Gemeente Amsterdam

versie juni 2019



Bestuursopdracht warmte

Inhoudsopgave

Sturen op warmte 4

1 Bestuursopdracht warmte 5
1.2 Doel 5
1.3 Opdracht 6
1.4 Afbakening 6
1.5 Resultaat 6

2 Beschrijving huidige situatie en inventarisatie gemeentelijke rollen 7
2.1 Huidige situatie 7
2.2 Inventarisatie rollen 9

3 Analyse rollen gemeente en sturingsmogelijkheden 12
3.1 Inleiding 12
3.1.2 Hoe analyseren we de sturingsmogelijkheden per rol? 12
3.1.3 Scores op effectiviteit; efficiëntie en haalbaarheid 12
3.2 Sturingsmogelijkheden als aandeelhouder van AEB 13
3.2.1 Beschrijving rol gemeente 13
3.2.2 Analyse 14
3.2.3 Conclusie sturingsmogelijkheden als aandeelhouder van AEB 15
3.3 Sturingsmogelijkheden als indirect aandeelhouder van WPW 16
3.3.1 Beschrijving rol gemeente 16
3.3.2 Analyse 16
3.3.3 Conclusie sturing als indirect aandeelhouder WPW 17
3.4 Sturingsmogelijkheden als financier van WPW 17
3.4.1 Beschrijving rol gemeente 17
3.4.2 Analyse 18
3.4.3 Conclusie sturingsmogelijkheden als financier van WPW 19
3.5 Sturingsmogelijkheden als concessieverlener aan WPW 20
3.5.1 Beschrijving rol gemeente 20
3.5.2 Analyse 20
3.5.3 Conclusie sturingsmogelijkheden als concessieverlener aan WPW 22
3.6 Sturingsmogelijkheden als opdrachtgever afvalverwerking 22
3.6.1 Beschrijving rol gemeente 22
3.6.2 Analyse 22
3.6.3 Conclusie sturingsmogelijkheden als opdrachtgever afvalverwerking 23
3.7 Rol als wet- en regelgever, beleidsmaker 24
3.7.1 Beschrijving rol gemeente 24
3.7.2 Analyse 24
3.7.3 Conclusie sturingsmogelijkheden als wet- en regelgever, beleidsmaker 26
3.8 City deal Aardgasvrij Amsterdam 26
3.8.1 Beschrijving rol gemeente 26
3.8.2 Analyse 26
3.8.3 Conclusie 26
3.9 Conclusie sturingsmogelijkheden vanuit de huidige rollen ten opzichte van AEB en WPW: 27

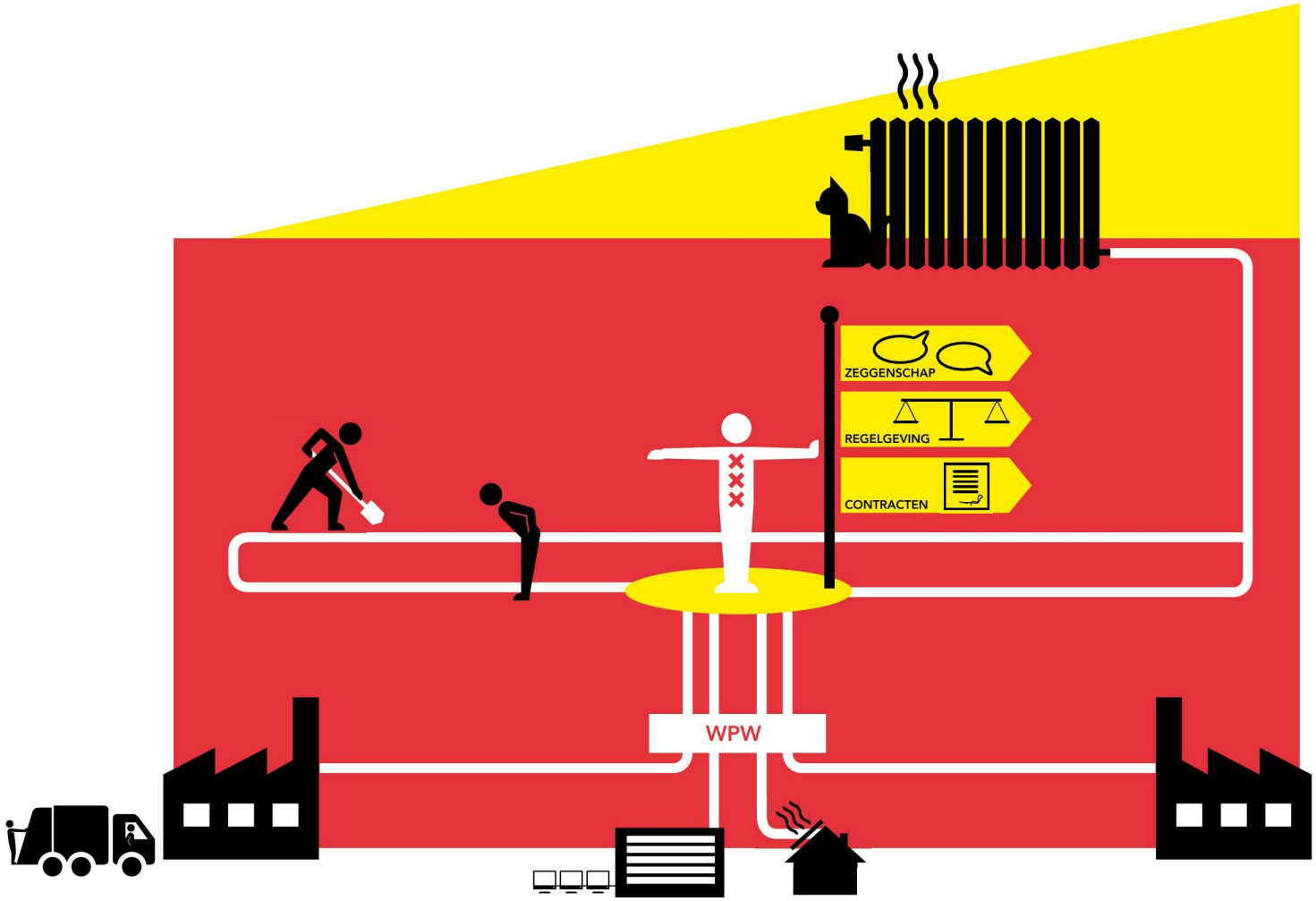
4 Aanvullende mogelijkheden voor sturing door gemeente 28
4.1 Sturingsmogelijkheden AEB en WPW 28
4.1.1 Aanvullende sturingsmogelijkheden: 28
4.2 Andere inrichting WPW 28
4.2.1 Gemeente als directe aandeelhouder WPW 28
4.2.1.1 Beschrijving rol gemeente 28
4.2.1.2 Analyse 28
4.2.1.3 Conclusie directe aandeelhouder WPW 30
4.2.3 Aandeelhoudersbesluiten WPW doorleggen naar de gemeente 30
4.2.3.1 Beschrijving rol gemeente 30
4.2.3.2 Analyse 30
4.2.3.3 Conclusie doorleggen aandeelhoudersbesluiten 30
4.2.4 Statuten WPW aanpassen in lijn met gemeentelijke publieke doelen 31
4.2.4.1 Beschrijving rol gemeente 31
4.2.4.2 Analyse 31

