

warmte zonder leiding

*onderzoek naar de governance van
het Warmtebedrijf*



Rekenkamer
ROTTERDAM

warmte zonder leiding

onderzoek naar de governance van
het Warmtebedrijf



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

voorwoord	3
bestuurlijke nota	7
1 inleiding	9
1-1 aanleiding	9
1-2 doel- en vraagstelling	10
1-3 leeswijzer	10
2 conclusies en aanbevelingen	11
2-1 hoofdconclusies	11
2-2 toelichting op de conclusies	13
2-3 aanbevelingen	21
3 reactie college en nawoord	25
3-1 reactie college van B en W	25
3-2 nawoord rekenkamer	29

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 CO₂ 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.¹ 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.² 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.

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

² 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 CO₂ 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 CO₂ 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 'CO₂ 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 CO₂ (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 CO₂. 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 invoeren 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 invoeren 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 invoeren.
- 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 benodigde 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 verklaring³ 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*

³ 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 CO₂ 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 Maandelijkse 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.⁴

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.

⁴ 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 CO₂ 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 LdIVK 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 vervolgproces. 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, uitspreekt 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.

de rekenkamer

De gemeenteraad van Rotterdam heeft in december 1997 de Rekenkamer Rotterdam ingesteld. Op 14 mei 2009 is de heer P. Hofstra RO CIA door de raad voor een termijn van zes jaar benoemd en beëdigd als directeur Rekenkamer Rotterdam. In 2015 is hij herbenoemd voor wederom een termijn van zes jaar.

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

positie

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Rotterdam. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

onderzoek

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

publicaties

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.

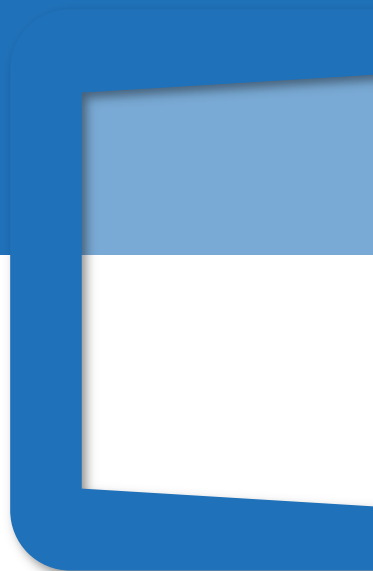


Rekenkamer Rotterdam

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 • 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl



fotografie

J.C. Jacco Huijssen
Yvonne Smits
Eugene Winthagen
Margje Zomerman

basisontwerp

DEWERF.com, Zuid-Beijerland

uitgave

Rekenkamer Rotterdam
september 2019