, agendapost 'Bestuursovereenkomst met provincie Zuid-Holland inzake Warmtebedrijf Rotterdam', 11 december 2018.

nog geen financiering voor de uitbreiding, is de aanbesteding nog niet gestart en zijn er, afgezien van Nuon, nog geen afnemers langs de warmteleiding gecontracteerd. Er is dus niet voldaan aan de voorwaarden voor de gefaseerde kapitaalstorting. Dat de uitvoering van het herstelplan vertraging heeft opgelopen wordt ook gesignaleerd in een notitie van de directie van het Warmtebedrijf aan de verantwoordelijke ambtenaar van de gemeente.<sup>253</sup>

De gefaseerde kapitaalstorting heeft dus in de praktijk niet gefunctioneerd als beheersmaatregel waarmee financiële risico's van het herstelplan voor de gemeente worden verminderd.

#### *beheersmaatregelen vervolgstap herstelplan*

Ook ten aanzien van de vervolgstap van het herstelplan heeft de rekenkamer onderzocht in hoeverre de in tabel 3-7 geformuleerde beheersmaatregelen zijn geïmplementeerd. In tabel 3-9 zijn de aanvullende getroffen beheersmaatregelen en de status van implementatie weergegeven. Onder de tabel wordt een nadere toelichting gegeven.

**tabel 3-9: implementatie beheersmaatregelen risico's vervolgstap**

risico's	beheersmaatregelen	status implementatie
afzetvolumes	contracteren extra afnemers	niet geïmplementeerd
regulatorische risico's	staatssteunanalyse	nog in implementatie

De rekenkamer constateert dat de geformuleerde beheersmaatregelen (nog) niet zijn geïmplementeerd.

#### *contracteren extra afnemers*

In de business case is een onzekerheidsmarge ingebouwd voor het aansluiten van additionele projecten. Dit houdt in dat er meer potentiële projecten in de business case zijn opgenomen dan er capaciteit op de leiding beschikbaar is. Nog geen van de additionele projecten die in de business case zijn opgenomen, is echter gecontracteerd. Om extra afnemers te contracteren zijn ook regiogemeenten langs het tracé benaderd om een deel van de capaciteit op de leiding te reserveren. De regiogemeenten die zijn benaderd, bleken vanwege het korte tijdsbestek nog niet in staat financieel commitment af te geven.<sup>254</sup>

Sinds de vertraging op het aanbestedingstraject worden opnieuw gesprekken gestart met regiogemeenten om investeringsbereidheid op te halen. Vanuit de gemeente en de provincie is een proces opgestart om deze gemeenten te committeren. Het plan is om alle regiogemeenten te benaderen om tekst en uitleg te geven en het vervolgproces van het traject te bespreken, zodat de regiogemeenten (met behulp van hun eigen adviseurs) kunnen beoordelen of zij aanspraak willen maken op de warmte van de LoO.<sup>255</sup> In de ambtelijke reactie wordt door een ambtenaar aangegeven dat de gesprekken over commitment al meer dan 1,5 jaar lopen, maar dat het (rijks-

<sup>253</sup> Warmtebedrijf Infra N.V. en Warmtebedrijf Exploitatie N.V., notitie 'Stand van zaken Herstelplan', 18 augustus 2017.

<sup>254</sup> College van B en W, agendapost 'Stand van zaken Warmtebedrijf', 16 april 2019.

<sup>255</sup> Schriftelijke beantwoording vragen ambtenaar, 13 mei 2019.



)regulatorische kader tot op heden onvoldoende is voor gemeenten om ook daadwerkelijk commitment af te geven. Tot dusver heeft de geformuleerde beheersmaatregel het risico onvoldoende gedekt.

*staatssteunanalyse*

De staatssteunanalyse die door juridisch adviseurs van de gemeente en provincie wordt uitgevoerd, is nog niet afgerond. De analyse is naar verwachting in het derde kwartaal van 2019 gereed.<sup>256</sup> Inmiddels is ook het ministerie van Economische Zaken en Klimaat hier nauw bij betrokken omdat de besluitvorming hierover van invloed kan zijn op mogelijke wetswijzigingen op dit terrein.<sup>257</sup>

<sup>256</sup> Schriftelijke beantwoording vragen ambtenaar, 13 mei 2019.

<sup>257</sup> College van B en W, agendapost 'Stand van zaken Warmtebedrijf', 16 april 2019.



## 4 informatievoorziening gemeenteraad

### 4-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de informatievoorziening aan de gemeenteraad over de risico's ten aanzien van de deelneming in het Warmtebedrijf. Daarbij staat de volgende vraag centraal:

- *Is de raad adequaat geïnformeerd over de risico's ten aanzien van de deelneming in het Warmtebedrijf?*

Voor beantwoording van deze vraag wordt getoetst aan normen die worden toegelicht in paragraaf 4.2. In paragraaf 4.3 wordt een totaalbeeld gegeven over de informatievoorziening over belangrijke rechtshandelingen ten aanzien van het Warmtebedrijf. Paragraaf 4.4 bevat een chronologisch overzicht van de informatievoorziening over de deelneming in het Warmtebedrijf.

### 4-2 normen informatievoorziening

*De gemeenteraad dient in ieder geval vooraf te worden geïnformeerd over de belangrijkste aspecten van privaatrechtelijke rechtshandelingen die de waarde van € 1 mln. te boven gaan of die van ingrijpende betekenis zijn voor het Warmtebedrijf. Met name als het gaat om rechtshandelingen waar grote gemeentelijke risico's aan kleven, mag worden verwacht dat het college volledig transparant is over de risico's. De gemeenteraad heeft ten aanzien van haar informatiepositie een eigen verantwoordelijkheid: ze kan afspraken maken met het college over de informatievoorziening en het college vragen om meer informatie.*

In bepaalde situaties dient het college de gemeenteraad vooraf te informeren over risico's, *voordat* deze ontstaan. Dat is het geval bij belangrijke besluiten ten aanzien van deelnemingen. De Gemeentewet schrijft voor dat de gemeenteraad vooraf moet worden geïnformeerd over privaatrechtelijke rechtshandelingen, zoals het sluiten van overeenkomsten, die ingrijpende gevolgen hebben voor de gemeente. In die gevallen moet het college de gemeenteraad in staat stellen voorafgaand aan de rechtshandeling haar wensen en bedenkingen ter kennis te stellen aan het college. Dit is de zogeheten 'wensen en bedenkingenprocedure'.<sup>258</sup> De gemeenteraad kan zo in positie worden gebracht om zich uit te spreken over deze besluiten en de bijbehorende risico's. De wensen en bedenkingenprocedure moet in ieder geval worden toegepast bij de oprichting van en de deelneming in rechtspersonen, zoals stichtingen en vennootschappen. Artikel 3 van de gemeentelijke verordening leningverstrekking en garantieverlening<sup>259</sup> bepaalt verder dat deze procedure moet worden gevolgd bij het verstrekken van leningen en garanties aan deelnemingen van een bedrag groter dan € 0,5 mln. De Gemeentewet schrijft echter niet voor bij welke andere rechtshandelingen

<sup>258</sup> Artikel 160 lid 1 onder e en artikel 169 lid 4 Gemeentewet.

<sup>259</sup> Gemeenteraad Rotterdam, Verordening leningverstrekking en garantieverlening Rotterdam 2014, 19 december 2013.

ten aanzien van deelnemingen de gemeenteraad vooraf moet worden geïnformeerd en de wensen en bedenkingenprocedure moet worden doorlopen.

In een ambtelijk interview<sup>260</sup> is in dit kader opgemerkt dat ook bij een structuurverandering van een deelneming, of besluiten met een majeure impact op een deelneming, de raad vooraf wordt geïnformeerd. Er zijn echter geen formele kaders voor het vooraf informeren van de gemeenteraad en de toepassing van de wensen en bedenkingenprocedure bij het sluiten van contracten en het verlenen van expliciete goedkeuring (als aandeelhouder) aan besluiten van directies van deelnemingen. Er is volgens de voormalig wethouder Financiën en betrokken ambtenaren wel sprake van een bepaalde usance om de raad specifiek te informeren. Bij een majeur besluit, zoals het herstelplan, moet de raad volgens hen een uitspraak doen. Er is daarom gekozen voor een raadsbesluit in plaats van enkel een wensen en bedenkingenprocedure.<sup>261</sup>

Ten aanzien van het Warmtebedrijf is in de collegebrief van 23 mei 2016 over het herstelplan toegezegd dat de raad via de commissie Economie, Haven, Mobiliteit en Duurzaamheid (EHMD) periodiek geïnformeerd blijft over de voortgang en over eventuele veranderingen ten opzichte van het herstelplan. Daarnaast stelt het college in de toelichting op het raadsvoorstel bij het herstelplan dat, voor zover de gemeente als aandeelhouder expliciete goedkeuring moet verlenen aan besluiten van de directie van het Warmtebedrijf, de raad voorafgaand aan die goedkeuring geïnformeerd wordt.<sup>262</sup> Dit laatste zou betekenen dat de gemeenteraad voorafgaand moet worden geïnformeerd over een groot aantal besluiten. In paragraaf 2-3-1 zijn de besluiten benoemd die in dit geval zouden moeten worden goedgekeurd door de AvA. In de praktijk wordt de toelichting op het raadsvoorstel door de betrokken ambtenaren echter zo opgevat, dat binnen de kaders van het herstelplan het college vrijheid van handelen heeft en de raad niet vooraf hoeft te informeren over besluiten aangaande Warmtebedrijf.<sup>263</sup> Deze interpretatie wordt herkend door raadsleden. Anderzijds wordt door raadsleden tevens de behoefte uitgesproken om actief en vooraf geïnformeerd te worden over belangrijke rechtshandelingen.<sup>264</sup>

Wegens het ontbreken van eenduidige, werkbare afspraken over de informatievoorziening aan de gemeenteraad heeft de rekenkamer zelf een norm ontwikkeld voor de beoordeling van de tijdigheid, volledigheid en juistheid van informatievoorziening. Enerzijds moet de gemeenteraad niet worden 'overspoeld' met informatie, anderzijds moet de gemeenteraad wel op de hoogte zijn van rechtshandelingen waar grote gemeentelijke risico's aan kleven, zodat de raad (eventueel) nog kan bijsturen. De rekenkamer acht in het geval van het Warmtebedrijf het wenselijk dat de gemeenteraad in ieder geval vooraf wordt geïnformeerd over de belangrijkste aspecten van privaatrechtelijke rechtshandelingen die de waarde van € 1

<sup>260</sup> Interview ambtenaar.