4.2.4.3 Conclusie aanpassing statuten 31
4.3 Onderzoek gemeentelijk warmtebedrijf 32
4.3.1 Beschrijving rol gemeente 32
4.3.2 Analyse 32
4.3.3 Conclusie gemeentelijk warmtebedrijf 33
4.4 Publiek/publieke samenwerking 33
4.4.1 Beschrijving rol gemeente 33
4.4.2 Analyse 33
4.4.3 Conclusie publiek publieke samenwerking 35
4.5 conclusies aanvullende mogelijkheden voor sturing 36

5 Aanbevelingen **37**
5.1 Uitwerking gemeentelijke publieke doelen 38
5.2 Gesprek met de huidige partners 38
5.3 Pilots met nieuwe publieke partners 39
5.4 Volg ontwikkelingen op Rijksniveau 39
5.5 Voortzetting stuurgroep AEB, inrichting accountteam warmte 40

Bijlage: Relatie tussen aanbevelingen rekenkamer en de bestuursopdrachten

Sturen op warmte



1 Bestuursopdracht warmte

In 2016 voerde de gemeente een herijkingsonderzoek uit naar AEB Holding N.V. [hierna AEB]. Het advies uit dit onderzoek was, kort samengevat: Behoud voorlopig de deelneming AEB (100% a andeelhouderschap) en formuleer drie bestuursopdrachten om verbeteringen te onderzoeken en door te voeren op het gebied van:

- Performance en Slagvaardigheid AEB
- Afval en Grondstoffen
- Warmte

De bestuursopdracht Warmte heeft kortgezegd als doel beantwoording van de vraag hoe sturing mogelijk is op de constructie AEB-Westpoort Warmte [hierna WPW] om de gemeentelijke doelen voor warmte te bereiken vanuit een veranderende warmtevraag. De veranderende warmtevraag is een gevolg van de versnelling van de ambitie om te komen tot een aardgasvrije stad, de daarmee samenhangende toenemende vraag naar alternatieve warmte en de ambitie om warmte af te nemen van duurzame bronnen. Om te voorkomen dat afnemers van warmte op één leverancier aangewezen zijn, streeft de gemeente bovendien naar een open netwerk.

Gelijktijdig met het formuleren van de bestuursopdracht Warmte kondigde de Rekenkamer Metropool Amsterdam een onderzoek aan naar warmtenetten. Dit resulteerde in de rapporten Verduurzaming warmtevoorziening met warmtenetten en Grip op Westpoort Warmte. In het laatste onderzoeksrapport is de sturing door de gemeente op AEB en WPW in beeld gebracht. Zoals bij het formuleren van de bestuursopdracht is vastgesteld, is een aantal aanbevelingen uit het rapport van de Rekenkamer Grip op Westpoort Warmte in deze bestuursopdracht Warmte meegenomen. Het resultaat van deze bestuursopdracht is een theoretische analyse van de effectiviteit, efficiëntie en haalbaarheid van een aantal gemeentelijke instrumenten voor sturing en invloed.

