

## **onderzoeksopzet warmtebedrijf**



## 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 NV**

In 2006 is, mede door de gemeente Rotterdam, het Warmtebedrijf NV 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>1</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>2</sup> Die bescherming werd volgens het college gerechtvaardigd door het monopolie dat het Warmtebedrijf zou innemen op de levering van warmte.

Na de doorstart zijn de taken van het Warmtebedrijf ondergebracht in twee NV's. In Warmtebedrijf Infra NV zijn de taken met betrekking tot de aanleg van het warmtetransportnetwerk en het onderhoud van het netwerk en de installaties ondergebracht. Warmtebedrijf Exploitatie NV richt zich op de inkoop, levering en de optimale inzet van warmte. De restwarmte wordt sinds 2010 afgenomen van de

<sup>1</sup> Projectgroep Doorstart Warmtebedrijf NV, Gemeente Rotterdam, E.ON Benelux NV, 'Business case Warmtebedrijf NV. Uitkoppeling warmte AVI Rozenburg,' januari 2010.

<sup>2</sup> Gemeente Rotterdam, 'Brief aan de gemeenteraad over doorstart Warmtebedrijf AVI Rozenburg en continuïteit warmtelevering en afvalverwerking', 22 januari 2010.

afvalverbrandingsinstallatie (AVI) Rozenburg van afvalverwerker AVR en verkocht aan de energieleveranciers Eneco en Nuon.

### **herstelplan 2016**

In 2014 heeft de gemeente aan het Warmtebedrijf een noodkrediet verstrekt van € 12 mln. vanwege financiële problemen. De achterblijvende warmteafzet, negatieve prijsontwikkelingen en een juridisch conflict met AVR<sup>3</sup> gaven de gemeente bovendien aanleiding om samen met de andere stakeholders te komen tot een herstelplan. Dit plan is op 2 juni 2016 vastgesteld door de gemeenteraad. De doelstelling van het herstelplan is het realiseren van een structureel sluitende businesscase en continuïteit voor het Warmtebedrijf. Het herstelplan bestaat uit twee delen: de resultaten uit een mediation traject met AVR en de uitbreiding van het bestaande warmtenet naar onder meer 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.

De grote maatschappelijke -en financiële belangen, die gemoeid zijn met de deelneming in het Warmtebedrijf, vormen voor de rekenkamer aanleiding om onderzoek te gaan doen naar de wijze waarop het college invulling geeft aan de governance van het Warmtebedrijf. Daarbij zal met name worden 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 en verbetering van de lokale luchtkwaliteit. Door benutting van warmte in plaats van gas wordt een reductie van de emissie van koolstofdioxide beoogt 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 zou kunnen worden verminderd met circa 105 ton in 2020,<sup>4</sup> wat een positief effect heeft op de luchtkwaliteit.

In het coalitieakkoord 2018-2022<sup>5</sup> wordt het belang van duurzame en betaalbare energie en schone lucht benadrukt. De rapporten Roadmap Next Economy<sup>6</sup> en Nieuwe energie voor Rotterdam<sup>7</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,

<sup>3</sup> Het conflict had betrekking op de prijs die het Warmtebedrijf betaald aan AVR voor restwarmte.

<sup>4</sup> Projectgroep Doorstart Warmtebedrijf NV, 'Businesscase Warmtebedrijf NV, Uitkoppeling warmte AVI Rozenburg, januari 2010.

<sup>5</sup> VVD, PvdA, D66, CDA, GroenLinks en ChristenUnie, 'Nieuwe energie voor Rotterdam, coalitieakkoord 2018-2022', 26 juni 2018.

<sup>6</sup> Metropoolregio Rotterdam Den Haag, Roadmap Next Economy, november 2016.

<sup>7</sup> DRIFT, Nieuwe Energie voor Rotterdam, juni 2018.

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.

#### **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>89</sup> Op verbonden partijen is het ‘Beleidskader verbonden partijen 2014-2018’ 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 2010 startte Warmtebedrijf Exploitatie NV als een publiek-private samenwerking tussen Eon/Uniper en de gemeente Rotterdam. Beide partijen bezaten 50% van de aandelen. In maart 2016 is Eon/Uniper uitgetreden als aandeelhouder, waardoor de gemeente 100% aandeelhouder is geworden.