<sup>261</sup> Interview ambtenaar; interview voormalig wethouder Financiën.

<sup>262</sup> College van B en W, raadsvoorstel 'Herstelplan Warmtebedrijf Rotterdam', 23 mei 2016.

<sup>263</sup> Interview ambtenaar.

<sup>264</sup> Interviews raadsleden.

mln. te boven gaan of die van ingrijpende betekenis zijn voor het Warmtebedrijf.<sup>265</sup> Het gaat hierbij zowel om rechtshandelingen waarbij de gemeente zelf rechtstreeks betrokken is als om rechtshandelingen van het Warmtebedrijf die volgens de statuten van het Warmtebedrijf aan de gemeente Rotterdam als grootaandeelhouder ter goedkeuring zouden moeten worden voorgelegd.<sup>266</sup>

Informatie over risico's die met de raad wordt gedeeld, dient overeen te komen met werkelijke risico's. Er mag worden verwacht dat het college volledig transparant is over de risico's.<sup>267</sup> Dit houdt in dat risico's worden benoemd en dat er naar de raad toe een realistisch beeld wordt gecreëerd van de bestaande risico's en ontwikkelingen daarbinnen. Informatie die het college met de raad deelt, komt inhoudelijk overeen met ambtelijke bevindingen, analyses en conclusies. Een maatregel om hierop toe te zien is bijvoorbeeld het laten toetsen van de juistheid en volledigheid van de informatie die aan de raad wordt verstrekt door een controller, buiten de beheerorganisatie,<sup>268</sup> en de ambtelijke opdrachtgever (zie paragraaf 2-2-6).

Ook de gemeenteraad heeft ten aanzien van haar informatiepositie overigens een eigen verantwoordelijkheid en instrumenten. De raad geeft namelijk, samen met het college, invulling aan de informatieplicht door afspraken te maken over de informatievoorziening. Raadsleden kunnen bovendien schriftelijk of mondeling vragen stellen aan het college<sup>269</sup> en kunnen een raadsonderzoek instellen.<sup>270</sup>

#### 4-3 informatievoorziening belangrijke rechtshandelingen

*Bij zeven van de veertien belangrijke rechtshandelingen met betrekking tot het Warmtebedrijf is de gemeenteraad niet tijdig (vooraf), volledig of juist geïnformeerd over de risico's.*

Voor de selectie en de beoordeling heeft de rekenkamer per rechtshandeling alle relevante stukken geraadpleegd waaronder contracten, AvA-stukken, agendaposten van het college van B en W, interne memo's etc. E-mails, Whatsapp of SMS-berichten etc. zijn geen object van onderzoek geweest, tenzij deze actief werden aangeboden aan de rekenkamer.<sup>271</sup> De uitkomsten van deze beoordeling zijn weergegeven in tabel

<sup>265</sup> Hierbij wordt aangesloten op de grens die in artikel 13.12 van de statuten van Warmtebedrijf Holding B.V. wordt gehanteerd voor besluiten die goedkeuring van de AvA vereisen. Voor de verstrekking van leningen en garanties aan het Warmtebedrijf is de grens conform de gemeentelijke verordening leningverstrekking en garantiEVERLENING € 0,5 mln.

<sup>266</sup> Hierbij wordt voor de overzichtelijkheid onderling samenhangende rechtshandelingen als één beschouwd. Zo zijn in het kader van de vorming van Warmtebedrijf Holding een reeks aan rechtshandelingen verricht, waaronder wijziging van de statuten van Warmtebedrijf Infra en Warmtebedrijf Explo overdracht van de aandelen van Warmtebedrijf Infra aan Warmtebedrijf Holding, uitgeven van nieuwe aandelen door Warmtebedrijf Holding en het sluiten van een aandeelhoudersovereenkomst tussen de gemeente en Warmtebedrijf holding B.V.

<sup>267</sup> De rekenkamer sluit hierbij aan bij de aanbevelingen omtrent informatievoorzieningen die zijn gedaan in het onderzoek naar de erfpachtmaatregel Schiekadeblok ('Voor het blok gezet. Onderzoek naar erfpachtmaatregel Schiekadeblok', januari 2019.)

<sup>268</sup> De rekenkamer sluit hierbij aan bij de aanbevelingen omtrent informatievoorzieningen die zijn gedaan in het onderzoek naar de erfpachtmaatregel Schiekadeblok ('Voor het blok gezet. Onderzoek naar erfpachtmaatregel Schiekadeblok', januari 2019.)

<sup>269</sup> Artikel 169 Gemeentewet.

<sup>270</sup> Artikel 155A Gemeentewet.

<sup>271</sup> Het betreffen de agendaposten van 15 maart, 12 april, 10 mei en 13 september 2016; 31 januari, 21 maart, 5 september, 3 oktober en 31 oktober 2017; 6 en 20 februari, 10 april, 10 juli, 25 september, 13 november en 11 december 2018; 15 en 29 januari, 19 februari, 9 en 16 april, 6, 14 en 21 mei,

4-1. Voor de overzichtelijkheid worden onderling samenhangende rechtshandelingen als één rechtshandeling beschouwd. <sup>272</sup>

**tabel 4-1: informatievoorziening gemeenteraad**

besluit of overeenkomst	rechtsgeldig (datum laatste handtekening)	informereren raad	informatievoorziening adequaat?
uitvoerings- en wijzigingsovereenkomsten Warmtebedrijf- gemeente	28 juni 2016 (Explo) en 4 mei 2017 (Infra)	vooraf, via een wensen en bedenkingenprocedure van 10 mei tot 23 mei 2016 (besluit herstelplan).	ja
overeenkomst huur warmteleiding Havenbedrijf Rotterdam	7 december 2016	slechts in algemene zin in presentaties <sup>273</sup> aan de commissie EHMD voorafgaand aan de vaststelling van het herstelplan.	deels
warmteafname overeenkomst Shell	7 december 2016	slechts in algemene zin in presentaties aan de commissie EHMD voorafgaand aan de vaststelling van het herstelplan.	deels
intentieovereenkomst Exxon	22 juni 2017	slechts in algemene zin in presentaties aan de commissie EHMD voorafgaand aan de vaststelling van het herstelplan.	deels
wijziging overeenkomst Continuïteit (OC) tussen AVR, gemeente Rotterdam en Warmtebedrijf	conceptafspraken op 10 mei 2016; term sheet op 26 mei 2016. <sup>274</sup> Op 31 januari 2017 gaat college akkoord met een brief van AVR waarin staat dat de term sheet onderdeel wordt van de OC.	in presentaties aan de commissie EHMD voorafgaand aan de vaststelling van het herstelplan.	ja
comfort letter gemeente aan Nuon	3 oktober 2017	brief aan de raad van 11 april 2018	nee

4 en 14 juni 2019. Het betreffen de AvA's van 21 mei 2014 (Explo), 16 december 2015 (Infra) op 24 maart en 25 september 2017 (Infra en Explo), 27 maart, 19 april, 7 september en 18 december 2018 (Warmtebedrijf Holding BV).

<sup>272</sup> Hierbij wordt voor de overzichtelijkheid onderling samenhangende rechtshandelingen als één beschouwd. Zo zijn in het kader van de vorming van Warmtebedrijf Holding tevens de statuten van Warmtebedrijf Infra en Warmtebedrijf Explo gewijzigd en aandelen overgedragen van Warmtebedrijf Infra aan Warmtebedrijf Holding, nieuwe aandelen uitgegeven door Warmtebedrijf Holding en een aandeelhoudersovereenkomst aangegaan tussen de gemeente en Warmtebedrijf holding BV.

<sup>273</sup> Het betreffen presentaties op 9 december 2015, 20 januari 2016, 23 maart 2016 en 18 mei 2016.

<sup>274</sup> AVR, brief: 'Overeenkomst gericht op Continuïteit Afvalverwerking en Warmtelevering Regio Rotterdam d.d. 1 maart 2010', 18 januari 2017.



nieuwe warmteafname-overeenkomst AVR-Warmtebedrijf	conceptafspraken op 10 mei 2016; term sheet op 26 mei 2016.  30 oktober 2017	in herstelplan en presentaties aan de commissie EHMD voorafgaand aan de vaststelling van het herstelplan.	ja
warmtelevering- en warmtetransportovereenkomst Nuon en Warmtebedrijf	overeenkomst op 31 oktober 2017, addendum op 21 juni 2018.	deels in herstelplan en de presentaties aan de commissie EHMD voorafgaand aan de vaststelling van het herstelplan.	deels
vorming Warmtebedrijf Holding verklaring 2:403 BW	oprichting holding: 21 december 2017  verklaring 2:403 BW 23 februari 2018	vooraf via een wens en bedenkingenprocedure van 1 november 2017 tot 15 december 2017.	deels
verlenging borgstelling tot 31 december 2018 en goedkeuring aanvullende bancaire lening Warmtebedrijf voor € 4,5 mln.	21 december 2017 <sup>275</sup>	vooraf via een wens en bedenkingenprocedure van 1 november 2017 tot 15 december 2017.	ja
goedkeuring verlenging bancaire lening Warmtebedrijf tot 15 januari 2019 en aanvullende lening voor € 4 mln.	18 september 2018 <sup>276</sup>	brief van 13 juli 2018. NB. alleen een lening van de gemeente aan een deelneming is onderworpen aan een wens en bedenkingenprocedure.	ja
goedkeuring verlenging bancaire lening Warmtebedrijf en continueren borgstelling tot 15 september 2019	15 januari 2019	vooraf via een wens en bedenkingenprocedure van 13 november 2018 tot 25 december 2018.	ja
storting additioneel vermogen, niet in rekening brengen borgpremies, volgens bestuursovereenkomst met provincie Zuid-Holland	bestuursovereenkomst: 19 februari 2019 <sup>277</sup>	vooraf via brief van 11 december 2018	deels
goedkeuring verlenging bancaire lening Warmtebedrijf tot 1 oktober 2020 en continueren gemeentelijke borg.	--	vooraf via een wens en bedenkingenprocedure van 21 mei 2019 tot 21 juli 2019.	ja

<sup>275</sup> Pels Rijcken & Drooglever Fortuijn, 'Draaiboek Warmtebedrijf', Bijlage bij brief van Warmtebedrijf Infra N.V. en Explo N.V. aan Coöperatieve Rabobank U.A., 12 december 2017.