De drie bestuursopdrachten zullen gelijktijdig en gezamenlijk worden aangeboden. In de bestuursopdracht Warmte is gebruik gemaakt van bevindingen uit de rapporten “Performance en Slagvaardigheid AEB” en “Afval en Grondstoffen”. De bestuursopdracht Warmte is door B&W vastgesteld op 13 februari 2018 en de Tijdelijke Algemene Raadscommissie [TAR] heeft hiervan kennisgenomen op 23 mei 2018 [BD2018-005604].

In dit hoofdstuk worden doel en inhoud van de bestuursopdracht [volgens de huidige interpretaties], afbakening en resultaat weergegeven.

1.2 Doel

Het doel van de bestuursopdracht Warmte is te bepalen of en hoe de gemeente door inzet van zeggenschap en haar publiek- en privaatrechtelijke rollen ten aanzien van AEB en WPW en met welke sturings- en beïnvloedingsinstrumenten de verduurzaming van de warmtevoorziening in Amsterdam kan versnellen.

De gemeente Amsterdam heeft de ambitie om in 2040 aardgasvrij te zijn. In de transitie naar een stad zonder aardgas speelt het AEB twee belangrijke rollen:

1. AEB is 50% aandeelhouder in WPW, dat het stadswarmtenetwerk aanlegt en exploiteert in voornamelijk het Noorden en Westen van de stad.
2. De afvalverbrandingsinstallatie AEB is warmtebron voor het stadswarmtenet in het Noorden en Westen van Amsterdam met anno 2019 ca. 30.000 aangesloten woningequivalenten.

1.3 Opdracht

Onderzoek de mogelijkheden om de realisatie van een open warmtenetwerk met duurzame warmtebronnen te versnellen door het:

- Inventariseren van de rollen die de gemeente heeft ten opzichte van AEB en WPW en sturingsmogelijkheden daarvan te analyseren;
- Adviseren over de inzet en invulling van de gemeentelijke publiek en privaatrechtelijke rollen ten aanzien van AEB en WPW om te komen tot een open warmtenetwerk met duurzame warmtebronnen;
- Adviseren over de inrichting van de gemeentelijke organisatie en processen om te borgen dat gemeentelijke rollen en de rolverdeling met AEB en WPW professioneel wordt uitgevoerd.

1.4 Afbakening

De bestuursopdracht Warmte is afgebakend tot de vraag hoe de gemeente door inzet van haar publiek- en privaatrechtelijke rollen ten aanzien van het bestaande en toekomstige warmtenetwerk kan sturen op de publieke belangen. Centraal staan de mogelijkheden om te sturen [richting te geven of richtingen te blokkeren] en de mogelijkheden om invloed uit te oefenen.

De bestuursopdracht geeft een theoretische beschouwing en een afweging van instrumenten die door de gemeente kunnen worden ingezet om te sturen en/ of te beïnvloeden.

De instrumenten konden niet allemaal evengoed beoordeeld worden. De mogelijkheid tot sturing en geschiktheid van een instrument hangt samen met de koers die de gemeente voor ogen staat. Een nadere definiëring van gemeentelijke kaders betaalbaar, open, duurzaam en hoe deze kaders in relatie tot elkaar kunnen worden gewogen wordt pas opgeleverd in Q3 2019.

De gemeente laat een transitievisie warmte opstellen waaruit blijkt: welke wijk, wanneer en met welke preferente techniek, aardgasvrij wordt. Hierover besluit de gemeenteraad medio 2020.

De uitwerking van de kaders en de transitie visie warmte bepalen in belangrijke mate de inhoud waarop gestuurd gaat worden. Daarom is de analyse in deze bestuursopdracht theoretisch. De inzichten uit de bestuursopdracht zijn wel essentieel om een goed begrip te krijgen van de gemeentelijke sturingsmogelijkheden.

De ontwikkelingen op Rijksniveau rondom het Klimaatakkoord, de Warmtewet en andere wettelijke kaders en beleidsregels en de vraagstukken rondom marktordening en governance op warmtenetten zullen invloed hebben op de sturingsinstrumenten die de gemeente heeft en/ of krijgt.

De combinatie van [theoretisch] sturingsmodel en de [inhoudelijke] kaders vormen de ingrediënten om te bepalen welke middelen de gemeente gaat inzetten om de doelen rond warmtenetten (zoals duurzaamheid van de bron, open netwerken, leveringszekerheid, etc.) te bereiken. Omdat de inhoudelijke verdieping later volgt, is het werk na de theoretische exercitie van de bestuursopdracht nog niet af.

Kortom: Het inzicht dat met deze bestuursopdracht wordt verkregen, is daarom te beschouwen als een bouwsteen die, na beoordeling door de gemeenteraad, mogelijk kan bijdragen aan de bestuurlijke besluitvorming rond de gestelde ambities.