De gemeente bezit 88% van de aandelen in Warmtebedrijf Infra NV, waarin de provincie Zuid-Holland (8%) en Woonbron (4%) ook aandeelhouder zijn. Om de toetreding van het warmteparticipatiefonds van de provincie Zuid-Holland mogelijk te maken is het Warmtebedrijf eind 2017 herstructureerd naar een Warmtebedrijf Holding BV met Infra NV en Exploitatie NV als dochtervennootschappen. De waardering van de deelnemingen in beide vennootschappen op de gemeentelijke balans bedraagt € 52,5 mln.<sup>10</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 Warmtebedrijf. Er staan op dit moment geen leningen meer uit aan het Warmtebedrijf.

#### **garantstelling**

In 2011 heeft de gemeente een garantie verleend aan banken voor de financiering van Warmtebedrijf Infra NV, ter hoogte van maximaal € 104 mln.

De afwaardering van de waarde van de deelnemingen en het inroepen van de garantie door de banken vormen samen voor de gemeente een substantieel financieel risico.

<sup>8</sup> Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, artikel 1 onder b.

<sup>9</sup> 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>10</sup> Gemeenteraad Rotterdam, ‘begroting 2018-2021’, vastgesteld op 14 november 2017.

### 1-3 bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden

De bestuurlijke verantwoordelijkheden voor verbonden partijen zijn binnen het college verdeeld over de wethouder Financiën, die toeziet op de financiële prestaties van verbonden partijen, en de verschillende vakwethouders binnen het college die het publieke belang en de realisatie van beleidsdoelstellingen borgen. De vakwethouders voor het Warmtebedrijf zijn de wethouder Duurzaamheid, Luchtkwaliteit en Energietransitie en de wethouder Bouwen, Wonen en Energietransitie gebouwde omgeving. De ambtelijke verantwoordelijkheid voor de rol van aandeelhouder in het Warmtebedrijf is belegd bij het team Treasury en Deelnemingen, ressorterend onder de afdeling Concern Control van het cluster Middelen en Control.

## 2 doel- en probleemstelling en afbakening

### 2-1 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 wordt geïnformeerd over deze risico's.

### 2-2 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 omtrent de financiële en maatschappelijke doelstellingen voldoende beheerst en wordt 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 het Warmtebedrijf?
- 2 Zijn de risico's omtrent de financiële en maatschappelijke doelstellingen van het warmtebedrijf voldoende inzichtelijk en worden deze voldoende beheerst?<sup>11</sup>
- 3 Wordt de raad adequaat geïnformeerd over deze risico's?

### 2-3 afbakening

Dit onderzoek beperkt zich tot de huidige inrichting van de governance en risicobeheersing met betrekking tot het Warmtebedrijf. Het onderzoek richt zich dus op de actuele situatie en bevat derhalve geen chronologische feitenreconstructie.

<sup>11</sup> Inclusief rechtmatigheidsrisico's van de contracten met AVR.

### 3 normenkader en aanpak

In deze paragraaf is per onderzoeksvraag aangegeven welke normen en welke methoden de rekenkamer zal hanteren. Wanneer hiervoor aanleiding is zullen de normen in de loop van het onderzoek nader aangevuld en/of aangescherpt worden.

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

#### normen

De rekenkamer hanteert hierbij als normen die zijn opgenomen in het Beleidskader verbonden partijen 2014-2018, de Nederlandse Corporate Governance code en het rekenkamer onderzoek 'Deelnemen en wegblijven'<sup>12</sup>. Deze normen hebben onder meer betrekking op:

- de mogelijkheid tot uittreding uit het Warmtebedrijf;
- de zeggenschap met betrekking tot het Warmtebedrijf;
- de (tijdige, juiste en volledige) informatievoorziening over het Warmtebedrijf aan de gemeente.

#### methoden

Voor de beantwoording van deze vraag zal de rekenkamer onder andere de statuten raadplegen van het Warmtebedrijf, het meerjarig bedrijfsplan, notulen van de aandeelhoudersvergaderingen en alle beschikbare rapportages.

- 2 Zijn de risico's omtrent de financiële en maatschappelijke doelstellingen van het warmtebedrijf voldoende inzichtelijk en worden deze voldoende beheerst?