<sup>276</sup> Dit is de datum van het aandeelhoudersbesluit waarmee goedkeuring wordt verleend het Warmtebedrijf om de looptijd van de lening te verlengen van 30 september 2018 naar 15 januari 2019, conform een eerder besluit van het college van B en W van 10 juli 2018.

<sup>277</sup> De overeenkomst is gedateerd op 31 januari 2019 en ondertekend door de wethouder Duurzaamheid, Luchtkwaliteit en Energietransitie (DLE). De wethouder DLE is echter gemandateerd op 19 februari. Bron: College van B en W, agendapost 'Finaliseren bestuursovereenkomst met provincie Zuid-Holland inzake Warmtebedrijf Rotterdam', 19 februari 2019.

Uit tabel 4-1 is af te leiden dat bij zeven rechtshandelingen wel is voldaan aan de norm, bij zes deels en bij één niet. In de volgende paragraaf wordt de informatievoorziening aan de gemeenteraad nader toegelicht, waarbij specifiek wordt ingegaan op de rechtshandelingen waarbij de informatievoorziening aan de gemeenteraad niet of slechts deels adequaat was.

#### 4-4 informatievoorziening per periode

*De informatievoorziening van het college aan de gemeenteraad is in de periode tot oktober 2017 beperkt, zeker gezien het feit dat de kapitaalstorting door de gemeente afhankelijk zou zijn van het behalen van belangrijke mijlpalen uit het herstelplan. Het dossier Warmtebedrijf is lange tijd 'van de radar' van de gemeenteraad. Er worden echter in deze periode belangrijke overeenkomsten gesloten met het Havenbedrijf Rotterdam, Shell en Exxon. Hoewel de intentie tot samenwerking met deze partijen bij de gemeenteraad bekend was, wordt de gemeenteraad niet op de hoogte gesteld van het sluiten van de overeenkomsten en hun belangrijkste aspecten. In strijd met de statuten zijn deze overeenkomsten niet ter goedkeuring voorgelegd aan de AvA en derhalve ook niet aan het college van B en W.*

*Vanaf oktober 2017 wordt de informatievoorziening meer frequent. Over de comfort letter die in oktober 2017 is verstrekt aan Nuon is de gemeenteraad echter pas in april 2018 geïnformeerd.*

*De gemeenteraad is ook niet tijdig geïnformeerd over het feit dat door de oprichting van Warmtebedrijf Holding en de daarmee verband houdende 403-verklaring, de overeenkomst met Nuon definitief juridisch bindend werd voordat het WPF een positief besluit had genomen over de kapitalisatie van Warmtebedrijf Holding.*

*Ook in de tweede helft van 2018 en de eerste maanden van 2019 wordt de gemeenteraad regelmatig op de hoogte gehouden van de gesprekken die uiteindelijk resulteren in een bestuursovereenkomst met de provincie (de vervolgstap in het herstelplan). De gemeenteraad wordt echter slechts gedeeltelijk geïnformeerd over de risico's van de vervolgstap, waaronder het grote risico op vertraging en de bijbehorende kosten.*

*Nadat in april 2019 blijkt dat de vervolgstap op het herstelplan niet volgens planning verloopt wordt de gemeenteraad zeer frequent en uitvoerig geïnformeerd. Met uitzondering van de verlenging van de gemeentelijke borg zijn in deze periode echter geen belangrijke rechtshandelingen verricht.*

##### 4-4-1 juni 2016 – oktober 2017

Het college heeft de gemeenteraad in deze periode tweemaal geïnformeerd over de opvolging van de aangenomen moties en toezeggingen bij de besluitvorming over het herstelplan. In de brief van 26 januari 2017<sup>278</sup> aan de commissie Economie, Haven, Mobiliteit en Duurzaamheid (EHMD) wordt de commissie op de hoogte gebracht van uitstel van de moties, met een korte toelichting op de uitvoering van het herstelplan.

<sup>278</sup> College van B en W, brief aan de commissie EHMD 'Tussenbericht moties Warmte', 26 januari 2017.

In de brief van 23 mei 2017<sup>279</sup> is onder andere ingegaan op de uitbreiding van het warmtenet naar Leiden en over de samenwerking met het Havenbedrijf in het kader van de in maart 2017 opgerichte Warmtealliantie. De brief is geagendeerd in de commissie EHMD van 30 augustus 2017 en daar (kort) besproken, waarbij slechts één inhoudelijke vraag werd gesteld, namelijk over de afdoening van de motie 'Warmte voor bestaande bouw'.<sup>280</sup>

De actieve (op initiatief college) informatievoorziening aan de gemeenteraad in deze periode is daarmee beperkt, maar dit geldt ook voor de passieve (na vragen van de gemeenteraad) informatievoorziening aan de gemeenteraad. Dit is opvallend aangezien de kapitaalstorting door de gemeente afhankelijk zou zijn van het behalen van belangrijke mijlpalen uit het herstelplan. Deze mijlpalen betroffen onder meer besluiten in 2016 over afname- en leveringscontracten voor de uitbreidingscases. Verder zou het Warmtebedrijf eind 2017 moeten worden geherfinancierd. Dat in 2016 en 2017 belangrijke stappen zouden moeten worden gezet in de implementatie van het herstelplan vloeide verder voort uit de beoogde inbedrijfsstelling van de uitbreidingscases 'eind 2018/ begin 2019'.<sup>281</sup> De raad zou derhalve mogen verwachten dat in 2017 gestart werd met de aanbesteding en aanleg van de warmteleiding.

Raadsleden hebben in deze periode echter geen (schriftelijke) vragen gesteld over het herstelplan. Ook is de uitvoering van het herstelplan niet geagendeerd in de commissie EHMD. Het dossier Warmtebedrijf lijkt na de vaststelling van het herstelplan enige tijd 'van de radar' van de gemeenteraad. Er werden in deze periode echter wel degelijk belangrijke overeenkomsten gesloten door het Warmtebedrijf. Hoewel de intentie tot het aangaan van samenwerking met contractpartijen bij de gemeenteraad bekend was, wordt de gemeenteraad niet op de hoogte gesteld van het daadwerkelijke aangaan van de overeenkomsten en hun belangrijkste aspecten.

#### *overeenkomst huur warmteleiding Havenbedrijf Rotterdam*

Warmtebedrijf Infra N.V. heeft op 7 december 2016 een project- en huurovereenkomst<sup>282</sup> gesloten met het Havenbedrijf Rotterdam voor de aanleg en huur van een door het Havenbedrijf aan te leggen warmteleiding naar Shell. In een appendix bij deze overeenkomst staan deze voorwaarden waaronder Warmtebedrijf Infra N.V. deze warmteleiding huurt van Havenbedrijf Rotterdam N.V. Warmtebedrijf Infra N.V. betaalt een vaste vergoeding aan het havenbedrijf voor de eerste fase van dit project.

Het besluit om deze overeenkomsten aan te gaan is niet voorgelegd aan de aandeelhouders<sup>283</sup> en (derhalve) ook niet ter goedkeuring voorgelegd aan het college van B en W van Rotterdam. In de agendapost van het college van B en W van 31 januari 2017 wordt het college achteraf geïnformeerd over het aangaan van deze overeenkomst, waarbij overigens foutief wordt gesteld dat Warmtebedrijf Explo N.V. deze overeenkomst heeft afgesloten (in plaats van Infra). Door het niet vooraf voorleggen van deze overeenkomst aan de aandeelhouders is gehandeld in strijd met

<sup>279</sup> College van B en W, brief aan de gemeenteraad 'Tussenbericht en deels afhandeling moties Warmte', 23 mei 2017.

<sup>280</sup> Gemeenteraad Rotterdam, motie 'Warmte voor bestaande bouw', 2 juni 2016.

<sup>281</sup> College van B en W, raadsvoorstel 'Herstelplan Warmtebedrijf Rotterdam', 23 mei 2016.

<sup>282</sup> Warmtebedrijf Infra N.V. en Havenbedrijf Rotterdam N.V., 'Projectovereenkomst Vondelingenwarmte fase 1', 19 april 2016.

<sup>283</sup> E-mail ambtenaar, 20 december 2018.



de statuten van Warmtebedrijf Infra N.V. Volgens de statuten heeft de AvA, wegens het ontbreken van een meerjarig bedrijfsplan waarin deze overeenkomsten worden voorzien, goedkeuringsbevoegdheid met betrekking tot het huren of verhuren van strategische activa en het aangaan van een duurzame samenwerking met een andere vennootschap.

De gemeenteraad is niet geïnformeerd over het aangaan van de projectovereenkomst en huurovereenkomst. Wel is in presentaties aan de commissie EHMD genoemd dat er de intentie is om samen te werken met het Havenbedrijf, zonder daarover concrete details te geven.<sup>284</sup>

*Warmteafname overeenkomsten Shell en Exxon met Warmtebedrijf Explo N.V. en Infra N.V.* Warmtebedrijf Infra N.V. en Warmtebedrijf Explo N.V. hebben op 7 december 2016 een overeenkomst gesloten met Shell voor levering van restwarmte voor een periode van 20 jaar. Het Warmtebedrijf betaalt een vaste vergoeding, waarvoor het een bepaalde hoeveelheid restwarmte kan afnemen, volgens het principe take-or-pay.<sup>285</sup> Eventuele additionele restwarmte kan worden afgenomen tegen een variabele prijs.<sup>286</sup> In de agendapost van het college van B en W van 31 januari 2017 wordt het college (achteraf) geïnformeerd over het aangaan van deze overeenkomst.

Tevens is op 22 juni 2017 een intentieovereenkomst gesloten tussen Warmtebedrijf Explo N.V. en Exxon voor de levering van warmte.<sup>287</sup> Ook deze overeenkomst is op basis van take-or-pay. De intentieovereenkomst is niet ter goedkeuring voorgelegd aan de vergadering van aandeelhouders en (derhalve) ook niet aan het college van B en W van Rotterdam.<sup>288</sup>

Door het niet vooraf voorleggen van deze overeenkomsten aan de aandeelhouders is gehandeld in strijd met de statuten van Warmtebedrijf Explo N.V. Volgens de statuten heeft de AvA, namelijk goedkeuringsbevoegdheid met betrekking tot (onder meer) duurzame samenwerking met een andere vennootschap en strategische overeenkomsten die van essentieel belang zijn voor de business case waarop de vennootschap opereert. De overeenkomsten met Shell en Exxon kwalificeren als zodanig en hadden dus ter goedkeuring moeten worden voorgelegd aan de AvA.