1.5 Resultaat

Het resultaat van de bestuursopdracht moet zijn dat het college een goed onderbouwde keuze kan maken voor een effectieve inzet van de zeggenschapsbevoegdheden en publiek- en privaatrechtelijke sturingsinstrumenten van de gemeente ten aanzien van AEB en WPW, waardoor de verduurzaming van de warmtevoorziening in Amsterdam kan versnellen en open netwerken tot stand kunnen komen.
De bestuursopdracht moet ook een advies opleveren over de inrichting van de gemeentelijke organisatie en processen om te borgen dat gemeentelijke rollen en de rolverdeling met AEB en WPW professioneel wordt uitgevoerd.

2 Beschrijving huidige situatie en inventarisatie gemeentelijke rollen



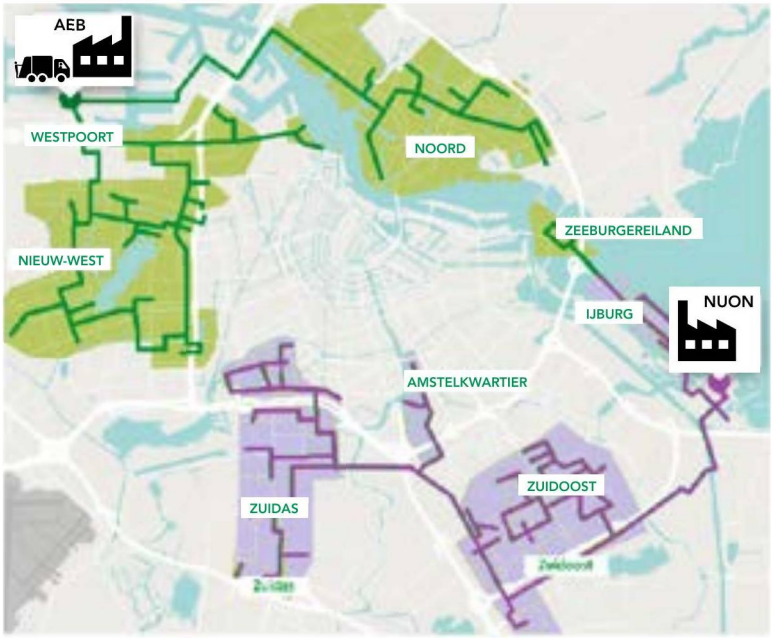
In dit hoofdstuk is de huidige situatie van AEB en WPW beschreven en zijn de gemeentelijke rollen en relaties ten opzichte van AEB en WPW geïnventariseerd.

2.1 Huidige situatie

Sinds 1919 wordt het Amsterdamse afval verbrand. In 1993 werd de huidige Afvalenergiecentrale in gebruik genomen door Amsterdam en 19 aangesloten gemeenten. Sinds die tijd wordt verbrandingswarmte van afval gebruikt om elektriciteit op te wekken in de AfvalEnergie-Centrale (AEC) van AEB. Sinds 2009 is AEB uitgebreid met een Hoog-RendementCentrale (HRC) om de output van elektriciteit en grondstoffen te optimaliseren.
De HRC leverde in 2017 een rendement van 30%, een materiaalhergebruik van 147.658 ton. In 2017 werd 1.376.736 ton afval verwerkt, 932.460 MWh elektriciteit en 918.785 GJ warmte geleverd en werd 204.600 ton aan potentiële CO_2 emissie vermeden. Bij de verbranding ontstaat tevens restwarmte.

Restwarmte van afvalverbranding kan vanuit het oogpunt van verduurzaming ook worden gebruikt om aardgas te vervangen voor het verwarmen van gebouwen. Om die reden heeft de gemeente samen met Nuon Warmte (Nuon) voor de distributie en levering van de restwarmte in 1999 WPW (joint venture) opgericht. In de statuten/reglementen is niet vastgelegd dat sprake moet zijn van een verdere verduurzaming van warmtebron(nen) of van ontwikkeling naar een open warmtenetwerk.

De achtergrond van de wijze van samenwerking in de joint venture constructie is in het kort: Nuon beschikte over de nodige kennis en ervaring bij de aanleg en exploitatie van warmtenetten en de gemeente beschikte via AEB over de nodige warmte uit de AEC. De HRC levert nog geen warmte ten behoeve van het net, maar kan dat in potentie wel. Vanuit deze achtergrond hebben partijen een aandeelhoudersovereenkomst gesloten waarin beide voor 50% aandeelhouder zijn.



[oorspronkelijk afkomstig website Nuon]

Sinds 2014 is AEB verzelfstandigd, waarbij de gemeente voor 100% aandeelhouder is. Bij de verzelfstandiging zijn de aandelen in WPW van de gemeente overgegaan naar AEB. De gemeente financiert WPW samen met Nuon (ieder voor 50%). Het totale bedrag aan financiering van gemeente en Nuon bedraagt € 101.500,00,-.