#### normen

De rekenkamer hanteert normen die zijn afgeleid aan de hand van het COSO ERM framework<sup>13</sup> en ISO 31000,<sup>14</sup> gangbare internationale standaarden met betrekking tot risicomanagement. Componenten van deze standaarden zijn:

- Het vastleggen van doelstellingen, consistent met de risicoacceptatiegraad;
- Het periodiek opstellen van een risico-inventarisatie, waarbij kans en impact van risico's worden bepaald;
- Per risico kiezen van een reactie: vermijden, accepteren, verminderen of delen.

#### methoden

Voor de beantwoording van deze vraag zal de rekenkamer de volgende stukken bestuderen: de documentatie met betrekking tot risicomanagement, de begrotingen, jaarverslagen en tussentijdse rapportages, het herstelplan, het onderliggende berekeningsmodel van het herstelplan, het jaarlijkse beheersverslag over verbonden partijen van de gemeente en overige relevante stukken (inclusief geheime documenten). Tevens zullen interviews worden gehouden met betrokken functionarissen van de gemeente en het Warmtebedrijf.

<sup>12</sup> Rekenkamer Rotterdam, 'Deelnemen en wegblijven: aandeelhouderschap Havenbedrijf Rotterdam NV en Multidiensten BV', 2009.

<sup>13</sup> Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, Risico management van de onderneming; Geïntegreerd raamwerk Enterprise Risk Management Integrated Framework (ERM), 2004.

<sup>14</sup> Bron: <https://www.iso.org/iso-31000-risk-management.html>.

### 3 Is de raad adequaat geïnformeerd over deze risico's?

#### normen

- Het college heeft ten aanzien van het Warmtebedrijf alle informatie over risico's verstrekt die de raad nodig heeft om haar controlerende rol goed te vervullen;
- Het college heeft de raad tijdig geïnformeerd over relevante risico's met betrekking tot het Warmtebedrijf;
- De informatie die het college aan de raad heeft verstrekt is niet strijdig met de feitelijke ontwikkelingen rondom het Warmtebedrijf.

#### methoden

Voor de beantwoording van deze vraag zal de rekenkamer alle relevante stukken<sup>15</sup> bestuderen die naar de raad en de commissie Economie, Haven, Mobiliteit en Duurzaamheid zijn verstuurd over het Warmtebedrijf en deze vergelijken met interne ambtelijke stukken en rapportages.

## 4 privacy

In dit onderzoek worden geen persoonsgegevens verwerkt, anders dan gegevens van medewerkers van de gemeente en stichtingen zonder welke de rekenkamer het onderzoek niet zou kunnen uitvoeren. De gegevens van deze medewerkers zullen beperkt zijn tot hun naam, functie en zakelijke contactgegevens en conform de bepalingen van de AVG en het daarop gebaseerde privacybeleid van de rekenkamer (zie verschillende documenten op [www.rekenkamer.rotterdam.nl](http://www.rekenkamer.rotterdam.nl)) verwerkt worden. In het onderzoek worden geen bijzondere persoonsgegevens verwerkt.

## 5 organisatie en planning

### 5-1 organisatie

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door een onderzoeksteam van de rekenkamer bestaande uit:

- Laurens Wijmenga (projectleider).
- Peter Bouwmeester (onderzoeker);

### 5-2 planning en procedure

De voorbereiding van dit onderzoek is in juni 2018 gestart. De bevindingen uit het onderzoek worden in een concept nota van bevindingen vastgelegd. De rekenkamer stelt de gemeente in de gelegenheid op deze bevindingen te reageren door de concept nota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor aan te bieden. Na verwerking van de ambtelijke reactie stelt de rekenkamer een bestuurlijke nota op. Daarin presenteert de rekenkamer de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. De

<sup>15</sup> Inclusief informatie die is gedeeld tijdens besloten commissievergaderingen.





bestuurlijke nota zal, met de nota van bevindingen als bijlage, voor wederhoor aan het college van B en W worden voorgelegd. De reactie van het college van B en W wordt samen met het nawoord van de rekenkamer in het definitieve rapport opgenomen. De aanbieding van het rapport aan de gemeenteraad staat voor het einde van 2018 gepland.