De commissie EHMD van de gemeenteraad is in de periode voorafgaand aan de vaststelling van het herstelplan geïnformeerd over de intentie om overeenkomsten voor warmtelevering af te sluiten in het cluster Vondelingenweg. In presentaties aan de commissie worden naast afname- ook afzetvolumes genoemd.<sup>289</sup> De in de overeenkomsten afgesproken volumes zijn echter hoger dan de volumes die zijn genoemd in de presentaties. Er zijn bovendien tot op heden geen contracten gesloten voor afname van warmte.<sup>290</sup> Andersom is het Warmtebedrijf door het afsluiten van

<sup>284</sup> Het betreffen de presentaties in de EHMD commissie van 9 december 2015, 20 januari 2016, 23 maart 2016 en 16 mei 2018.

<sup>285</sup> Take-or-pay houdt in dat de afnemer (in dit geval Warmtebedrijf) een vaste hoeveelheid warmte afneemt voor een bepaalde prijs. Ook als minder wordt afgenomen, dient die prijs te worden betaald.

<sup>286</sup> Shell B.V., Warmtebedrijf Exploitatie N.V. en Warmtebedrijf Infra N.V., 'Heat supply agreement for waste', 2016.

<sup>287</sup> Warmtebedrijf Exploitatie N.V. en Exxon Mobile Chemical Holland B.V., 'Heat Supply Letter of Intent, juni 2017.

<sup>288</sup> E-mail ambtenaar, 20 december 2018.

<sup>289</sup> Presentaties voor de commissie EHMD van 20 januari 2016, 23 maart 2016 en 18 mei 2016.

<sup>290</sup> E-mail ambtenaar, 29 mei 2019.



een take-or-pay contract met Shell verplicht om maandelijks een vaste hoeveelheid warmte af te nemen. Shell is het Warmtebedrijf bovendien geen vergoeding schuldig indien Shell tekortschiet in haar leveringsverplichtingen, waardoor de risico's verbonden aan deze overeenkomst bij het Warmtebedrijf liggen.<sup>291</sup>

Hoewel de intentieovereenkomst met Exxon tot op heden nog niet is omgezet naar een leveringsovereenkomst, kan het Warmtebedrijf niet zonder consequenties afzien van dit contract. Indien de intentieovereenkomst wordt beëindigd, dient het Warmtebedrijf alle kosten dient te vergoeden die Exxon tot dan toe heeft gemaakt ter voorbereiding op de levering van warmte, tenzij de intentieovereenkomst wordt omgezet in een leveringsovereenkomst of Exxon afziet van de overeenkomst om redenen die niet met het Warmtebedrijf te maken hebben.<sup>292</sup>

Het 'take or pay' karakter van de overeenkomsten, de (hogere) afnamevolumes en de kosten die het Warmtebedrijf moet vergoeden als de intentieovereenkomst wordt beëindigd, zijn belangrijke aspecten van de overeenkomsten met Shell en Exxon, die deels afwijken van eerdere communicatie aan de gemeenteraad. De gemeenteraad had over deze aspecten vooraf geïnformeerd moeten worden, voordat de overeenkomsten rechtsgeldig werden.

#### 4-4-2 oktober 2017- zomer 2018

De frequentie van de actieve informatievoorziening van het college aan de gemeenteraad neemt in deze periode toe. In het najaar van 2017 (31 oktober) ontvangt de commissie EHMD een brief waarin zij wordt geïnformeerd over de overeenkomst met Nuon Warmte voor de warmtelevering aan de Leidse regio. Een dag later, op 1 november 2017, ontvangt de gemeenteraad een tweede brief waarin de raad in kennis wordt gesteld van het principebesluit van het college om wensen en bedenkingen in te brengen over de vorming van Warmtebedrijf Holding B.V. en de verlenging van de borgstelling. De wensen en bedenkingenprocedure loopt tot 15 december 2017, waarna het college op 19 december het besluit neemt. Op 29 november 2017 werden beide voorgenomen besluiten van het college besproken in de raadscommissie EHMD.

Op 7 maart 2018 wordt de raad middels een derde (geheime) brief op de hoogte gebracht van de vertraging in de behandeling van de aanvraag voor financiering van het Warmtebedrijf bij het Warmteparticipatiefonds. Ook wordt de raad geïnformeerd over de oprichting van Warmtebedrijf Holding en over de goedkeuring die het college heeft verleend aan het Warmtebedrijf om bij de bestaande financiers aanvullend € 4,5 mln. financiering aan te trekken. In een vierde brief van 11 april 2018 wordt de raad op de hoogte gebracht van de afwijzing van de aanvraag. De ontwikkelingen ten aanzien van het Warmtebedrijf worden in een technische sessie van de raad op 11 april 2018 besproken.

Middels een vijfde geheime raadsinformatiebrief op 13 juli 2018 wordt de raad geïnformeerd over de verleende goedkeuring aan een verlenging van de looptijd van de huidige financiering van het Warmtebedrijf tot 15 januari 2019 en een verruiming van het beschikbare krediet met € 4 mln. onder borgstelling van de gemeente.

<sup>291</sup> BarentsKrans in opdracht van Warmtebedrijf Rotterdam, 'Concept juridisch due diligence rapport', 12 april 2019.

<sup>292</sup> Warmtebedrijf Exploitatie N.V. en Exxon Mobile Chemical Holland B.V., 'Heat Supply Letter of Intent, juni 2017.

In deze periode zijn drie rechtshandelingen verricht door het Warmtebedrijf en de gemeente, waarover de gemeenteraad niet of slechts gedeeltelijk is geïnformeerd.

#### comfort letter Nuon

In de aanloop naar de totstandkoming van de overeenkomst met Nuon is een comfort letter van de gemeente Rotterdam en de provincie Zuid-Holland verstrekt aan Nuon.<sup>293</sup> De inhoud en totstandkoming van deze comfort letter is aan de orde gekomen in paragraaf 3-3-3.

<sup>294</sup> Op 3 oktober 2017 gaf het college zijn goedkeuring aan de ondertekening van de comfort letter, waarna de brief dezelfde dag werd ondertekend door de verantwoordelijke wethouder. Het college was op dat moment overigens onvoldoende geïnformeerd door de ambtelijke organisatie over de juridische consequenties van de comfort letter.<sup>295</sup> Uit de agendapost blijkt namelijk dat het college er van uit ging dat de comfort letter geen juridische verplichtingen zou inhouden voor de gemeente.

De raad is in een brief van 11 april 2018 (met de comfort letter als bijlage) over het Warmtebedrijf voor het eerst geïnformeerd over het bestaan van de comfort letter. Het ondertekenen van de comfort letter staat op gespannen voet met de door de raad aangenomen motie, waarin het college wordt opgeroepen “geen nieuwe langdurige verplichtingen, zoals garant- of borgstellingen voor de uitbreiding van het warmtenet aan te gaan”.<sup>296</sup> Weliswaar was de intentie van het college om het Warmtebedrijf te kapitaliseren met het reeds door de raad goedgekeurde bedrag van € 26 mln., maar het bedrag waarmee de gemeente Warmtebedrijf Holding zou kapitaliseren is in de comfort letter niet gelimiteerd.

#### warmtelevering- en warmtetransportovereenkomst Nuon en Warmtebedrijf

De warmtelevering- en warmtetransportovereenkomsten (respectievelijk WLO en WTO) tussen N.V. Nuon Warmte en Warmtebedrijf Exploitatie N.V. zijn op 27 oktober 2017 ondertekend door de directie van het Warmtebedrijf. Achteraf, op 31 oktober 2017, zijn deze overeenkomsten behandeld in de collegevergadering. De commissie EHMD van de gemeenteraad is door middel van een brief van de portefeuillehouder FOHBS op diezelfde dag geïnformeerd over deze overeenkomst.<sup>297</sup> De gemeenteraad heeft, onder meer in het herstelplan en in presentaties aan de commissie EHMD, voorafgaand aan de vaststelling van het herstelplan, kennis kunnen nemen van enkele belangrijke aspecten van de beoogde overeenkomst met Nuon in het kader van

<sup>293</sup> Gemeente Rotterdam en provincie Zuid-Holland, 'Verklaring inzake Warmtebedrijf Infra', ondertekend op 2 en 3 oktober 2017.

<sup>294</sup> Pels Rijcken & Drooglever Fortuijn in opdracht van Gemeente Rotterdam, conceptnotitie 'Warmtebedrijf Rotterdam – scenario's', 27 maart 2018.

<sup>295</sup> De comfort letter was op 16 augustus 2017 intern (ambtelijk) voorgelegd voor juridisch advies. Bron: Stibbe in opdracht van de gemeente Rotterdam, 'Comfort letter Warmtebedrijf voorlopig advies op hoofdlijnen', 20 juni 2018.

<sup>296</sup> Gemeenteraad Rotterdam, motie: 'Geen nieuwe risicovolle verplichtingen Warmtebedrijf', 2 juni 2016. Zie ook College van B en W, brief aan de gemeenteraad: 'Wensen en bedenkingen over voorgenomen besluit herstructurering Warmtebedrijf en tijdelijke verlenging borgstelling', 1 november 2017.

<sup>297</sup> College van B en W, brief aan commissie EHMD 'Overeenkomst Warmtebedrijf Rotterdam en Nuon Warmte', 31 oktober 2017.

de uitbreiding naar Leiden. Eén belangrijk aspect van de overeenkomst met Nuon betrof de kosten van continuïteit van warmtelevering die Nuon, bij vertraging van de levering, in rekening kan brengen bij Warmtebedrijf. Over de mogelijkheid dat vertraging van de levering tot omvangrijke financiële claims van Nuon kan leiden is de gemeenteraad achteraf geïnformeerd in de brief die op 11 april 2018 is verstuurd aan de gemeenteraad. Uiteindelijk is bij de besluitvorming over het bestuursakkoord met de Provincie voorzien in een inschatting van de verdragingskosten en is hierover met de raad gecommuniceerd.<sup>298</sup>

#### *vorming Warmtebedrijf Holding en 2:403 verklaring*

De overeenkomsten met Nuon kenden twee belangrijke ontbindende voorwaarden. Eén daarvan was de oprichting van Warmtebedrijf Holding B.V.<sup>299</sup> Het besluit tot oprichting van de holding is vooraf aan de raad voorgelegd middels een wensen en bedenkingenprocedure van 1 november 2017 tot 15 december 2017. De holding is uiteindelijk op 22 december 2017 opgericht. Voorafgaand is de raad geïnformeerd over de belangrijkste aspecten van het publieke kader van de holding, waaronder de structuur, governance en het te behartigen publiek belang (de doelstelling). Een voorwaarde voor de oprichting van de holding, was de commitment van het WPF om de holding te kapitaliseren.