Restwarmte is een nevenproduct. Door restwarmte te gebruiken (in plaats van af te staan aan lucht of water) wordt minder aardgas gebruikt. Omdat restwarmte daarmee wordt gezien als een duurzaam alternatief voor aardgas, voerde de gemeente tot en met 2016 het beleid: Stadswarmte, tenzij …

Dat hield in dat in nieuwbouwwijken – waar een warmtenet aanwezig is of wordt uitgebreid – de woningen moesten worden aangesloten op dit net.

In nieuwbouwwijken is het aansluiten op het warmtenet dus verplicht gesteld.

Het college heeft dit beleid omgevormd naar: Strategie naar een stad zonder aardgas. Waarvan de essentie is dat de gehele stad aardgasvrij wordt. Het beleid is niet langer alleen gericht op nieuwbouw, maar ook op bestaande bouw. De doelstelling aardgasvrij is niet gekoppeld aan één oplossing. Het gebruik van restwarmte is belangrijk maar niet de enige oplossing. De gemeente stelt als kaders voor de warmtevoorziening: betaalbaar, open toegankelijk voor diverse warmtebronnen en zo duurzaam mogelijke opwekking van de (rest-)warmte.

De Strategie naar een stad zonder aardgas is in december 2016 vastgesteld door de gemeenteraad en wordt ondersteund door de City Deal naar een stad zonder aardgas. Hierin geven de gemeente, Nuon, WPW, corporaties en netwerkbeheerders aan gezamenlijk te werken aan de uitvoering van de strategie. Ook huurdersverenigingen hebben zich verbonden verklaard aan de City Deal. De City Deal is een samenwerkingsovereenkomst waarin de intenties van partijen zijn opgenomen. Intenties zijn echter niet afdwingbaar. Ze bieden wel een goede basis voor samenwerken en overleg. De City Deal smeedt een band tussen partijen waarop voortgebouwd kan worden.

2.2 Inventarisatie rollen

Ten opzichte van AEB heeft de gemeente medio 2019 onderstaande rollen:

- **100% aandeelhouder AEB**; in deze rol heeft de gemeente als aandeelhouder kortgezegd winstrechten [dividend] en stemrechten [zeggenschap en invloed]. Het stemrecht mag naar eigen inzicht ingezet worden. De taak van een publieke aandeelhouder is het borgen van de publieke belangen binnen een zelfstandige onderneming. Publieke belangen zijn tevens geborgd in sectorspecifieke wetgeving. De rol van de aandeelhouder is formeel en meer op afstand. De aandeelhouder is minder betrokken bij de dagelijkse gang van zaken. De bevoegdheden van de aandeelhouder zijn vastgelegd bij wet en in de statuten.

- **Indirect 50% deelnemer in WPW**; in deze rol staat de gemeente meer op afstand [qua zeggenschap en invloed] en is de gemeente tevens afhankelijk van de bevoegdheden van Nuon, de andere 50% deelnemer in WPW. De bevoegdheden van een indirect aandeelhouder in een 50% deelneming zijn dus een stuk beperkter dan de bevoegdheden als 100% aandeelhouder

- **Financier WPW**; in deze rol heeft de gemeente financiering aan WPW verstrekt vanwege het maatschappelijke belang bij de werkzaamheden van WPW. De bevoegdheden van de gemeente zijn contractueel vastgelegd in een financieringsovereenkomst. De gemeente is niet voornemens nieuwe financieringsovereenkomsten met WPW te sluiten omdat de verwachting is dat WPW nieuwe financiering uit de markt kan halen.

- **Concessieverlener WPW**; in deze rol heeft de gemeente via een warmteconcessie het alleenrecht aan WPW verstrekt om in een gebied de warmtevoorziening aan te leggen en te exploiteren. Binnen een concessiegebied (Nieuw-West/Parkstad; Noord; Zeeburgereiland; Houthaven; Sluisbuurt) sluit WPW contracten met de gebruikers. De bevoegdheden van de gemeente zijn contractueel vastgelegd in de concessieovereenkomst.

- **Beleidsmaker**, in deze rol maakt de gemeente beleid dat de grondslag vormt voor het realiseren van ambities in concrete afspraken. Die afspraken worden vastgelegd in onder meer warmteconcessies. Bijvoorbeeld het gemeentelijk beleid bij concessieverlening is: een aardgasvrije stad in 2040. De inhoud van een nieuwe concessie moet aan dit beleid getoetst worden. Ten behoeve van de concessieverlening maakt de gemeente ook beleid waardoor inwoners in beginsel verplicht zijn om aangesloten te worden op het warmtenet, zodat WPW voldoende aansluitingen kan maken voor een rendabele business case. Binnen dat beleid heeft de gemeente kaders opgesteld voor alternatieven voor aardgas. Indien inwoners van het gebied waar een warmteconcessie is uitgegeven, gebruik maken van deze alternatieven komt de aansluitplicht te vervallen. Deze kaders voor alternatieven vormen thans aanleiding voor een discussie over de verplichting dat alternatieven gelijkwaardig moeten zijn en hoe gelijkwaardigheid moet worden gedefinieerd. De discussie gaat dus ook over de mogelijkheden om onder de verplichting uit te komen, wat gevolgen heeft voor de businesscase van de concessiehouder. De bevoegd-heden van de gemeente als beleidsmaker zijn vastgelegd bij wet en regelgeving.