Een tweede ontbindende voorwaarde voor de overeenkomst was een 2:403 verklaring, waarmee de moedervenootschap (Warmtebedrijf holding BV) verklaarde aansprakelijk te zijn voor de schulden van de dochtervenootschappen (Explo en Infra). Op 20 februari 2018 verleende het college zijn goedkeuring aan het besluit van de vennootschap om de 403-verklaring in te schrijven in het handelsregister van de Kamer van Koophandel. De verklaring is op 23 februari 2018 ondertekend door de verantwoordelijke wethouder en gedeputeerde van de provincie.

Door deze twee ontbindende voorwaarden te laten verlopen, werd de overeenkomst met Nuon definitief juridisch bindend. Dit vond bovendien plaats, in strijd met de eerdere communicatie aan de raad, vóórdat het WPF een positief besluit had genomen over de kapitalisatie van Warmtebedrijf Holding. Over deze twee belangrijke aspecten van de oprichting van Warmtebedrijf Holding is de raad niet vooraf geïnformeerd. De gemeenteraad werd pas 7 maart 2018 (achteraf) geïnformeerd over de oprichting van Warmtebedrijf Holding, ondanks dat de aanvraag voor financiering bij het WPF nog in behandeling was.

#### 4-4-3 zomer 2018-februari 2019

Ook in deze periode wordt de gemeenteraad regelmatig geïnformeerd door het college over de deelneming in het Warmtebedrijf. Op 25 september 2018 ontvangt de gemeenteraad een geheime brief van het college, waarin de raad onder andere wordt geïnformeerd over de liquiditeit van het Warmtebedrijf en de gesprekken met de Joint Venture en Stedin, de provincie Zuid-Holland en het Warmteparticipatiefonds over verkoop van aandelen van het Warmtebedrijf in combinatie met beleving van de Leidse regio via een alternatief tracé.

<sup>298</sup> E-mail ambtenaar, 7 juli 2019.

<sup>299</sup> N.V. Nuon Warmte en Warmtebedrijf Exploitatie N.V., 'Warmte Levering Overeenkomst', ondertekend op 27 oktober 2017.

Op 13 november 2018 stuurt het college een tweede brief waarin de gemeenteraad wordt geïnformeerd over de stand van zaken van de gesprekken. Tevens wordt de raad gevraagd om wensen en bedingen ten aanzien van het voorgenomen besluit van het college om de gemeentelijke borgstelling te verlengen tot 15 september 2019. Dit voornemen wordt op 6 december 2018<sup>300</sup> besproken in de commissie MPOF.

Op 18 december 2018 ontvangt de raad een raadsvoorstel van het college inzake de vervolgstap van het herstelplan voor het Warmtebedrijf. Dit voorstel wordt besproken op 20 december in de gemeenteraad en op 17 januari 2019 in de commissie Majeure Projecten, Organisatie en Financiën (MPOF). Op 10 januari 2019 is een 'technische sessie' voor de leden van de commissies Energietransitie, Duurzaamheid, Economie en Mobiliteit (EDEM) en MPOF.<sup>301</sup> Door één raadslid worden schriftelijke vragen gesteld, die op 29 januari 2019 worden beantwoord door het college.<sup>302</sup> Op 16 januari 2019<sup>303</sup> ontvangen de commissieleden antwoorden op een aantal vragen die zijn gesteld in de technische sessie. Deze vragen hadden betrekking op de reeds geïnvesteerde middelen, een bericht van Uniper en de kans op (en consequenties van) vertraging van de besluitvorming, de aanbesteding en de aanleg van de warmteleiding. Het college gaat in haar antwoorden niet in op de omvang van de kans op vertraging. Het risico moet volgens het college duidelijk worden uit de aanbestedingsprocedure, waarbij het mogelijk is "dat er...onvoorziene omstandigheden optreden". Ten aanzien van de bijbehorende kosten verwijst het college naar de business case van de vervolgstap. De rekenkamer acht de informatievoorziening ten aanzien van de kans op (en kosten van) vertraging onvoldoende specifiek.

Op 25 januari 2019 ontvangt de commissie MPOF tevens de antwoorden op twee vragen die zijn gesteld in de commissievergadering van 17 januari. Een herzien raadsvoorstel en een brief van de rekenkamer inzake de vervolgstap is besproken in de vergadering van de gemeenteraad van 7 februari 2019.<sup>304</sup> Daarbij worden twaalf moties ingediend, waaronder een motie waarin het herstelplan wordt aangewezen als risicovol project conform de regeling risicovolle projecten.<sup>305</sup>

De besluitvorming over de vervolgstap vindt onder tijdsdruk plaats. Na het kerstreces moet de gemeenteraad in slechts enkele weken een besluit nemen. In de oorspronkelijke planning zou dit besluit vallen op 31 januari 2019, maar deze datum wordt in verband met publicatie van de brief van de rekenkamer verschoven naar 7 februari 2019. De reden van deze tijdsdruk wordt toegelicht in de brief van 16 januari 2019:

- vertraging zou ten koste kunnen gaan van het commitment en het vertrouwen van de andere betrokken partijen, zoals het WPF en de Provinciale Staten;

<sup>300</sup> De rekenkamer heeft tevens een presentatie voor de raadscommissie ontvangen getiteld 'Voortgang Warmtebedrijf', gedateerd op 28 november 2018.

<sup>301</sup> Daarbij worden vier presentaties gegeven, namelijk één door een ambtenaar van de gemeente over 'het waarom' van warmtenetten, twee presentaties door ambtenaren en externe adviseurs over de bestuursovereenkomst, en één door de juridische adviseur van de gemeente over alternatieve scenario's.

<sup>302</sup> College van B en W, brief aan de gemeenteraad 'Beantwoording van de schriftelijke vragen van het raadslid G.J.M. Vreugdenhil (Leefbaar Rotterdam) over Warmtebedrijf Rotterdam, de Leiding over Oost en de Leidse stadsverwarming', 29 januari 2019.

<sup>303</sup> College van B en W, brief aan de commissie MPOF en EDEM 'Beantwoording vragen Warmtebedrijf', 16 januari 2019.

<sup>304</sup> College van B en W, 'Herzien raadsvoorstel over vervolgstap herstelplan Warmtebedrijf', 7 februari 2019.

<sup>305</sup> Gemeenteraad Rotterdam, motie 'Warme aandacht', 7 februari 2019.

- nadering van het ‘gesloten dijkseizoen’, waarbinnen geen boringen in dijken mogen plaatsvinden.

In een toelichting tijdens de commissie MPOF op 17 januari 2019 wordt deze tijdsdruk nog eens benadrukt door de directie van het Warmtebedrijf: uitstel van de besluitvorming zou er voor zorgen dat het eerstvolgende boorseizoen niet kon worden benut voor de aanleg van de warmteleiding.

In deze periode is één rechtshandeling verricht, waarover de gemeenteraad gedeeltelijk is geïnformeerd, namelijk de bestuursovereenkomst met de provincie Zuid-Holland.

#### *bestuursovereenkomst provincie Zuid-Holland*

Op 30 november 2018 hebben de gemeente en provincie een akkoord bereikt over een concept-bestuursovereenkomst. In deze overeenkomst zijn afspraken opgenomen over de kapitalisatie van het Warmtebedrijf, zodat het in staat is om de Leiding over Oost aan te leggen en waarmee het aan zijn contractuele verplichting tot warmtelevering aan Nuon in Leiden kan voldoen. In de bestuursovereenkomst is onder meer vastgelegd dat:

- provincie en gemeente tot de finale investeringsbeslissing (FID), die is voorzien medio 2019, ieder maximaal € 107,5 mln. storten in het Warmtebedrijf; de provincie zal haar bijdrage via het Warmteparticipatiefonds laten lopen;
- de gemeente van 2019 tot 2023 maximaal € 10,6 mln. extra zal storten als de warmtegroei in Rotterdam lager uitvalt dan verwacht;
- ter overbrugging tot de FID beide partijen gezamenlijk zorg dragen voor voldoende liquiditeit voor het Warmtebedrijf;
- de gemeente de borgpremies over 2018 en 2019 en de verschuldigde rente vanaf 1 januari 2019 tot aan finale investeringsbeslissing (FID) vergoedt c.q. niet in rekening brengt.

De gemeenteraad besluit om op 7 februari 2019 ten aanzien van deze voorgenomen besluiten van het college geen wensen en bedenkingen naar voren te brengen. De bestuursovereenkomst wordt uiteindelijk op 19 februari 2019 ondertekend door de gemeente.

In de brief van 5 februari jl. is de rekenkamer reeds ingegaan op de vervolgstap van het herstelplan. In deze brief constateert de rekenkamer dat een uitgebreide risicoanalyse, inclusief kwantificering van de aanwezige risico's op basis van kans en impact, ontbreekt. Een (beperkt) deel van de potentiële negatieve effecten van de geïdentificeerde risico's is opgenomen in een gevoeligheidsanalyse. Onder meer het risico op vertraging is wat betreft de rekenkamer te laag ingeschat. Gezien de complexiteit van het project, de opschortende voorwaarden in de bestuursovereenkomst en de mogelijke uitkomsten van een juridische toets op staatssteun is een langere vertraging dan voorzien in de vervolgstap reëel.

Uitgangspunt van deze analyse is dat de negatieve effecten van de geïdentificeerde risico's zover zijn meegenomen dat de business case, en daarmee het Warmtebedrijf, nét overeind blijft.<sup>306</sup> In de onderliggende business case wordt de vervolgstap vergeleken met slechts één zeer ongunstig scenario (een faillissement). Verder is het

<sup>306</sup> Berenschot in opdracht van Rekenkamer Rotterdam, memo 'Beoordeling documentatie herstelplan WBR', 1 februari 2019.



positieve milieueffect van de uitbreiding van het warmtenet naar Leiden aanzienlijk kleiner dan (eerder) weergegeven in het herstelplan. De rekenkamer doet onder andere de aanbeveling om de definitieve besluitvorming over de vervolgstap te baseren op een deugdelijke risicoanalyse en (gezien het grote risico op vertraging) gesprekken te voeren gericht op beperking van de kosten van deze vertraging en verbreding van het aandeelhouderschap. Tevens deed de rekenkamer de aanbeveling om de voorbereiding van collegebesluiten en het ambtelijke beheer in overeenstemming te brengen met het beleidskader verbonden partijen. De conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer zijn niet geagendeerd in de gemeenteraad als separaat raadsvoorstel.<sup>307</sup>

#### 4-4-4 februari 2019 tot heden

In het voorjaar van 2019 blijkt dat de implementatie van de vervolgstap op het herstelplan niet volgens planning verloopt en een investeringsbeslissing medio 2019 niet haalbaar is. De gemeenteraad wordt over de vertraging geïnformeerd op 16 april 2019.<sup>308</sup> Zowel de actieve als de passieve informatievoorziening aan de gemeenteraad is vanaf dit moment zeer uitvoerig en frequent. Met uitzondering van de verlenging van gemeentelijke borg zijn in deze periode echter geen belangrijke rechtshandelingen verricht.

Op 5 en 9 mei 2019 informeert het college de gemeenteraad opnieuw over de stand van zaken van het herstelplan en de maatregelen die het college heeft getroffen. Er wordt een interim-CEO aangesteld en een ambtelijke en bestuurlijke stuurgroep ingericht (conform de aanbevelingen van de rekenkamer). Tevens wordt een reeks alternatieve scenario's voor de vervolgstap van het herstelplan en hun financiële en juridische consequenties uitgewerkt. De maatregelen van het college worden besproken in de commissie EDEM van 17 april 2019 en de commissie MPOF van 9 en 21 mei 2019.

Op 21 mei 2019 vraagt het college de gemeenteraad om wensen en bedenkingen naar voren te brengen ten aanzien van de verlening van de borgstelling. Dit besluit wordt besproken in de commissie MPOF van 20 juni 2019 en in de gemeenteraad op 27 juni 2019. Op 2 juli 2019 besluit het college definitief de borg te verlengen.<sup>309</sup>

<sup>307</sup> De brief van de rekenkamer en de reactie van het college op de conclusies en aanbevelingen zijn op 7 februari 2019 in de gemeenteraad geagendeerd.

<sup>308</sup> College van B en W, presentatie 'Voortgang Herstelplan Warmtebedrijf', 16 april 2019.

<sup>309</sup> College van B en W, brief aan de gemeenteraad 'Warmtebedrijf', 2 juli 2019.



## bijlagen





## bijlage 1 onderzoeksverantwoording

### *procedures*

De opzet van het onderzoek is op 19 juli 2018 gepubliceerd en ter kennisname aan de raad verstuurd. In de zomer van 2018 is het onderzoek van start gegaan. Op 20 december 2018 is de gemeenteraad geïnformeerd over een tussentijdse wijziging van de scope van het onderzoek. Deze wijziging wordt in de paragraaf hieronder nader toegelicht. In de brief die op 5 februari 2019 aan de gemeenteraad is verstuurd, heeft deze scope-uitbreiding zijn beslag gekregen. In deze brief geeft de rekenkamer een beoordeling van de vervolgstap op het herstelplan.

De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in een concept nota van bevindingen. Deze is op 26 juli 2019 voor ambtelijk wederhoor aan de directeur van het concern Middelen en Control voorgelegd. Na verwerking van de ontvangen reacties is een bestuurlijke nota opgesteld. Deze bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bestuurlijke nota, met de nota van bevindingen als bijlage, is op 9 september 2019 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W. De reactie van B en W en het nawoord van de rekenkamer zijn opgenomen in het rapport. De nota van bevindingen wordt onder geheimhouding met de gemeenteraad en het college van B en W gedeeld. De bestuurlijke nota wordt openbaar gemaakt.

### **gehanteerde onderzoeksmethodes**

De bevindingen in het rapport zijn gebaseerd op analyses van interne en externe (gemeentelijke) documentatie, gesprekken met betrokkenen en raadpleging van externe juridische en financiële experts.

### *documentenanalyse*

Tijdens het onderzoek heeft de rekenkamer een veelvoud aan documenten geraadpleegd. Het betreft onder meer relevante wetgeving, visie-documenten, beleidsstukken, interne notities en presentaties, juridische en financiële adviezen, business cases, notulen van (college-)vergaderingen, beantwoording van schriftelijke vragen, raadsstukken en wet- en regelgeving. In bijlage 2 staan de documenten opgesomd die in dit rapport zijn geraadpleegd.

### *vertrouwelijkheid/ geheime stukken*

Een groot deel van de documenten in het dossier is vertrouwelijk of geheim. De Rekenkamer Rotterdam acht een uiterst zorgvuldige omvang met vertrouwelijke gemeentelijke documenten van groot belang en handelt volgens de regelgeving die daarvoor is opgesteld.

### *geraadpleegde en geïnterviewde personen*

De rekenkamer heeft in het kader van dit onderzoek met verschillende personen binnen en buiten de gemeente gesproken. In totaal zijn achttien personen geïnterviewd. Van alle gesprekken zijn concept-verslagen gemaakt waarop wederhoor is toegepast alvorens de verslagen definitief zijn gemaakt. De definitieve verslagen maken onderdeel uit van het onderzoeksdossier. In enkele gevallen is naar aanleiding

van een interview aanvullende schriftelijke vragen gesteld door de rekenkamer. Deze vragen zijn schriftelijk beantwoord door betrokkenen.

Er zijn interviews gehouden met betrokken wethouders, ambtenaren van het concern Middelen en Control en andere betrokken afdelingen, gemeenteraadsleden en de gemeentesecretaris. Daarnaast is ook met twee bestuursleden van het Warmtebedrijf gesproken. Na afronding van het feitenonderzoek zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van het Havenbedrijf, Uniper en Stedin. Deze gesprekken dienden om toekomstperspectieven ten aanzien van het Warmtebedrijf te verkennen.

De rekenkamer heeft tevens gebruik gemaakt van de diensten van twee externe bureaus. In opdracht van de Rekenkamer Rotterdam hebben deze deskundigen een analyse uitgevoerd op de financiële en juridische aannames en op de milieueffecten genoemd in het herstelplan. Deze onderzoeken hebben geresulteerd in twee notities, waarnaar de rekenkamer op verschillende plekken in dit rapport verwijst.

## bijlage 2 bronnenlijst

In deze bijlage staan de documenten opgesomd, waarnaar in dit rapport wordt verwezen.

### *gemeente Rotterdam*

- Boer & Croon Corporate Finance en JBR in opdracht van gemeente Rotterdam, 'Beoordeling financieringsplan', 17 mei 2018.
- College van B en W, agendapost 'Aanpassing Comfortbrief Warmtebedrijf/Nuon', 3 oktober 2017.
- College van B en W, agendapost 'Actuele ontwikkelingen en aandeelhoudersbesluiten t.a.v. verruiming en verlenging van de lening van Warmtebedrijf Holding B.V.', 10 juli 2018.
- College van B en W, agendapost 'Actuele ontwikkelingen Warmtebedrijf Holding B.V. en vaststellen geheime raadsbrief', 25 september 2018.
- College van B en W, agendapost 'Benoeming directeur Warmtebedrijf', 13 september 2016.
- College van B en W, agendapost 'Bestuursovereenkomst met provincie Zuid-Holland inzake Warmtebedrijf Rotterdam', 11 december 2018.
- College van B en W, agendapost, 'Comfortbrief Warmtebedrijf', 5 september 2017.
- College van B en W, agendapost 'Finaliseren bestuursovereenkomst met provincie Zuid-Holland inzake Warmtebedrijf Rotterdam', 19 februari 2019.
- College van B en W, agendapost 'Financiering en structurering Warmtebedrijf Rotterdam tot een regionaal warmtebedrijf, 31 oktober 2017.
- College van B en W, agendapost 'Intentieovereenkomst met Havenbedrijf en Gasunie over aankoop aandelen Warmtebedrijf', 6 februari 2018.
- College van B en W, agendapost 'Letter of intent Warmterotonde', 21 maart 2017.
- College van B en W, agendapost 'Tussenstand april voortgang en financiële structurering Warmtebedrijf Holding B.V.', 10 april 2018.
- College van B en W, agendapost 'Vaststellen jaarrekeningen 2014 en 2015 Warmtebedrijf Rotterdam', 31 januari 2017.
- College van B en W, agendapost 'Verlenging financiering en liquiditeitssteun Warmtebedrijf', 21 mei 2019.
- College van B en W, agendapost 'Verlenging financiering Warmtebedrijf', 13 november 2018.
- College van B en W, agendapost 'Voortgang en financiële structurering Warmtebedrijf Holding B.V.', 20 februari 2018.
- College van B en W, agendapost 'Warmtebedrijf Rotterdam (WBR): definitieve vaststelling Herstelplan Warmtebedrijf', 10 mei 2016.
- College van B en W, agendapost 'Warmtebedrijf Rotterdam: uittreding Uniper (voormalig E.ON) als aandeelhouder en Herstelplan', 15 maart 2016.
- College van B en W, agendapost 'Warmtebedrijf Rotterdam: verlening volmacht uittreding Uniper Benelux N.V. als aandeelhouder Warmtebedrijf Exploitatie N.V.', 12 april 2016.
- College van B en W, agendapost 'Wijzigingsbrief financiering Warmtebedrijf', 15 januari 2019.