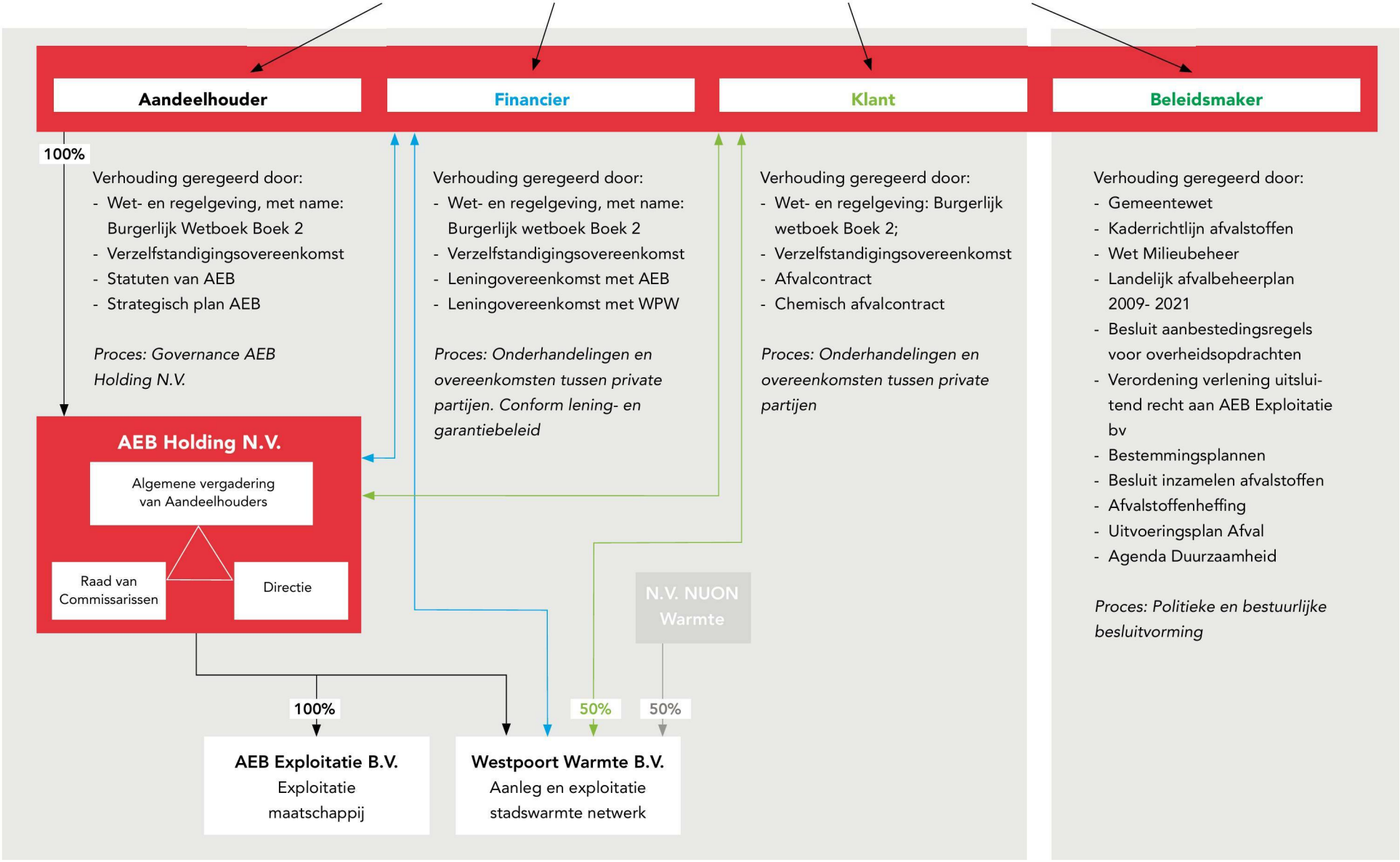
- **Uitvoerder wetten, regels en beleid**: zoals vergunningverlener omgevingswet, subsidieverlener; etc.

Naast bovenstaande rollen die voortkomen uit de relatie met AEB en WPW op het vlak van restwarmte heeft de gemeente nog een andere rol/ relatie bij AEB:

- **Opdrachtgever afvalverwerking**; in deze rol zijn de bevoegdheden van de gemeente contractueel vastgelegd.