- College van B en W, brief aan commissie EHMD 'Overeenkomst Warmtebedrijf Rotterdam en Nuon Warmte', 31 oktober 2017.
- College van B en W, brief aan de commissie EHMD 'Tussenbericht moties Warmte', 26 januari 2017.
- College van B en W, brief aan commissie MPOF 'Uitstelbericht motie Kader private investeringen', 12 maart 2019.
- College van B en W, brief aan de commissies MPOF en EDEM 'Beantwoording vragen Warmtebedrijf', 16 januari 2019.
- College van B en W, brief aan commissies VOF en EHMD 'Herstelplan Warmtebedrijf', 23 mei 2016.
- College van B en W, brief aan de gemeenteraad 'Beantwoording van de schriftelijke vragen van het raadslid G.J.M. Vreugdenhil (Leefbaar Rotterdam) over Warmtebedrijf Rotterdam, de Leiding over Oost en de Leidse stadsverwarming', 29 januari 2019.
- College van B en W, brief aan de gemeenteraad 'Doorstart Warmtebedrijf AVI Rozenburg en continuïteit warmtelevering en afvalverwerking', 22 januari 2010.
- College van B en W, brief aan de gemeenteraad 'Het indienen van wensen en bedenkingen bij het voorgenomen besluit van het college van B&W tot verlenging van de borgstelling van de gemeente op de bancaire lening van Warmtebedrijf Infra N.V.', 21 mei 2019.
- College van B en W, brief aan de gemeenteraad 'Reactie college op brief rekenkamer t.a.v. beoordeling vervolgstap herstelplan Warmtebedrijf Rotterdam', 5 februari 2019.
- College van B en W, brief aan de gemeenteraad 'Tussenbericht en deels afhandeling moties Warmte', 23 mei 2017.
- College van B en W, brief aan de gemeenteraad 'Voortgang aardgasvrij', 23 maart 2018.
- College van B en W, brief aan de gemeenteraad 'Warmtebedrijf', 16 april 2019.
- College van B en W, brief aan de gemeenteraad 'Warmtebedrijf', 9 mei 2019.
- College van B en W, brief aan de gemeenteraad 'Warmtebedrijf', 2 juli 2019.
- College van B en W, brief aan de gemeenteraad 'Wensen en bedenkingen over voorgenomen besluit herstructurering Warmtebedrijf en tijdelijke verlenging borgstelling', 1 november 2017.
- College van B en W, brief 'Bijlage 2: Structuur en governance Warmtebedrijf Holding B.V.', 31 oktober 2017.
- College van B en W, geheime brief aan de gemeenteraad 'Stand van zaken Warmtebedrijf september', 25 september 2018.
- College van B en W, geheime brief aan de gemeenteraad 'Ontwikkelingen Warmtebedrijf', 7 maart 2018.
- College van B en W, 'Herzien raadsvoorstel over vervolgstap herstelplan Warmtebedrijf', 7 februari 2019.
- College van B en W, presentatie 'Voortgang Herstelplan Warmtebedrijf', 16 april 2019.
- College van B en W, raadsvoorstel 'Herstelplan Warmtebedrijf Rotterdam', 23 mei 2016.
- Commissie EHMD, presentatie 'Herstelplan Warmtebedrijf, Technische toelichting', 18 mei 2016.
- Commissie EHMD, presentatie 'Update herstel business case Warmtebedrijf', 23 maart 2016.

- Commissie EHMD, presentatie 'Warmtebedrijf Rotterdam, stand van zaken herstel business case', 20 januari 2016.
- Commissie EHMD, presentatie 'Warmtebedrijf Rotterdam, stand van zaken herstel business case, vertrouwelijke toelichting', 9 december 2015.
- Commissie MPOF, presentatie 'Stand van zaken Warmtebedrijf', 21 mei 2019.
- Gemeente Rotterdam, AVR, Van Gansewinkel B.V. en Warmtebedrijf N.V., overeenkomst 'Continuïteit afvalverwerking en warmtelevering', 1 maart 2010.
- Gemeente Rotterdam, conceptambtelijke notitie, 12 oktober 2018.
- Gemeente Rotterdam, 'De Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken. Plan van Aanpak ter uitvoering van de door de gemeenteraad overgenomen aanbevelingen van de onderzoekscommissie Museumgarage', mei 2008.
- Gemeente Rotterdam en Eneco N.V., 'Concessie industriële restwarmtelevering Rotterdam', 26 maart 2010.
- Gemeente Rotterdam en provincie Zuid-Holland, 'Concept Bestuursovereenkomst LoO', 10 december 2018.
- Gemeente Rotterdam en provincie Zuid-Holland, 'Verklaring inzake Warmtebedrijf Infra N.V. en Warmtebedrijf Exploitatie N.V.', ondertekend op 2 en 3 oktober 2017.
- Gemeente Rotterdam en Warmtebedrijf Exploitatie N.V., 'Beëindigingsovereenkomst ter zake van aandeelhoudersovereenkomst Warmtebedrijf Exploitatie N.V.', 13 december 2017.
- Gemeente Rotterdam en Warmtebedrijf Explo N.V., 'Uitvoerings- en wijzigingsovereenkomst', 28 juni 2016.
- Gemeente Rotterdam en Warmtebedrijf Infra N.V., 'Uitvoerings- en wijzigingsovereenkomst', 4 mei 2017.
- Gemeente Rotterdam, excel 'Risicoberekening programmabegroting', ontvangen op 28 augustus 2018.
- Gemeente Rotterdam, excel 'Verloop berekend solvabiliteitsbeslag WBR', ontvangen op 13 augustus 2018.
- Gemeente Rotterdam, E.ON Benelux N.V. en Warmtebedrijf Exploitatie N.V., 'Aandeelhoudersovereenkomst tussen de gemeente Rotterdam en E.ON Benelux N.V. met betrekking tot de aandelen in het kapitaal van: Warmtebedrijf Exploitatie N.V.', 30 juni 2010.
- Gemeente Rotterdam, notitie 'Afwegingskader hernieuwde gunning afvalcontract', 10 juni 2011.
- Gemeente Rotterdam, presentatie 'Kennismaking RiskNavigator', 15 mei 2018.
- Gemeente Rotterdam, presentatie 'Voortgang Warmtebedrijf', 28 november 2018.
- Gemeente Rotterdam, presentatie 'Warmte en energietransitie & Ontwikkelingen Warmtebedrijf', 11 april 2019.
- Gemeente Rotterdam, 'Startnotitie Bestuurlijk Team Energietransitie', 19 oktober 2018.
- Gemeente Rotterdam, 'Verordening leningverstrekking en garantieverlening Rotterdam 2014', 19 december 2013.
- Gemeenteraad Rotterdam, 'Begroting 2018-2021', vastgesteld op 14 november 2017.
- Gemeenteraad Rotterdam, 'Beheerverslag deelnemingen 2016-2017', september 2017.
- Gemeenteraad Rotterdam, 'Beheerverslag deelnemingen 2017-2018', december 2018.

- Gemeenteraad Rotterdam, 'Beleidskader Verbonden Partijen 2014-2018', vastgesteld op 27 november 2014.
- Gemeenteraad Rotterdam, 'Beleidsnota Weerstandsvermogen', vastgesteld op 15 maart 2012.
- Gemeenteraad Rotterdam, 'Beleidsnota Weerstandsvermogen en Risicobeheersing', vastgesteld op 13 november 2018.
- Gemeenteraad Rotterdam, 'Herstelplan Warmtebedrijf Rotterdam', vastgesteld op 2 juni 2016.
- Gemeenteraad Rotterdam, 'Jaarrekening 2015', vastgesteld op 23 juni 2016.
- Gemeenteraad Rotterdam, 'Jaarrekening 2016', vastgesteld op 22 juni 2017.
- Gemeenteraad Rotterdam, 'Jaarrekening 2017', vastgesteld op 14 juni 2018.
- Gemeenteraad Rotterdam, 'Jaarrekening 2018', vastgesteld op 27 juni 2019.
- Gemeenteraad Rotterdam, motie 'Geen nieuwe risicovolle verplichtingen WBR', 2 juni 2016.
- Gemeenteraad Rotterdam, motie 'Ombouw bestaande gasaansluitingen', 6 juli 2017.
- Gemeenteraad Rotterdam, motie 'Warme aandacht', 7 februari 2019.
- Gemeenteraad Rotterdam, motie 'Warmte voor bestaande bouw', 2 juni 2016.
- Gemeenteraad Rotterdam, 'Programma Duurzaam 2011-2014. Investeren in duurzame groei', vastgesteld op 9 juni 2011.
- Gemeenteraad Rotterdam, 'Programma Duurzaam 2015-2018. Dichter bij de Rotterdammer', vastgesteld op 17 maart 2016.
- Gemeenteraad Rotterdam, 'Vervolgstap herstelplan Warmtebedrijf', vastgesteld op 7 februari 2019.
- Pels Rijcken & Drooglever Fortuijn en Deloitte in opdracht van de gemeente Rotterdam, rapport 'Warmtebedrijf Rotterdam, Toekomstscenario's-indicatief', 17 mei 2019.
- Pels Rijcken & Drooglever Fortuijn in opdracht van Gemeente Rotterdam, conceptnotitie 'Warmtebedrijf Rotterdam – scenario's', 27 maart 2018.
- Pels Rijcken & Drooglever Fortuijn in opdracht van Gemeente Rotterdam, notitie 'Warmtebedrijf Rotterdam- insolventie scenario', 10 december 2018.
- Pels Rijcken & Drooglever Fortuijn in opdracht van gemeente Rotterdam, 'Onderzoek contracten verwerking en transport van afval', 30 mei 2011.
- Pels Rijcken & Drooglever Fortuijn in opdracht van gemeente Rotterdam, presentatie 'Warmtebedrijf Rotterdam, afgewogen scenario's', 10 januari 2019.
- Projectgroep Doorstart Warmtebedrijf N.V., Gemeente Rotterdam, E.ON Benelux N.V., 'Business case Warmtebedrijf N.V. Uitkoppeling warmte AVI Rozenburg', januari 2010.
- Rotterdam Climate Initiative, 'Investeren in duurzame groei, Rotterdamse Duurzaamheidsmonitor 2013', ongedateerd.
- Simmons & Simmons in opdracht van gemeente Rotterdam, 'Advies aan de gemeente Rotterdam betreffende Warmtebedrijf Exploitatie B.V. en Warmtebedrijf Infra N.V.', 19 oktober 2015.
- Stibbe in opdracht van gemeente Rotterdam, 'Comfort letter Warmtebedrijf – voorlopig advies op hoofdlijnen', 20 juni 2018.
- VVD, PvdA, D66, CDA, GroenLinks en ChristenUnie, 'Nieuwe energie voor Rotterdam, coalitieakkoord 2018-2022', 26 juni 2018.

*wetten en jurisprudentie*

- Art. 155A, art.160 lid 1 sub en art. 169 lid 4 Gemeentewet.
- Art. 39 lid 1 Warmtewet.

- Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, artikel 1 sub b, vastgesteld op 9 december 2017.
- Bouwbesluit 2012, artikel 9.2 lid 10, vastgesteld op 29 augustus 2011.
- Gemeente Rotterdam, Bouwverordening Rotterdam 2010, artikel 2.7.3a, gemeentebblad 2010, nr. 159.
- Rechtbank Rotterdam, 'Tweede kort geding AVR-Warmtebedrijf Rotterdam', 20 april 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:2703

#### *websites*

- <https://www.rijnmond.nl/nieuws/178025/Rotterdamse-wethouder-Visser-stapt-op-na-lekken-geheime-informatie>, verkregen op 26 april 2019.

#### *Warmtebedrijf*

- BarentsKrans in opdracht van Warmtebedrijf Rotterdam, 'Concept juridisch due diligence rapport', 12 april 2019.
- Ecorys in opdracht van Warmtebedrijf Rotterdam, 'Validatie herstelplan Warmtebedrijf Rotterdam', 13 mei 2016.
- Havenbedrijf Rotterdam, memo aan Warmtebedrijf Infra N.V. 'Projectovereenkomst Vondelingenwarmte Fase 1 – Bijlage 5 Essentialia huurovereenkomst HbR / Warmtebedrijf', 10 mei 2016.
- N.V. Nuon Warmte en Warmtebedrijf Explo N.V., 'Addendum I bij de Warmte Levering Overeenkomst (WLO)', 21 juni 2018.
- N.V. Nuon Warmte en Warmtebedrijf Infra N.V., 'Warmte Levering Overeenkomst', 27 oktober 2017, artikel 4.4.
- N.V. Nuon Warmte en Warmtebedrijf Infra N.V., 'Warmte Transportinfrastructuur Overeenkomst', 27 oktober 2017, artikel 5.2.
- Pels Rijcken & Drooglever Fortuijn, 'Draaiboek Warmtebedrijf', Bijlage bij brief van Warmtebedrijf Infra N.V. en Explo N.V. aan Coöperatieve Rabobank U.A., 12 december 2017.
- Pels Rijcken & Drooglever Fortuijn, 'Overeenkomst ter zake van de storting op aandelen Warmtebedrijf Holding B.V.', 14 december 2017.
- Rabobank in opdracht van Warmtebedrijf Holding B.V., 'WBR Debt Capacity', februari 2019.
- Shell B.V., Warmtebedrijf Exploitatie N.V. en Warmtebedrijf Infra N.V., 'Heat supply agreement for waste', 2016.
- Statuten Warmtebedrijf Exploitatie N.V., vastgesteld op 1 juli 2010.
- Statuten Warmtebedrijf Exploitatie N.V., vastgesteld op 22 december 2017.
- Statuten Warmtebedrijf Holding B.V., vastgesteld op 21 december 2017.
- Statuten Warmtebedrijf Infra N.V., vastgesteld op 2 juli 2010.
- Statuten Warmtebedrijf Infra N.V., vastgesteld op 22 december 2017.
- Warmtebedrijf Exploitatie N.V. en Exxon Mobile Chemical Holland B.V., 'Heat Supply Letter of Intent, juni 2017.
- Warmtebedrijf Exploitatie N.V., Warmtebedrijf Infra N.V. en AVR-Afvalverwerking B.V., 'Overeenkomst voor de levering en afname van Warmte', ondertekend op 30 oktober 2017.
- Warmtebedrijf Holding B.V., 'Aansprakelijkheidsverklaring conform artikel 403 lid 1 sub 4 boek 2 BW', ondertekend door gedeputeerde Weber op 23 februari 2018.
- Warmtebedrijf Holding B.V., bijlage bij AvA 'Planning Strategisch Plan en Jaarplan', 19 maart 2018.



- Warmtebedrijf Holding B.V., concept notitie 'Toelichting afwijzing aanvraag WBR bij Participatiefonds Zuid-Holland', 29 maart 2018.
- Warmtebedrijf Holding B.V., 'Notulen Algemene Vergadering van Aandeelhouders 24 maart 2017'.
- Warmtebedrijf Holding B.V., 'Notulen Algemene Vergadering van Aandeelhouders 25 september 2017'.
- Warmtebedrijf Holding B.V., 'Notulen Algemene Vergadering van Aandeelhouders 27 maart 2018'.
- Warmtebedrijf Holding B.V., 'Notulen Algemene Vergadering van Aandeelhouders 19 april 2018'.
- Warmtebedrijf Holding B.V., 'Notulen Algemene Vergadering van Aandeelhouders 7 september 2018'.
- Warmtebedrijf Holding B.V., 'Notulen Algemene Vergadering van Aandeelhouders 18 december 2018'.
- Warmtebedrijf Holding B.V., Verslag en agenda aandeelhouderscommissie 19 juli 2019.
- Warmtebedrijf Infra N.V. en Havenbedrijf Rotterdam N.V., 'Projectovereenkomst Vondelingenwarmte fase 1', 19 april 2016.
- Warmtebedrijf Infra N.V. en Warmtebedrijf Exploitatie N.V., notitie 'Stand van zaken Herstelplan', 18 augustus 2017. Warmtebedrijf Infra N.V., 'Jaarverslag 2016', 21 juli 2017.
- Warmtebedrijf Rotterdam, 'Herstelplan Warmtebedrijf Rotterdam', 29 februari 2016.

*overig*

- AVR, brief: 'Overeenkomst gericht op Continuïteit Afvalverwerking en Warmtelevering Regio Rotterdam d.d. 1 maart 2010', 18 januari 2017.
- College van Gedeputeerde Staten Zuid-Holland, 'Reactie op agendastukken AvA 19 april 2018', 17 april 2018.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 'Risicomanagement van de onderneming; Geïntegreerd raamwerk Enterprise Risk Management Integrated Framework (ERM)', 2004.
- DRIFT, 'Nieuwe Energie voor Rotterdam', juni 2018.
- E.ON, brief 'Beëindiging/ontbinding Warmtebedrijf Exploitatie N.V.', 4 december 2015.
- Metropoolregio Rotterdam Den Haag, 'Roadmap Next Economy', november 2016.
- Monitoring Commissie Corporate Governance Code, 'De Nederlandse corporate governance code. Beginselen van deugdelijk ondernemingsbestuur en best practice bepalingen', 2009.
- Provincie Zuid-Holland, 'Investeringsstrategie Warmteparticipatiefonds Zuid-Holland', februari 2017.
- Randstedelijke Rekenkamer, 'Provinciale besluitvorming en informatievoorziening inzake het Warmtebedrijf Rotterdam', april 2019.
- Stedin Groep, brief 'Indicatieve niet-bindende bieding Project Connect', 26 maart 2018.
- Stuurgroep Warmtealliantie Zuid-Holland, routekaart 'Naar een warmtetransportbedrijf, warmtehandel, -vraag en -aanbod in Zuid-Holland', 15 februari 2017.
- Warmtealliantie Zuid-Holland, brief 'Stand van zaken Warmtealliantie', 16 juni 2017.



- Warmtealliantie Zuid-Holland, presentatie 'Bijpraatsessie', 10 november 2017.
- Warmteparticipatiefonds Zuid-Holland, brief 'Uw investeringsaanvraag', 20 maart 2018.

*Rekenkamer Rotterdam*

- Berenschot in opdracht van Rekenkamer Rotterdam, memo 'Beoordeling documentatie herstelplan WBR', 1 februari 2019.
- CE Delft in opdracht van Rekenkamer Rotterdam, notitie 'Maatschappelijke en milieueffecten Herstelplan WBR', februari 2019.
- Rekenkamer Rotterdam, rapport 'Deelnemen en wegblijven: aandeelhouderschap Havenbedrijf Rotterdam N.V. en Multidiensten B.V.', 2009.
- Rekenkamer Rotterdam, brief aan College van Gedeputeerde Staten Zuid-Holland, 'R.O.16.05 vragen onderzoek Warmtebedrijf', 28 juni 2019.
- Rekenkamer Rotterdam, brief aan de gemeenteraad 'Beoordeling vervolgstap herstelplan Warmtebedrijf Rotterdam', 5 februari 2019.
- Rekenkamer Rotterdam, rapport 'Voor het blok gezet. Onderzoek naar erfpachtmaatregel Schiekadeblok', januari 2019.



## bijlage 3 afkortingen

AvA	Algemene vergadering van Aandeelhouders
AVR	Afvalverwerking Rijnmond
AVI	afval- en verbrandingsinstallatie
B en W	burgemeester en wethouders
BBV	Besluit Begroting en Verantwoording
BCO	Bestuurs- en Concernondersteuning
BTE	Bestuurlijk Team Energietransitie
BV	besloten vennootschap
CAPEX	capital expenditures
Commissie EHMD	Commissie Economie, Haven, Mobiliteit en Duurzaamheid
Commissie MPOF	Commissie Majeure Projecten, Organisatie en Financiën
COSO ERM framework	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission Enterprise Risk Management framework
DCMR	Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (ook wel Milieudienst Rijnmond)
DNWW	De Nieuwe Warmte Weg
FID	Final Investment Decision
JV	Joint Venture
LoC	Letter of Comfort
LoO	Leiding over Oost
MoU	Memorandum of Understanding
NCW	netto contante waarde
NV	naamloze vennootschap
RCI	Rotterdam Climate Initiative
RSPW	Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken
RvC	Raad van Commissarissen
RvT	Raad van Toezicht
SO	stadsontwikkeling
SWOT	strengths, weaknesses, opportunities & threats
WBR	Warmtebedrijf Rotterdam
Wethouder BWE	Wethouder Bouwen, Wonen en Energietransitie bebouwde Omgeving
Wethouder DLE	Wethouder Duurzaamheid, Luchtkwaliteit en Energietransitie
Wethouder MDC	Wethouder Milieu, Duurzaamheid en Cultuur
Wethouder FOHG	Wethouder Financiën, Organisatie, Haven en Grote Projecten
Wethouder FOHSMD	Wethouder Financiën, Organisatie, Haven, Sport, Mobiliteit en Duurzaamheid
Wethouder FOHBS	Wethouder Financiën, Organisatie, Haven, Binnenstad en Sport
Wethouder FOHSMD	Wethouder Financiën, Organisatie, Haven, Sport, Mobiliteit en Duurzaamheid
Wethouder FOHBS	Wethouder Financiën, Organisatie, Haven, Binnenstad en Sport
WLO	Warmte Levering Overeenkomst



WPF  
WTO

Warmteparticipatiefonds  
Warmte Transportinfrastructuur Overeenkomst