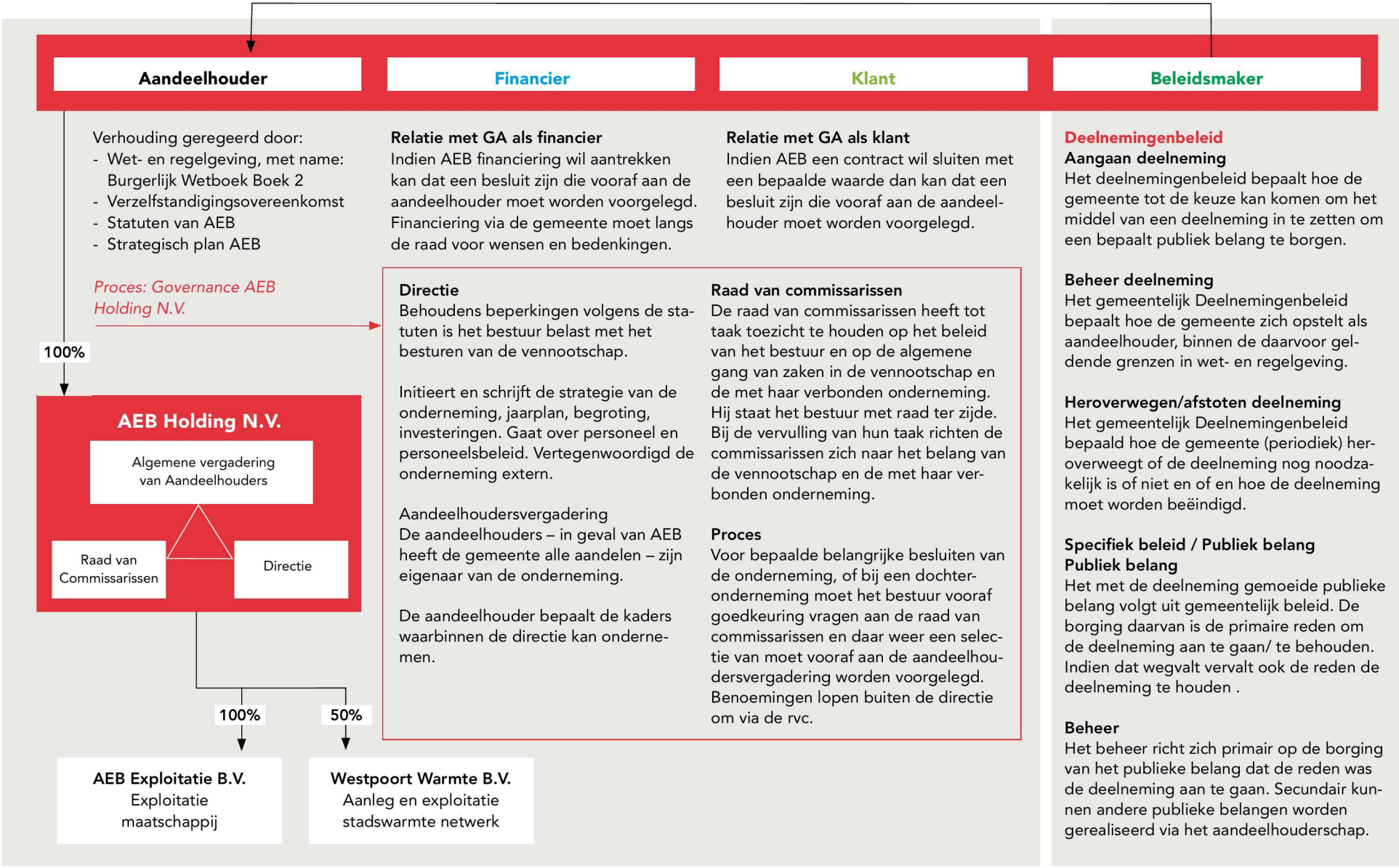
De Bestuursopdracht Performance en Slagvaardigheid AEB toont in 2 schema's (hoofdstuk 2) de rollen van de gemeente in relatie tot AEB in het algemeen en meer specifiek als aandeelhouder van AEB, en ook het juridisch kader dat die relaties reguleert.

De rollen van de gemeente Amsterdam



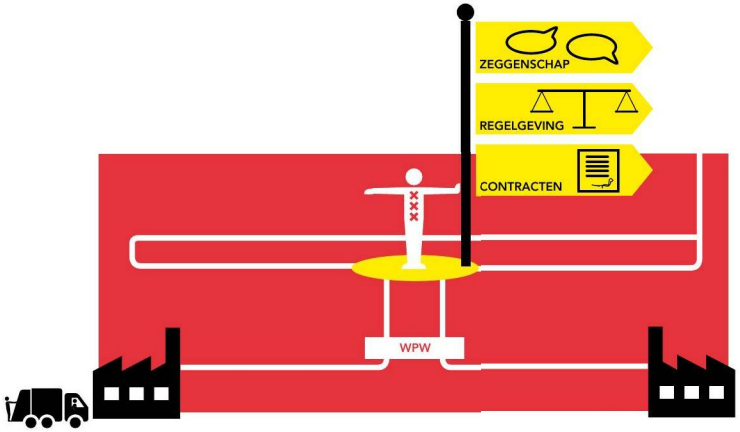
Uit: *Performance en Slagvaardigheid AEB [blz 14]*

De gemeente Amsterdam als aandeelhouder



Uit: *Performance en Slagvaardigheid AEB [blz 15]*

3 Analyse rollen gemeente en sturingsmogelijkheden



3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de huidige situatie en de rollen van de gemeente bij AEB-WPW beschreven. In het algemeen kan de gemeente sturen vanuit haar rol als aandeelhouder [in het publieke en/ of publiek/private domein] als contractant [via privaatrechtelijke instrumenten] en als wet- en regelgever [via publiekrechtelijke instrumenten]. In dit hoofdstuk wordt eerst de rol van de gemeente in relatie tot AEB geanalyseerd. Daarna komt de rol van de gemeente als indirect aandeelhouder [via de deelneming van AEB] in WPW aan bod. Vervolgens worden de rollen van de gemeente als contractant behandeld en tot slot komen de rollen van de gemeente bij het hanteren van publiekrechtelijke instrumenten aan de orde.

In de volgende paragraaf wordt de werkwijze bij het analyseren van de sturingsmogelijkheden per rol beschreven.

3.1.2 Hoe analyseren we de sturingsmogelijkheden per rol?

We maken onderscheid tussen zeggenschap en invloed en publiek- en privaatrechtelijke sturing.

Voor de analyse van sturingsmogelijkheden is ook de zeggenschapsverhouding van belang. Zeggenschap en zeggenschapsverhoudingen leveren qua sturing en beïnvloeding verschillen op in effectiviteit, efficiëntie en haalbaarheid.

De rollen van de gemeente zijn op deze onderdelen beoordeeld. Waarbij sturen is aangemerkt als [direct] richting bepalen/ [direct] koers blokkeren vanuit een zeggenschapspositie. Invloed is aangemerkt als [minder direct] via de relatie een mening doen vormen die tot gedragsverandering leidt. Omdat die gewijzigde mening draagvlak geeft voor de gewenste beslissing, kan invloed uitoefenen veel effectiever zijn dan sturen.

Het kunnen creëren van draagvlak geldt als voorbehoud voor het effectief uitoefenen van invloed.

De beoordeling van de gemeentelijke rollen is in de betreffende paragrafen in tabellen weergegeven met scorepercentages.

3.1.3 Scores op effectiviteit; efficiëntie en haalbaarheid

- **Effectief**: mogelijkheden onderverdeeld in richting geven en koers blokkeren om gestelde doelen te bereiken met bijbehorende risico's
- **Efficiënt**: mogelijkheden onderverdeeld in tijd / doorlooptijd gestelde doelen, haalbaarheid doelen en administratieve last [capaciteit] met bijbehorende risico's
- **Haalbaarheid**: mogelijkheden onderverdeeld in juridische en financieel-technische haalbaarheid met bijbehorende risico's

Bij de inhoudelijke beoordeling van de risico's wordt een koppeling gelegd met het belang van een betrouwbare overheid, onderverdeeld in rollenscheiding en voorspelbaar gedrag.

De beoordeling van deze criteria volgt uit de analyses per rol en wordt in de betreffende paragraaf onderbouwd en verkort weergegeven in onderstaand voorbeeldschema:

Rol – naam

Criterium	Score	Toelichting
Effectief		
Richting geven	+ of 0 of -	Zeggenschap die de gemeente heeft om te sturen richting de publieke doelen
Koers blokkeren		Alleen van toepassing op aandeelhoudersrelatie: Zeggenschap die de gemeente heeft om afwijking van publieke doelen te blokkeren
Invloed		Mogelijkheden om informeel de publieke doelen te behartigen
Efficiënt		
Kosten		Kosten die de gemeente maakt om op deze manier te sturen / hieronder wordt niet verstaan investeringen.
Capaciteit		Ambtelijke uren die de gemeente moet maken om op deze manier te sturen
Haalbaarheid		**Alleen voor nieuwe sturingsmogelijkheden**
Juridisch		Mate waarin de sturing wettelijk is toegestaan en mate waarin de gemeente zich als een voorspelbare overheid gedraagt
Financieel		Indicatie van de hoogte van investeringen door de gemeente en financiële risico's daarbij
Tempo		Snelheid of doorlooptijd waarmee de sturing verwezenlijkt kan worden
Organisatie		Mate waarin de gemeentelijke organisatie capabel is of toegerust kan worden en de mate waarin de manier van sturen past bij organisatorische indeling en uitgangspunten van gemeente

De relaties als direct en indirect aandeelhouder worden hieronder kort toegelicht en beoordeeld.

De overige relaties (privaatrechtelijk en publiekrechtelijke) tussen de gemeente en AEB en/ of WPW worden in de paragrafen 3.4, 3.5, 3.6 en 3.7 kort toegelicht.

3.2 Sturingsmogelijkheden als aandeelhouder van AEB

3.2.1 Beschrijving rol gemeente

In zijn algemeenheid bepaalt de aandeelhouder de kaders waarbinnen de onderneming kan opereren en is het aan de directie om binnen die kaders een koers te bepalen. Specifiek voor AEB is in artikel 4 van de verzelfstandigingsovereenkomst opgenomen dat de aandeelhouders de langetermijnvisie en het strategisch plan van AEB moeten goedkeuren.

In de hoedanigheid van aandeelhouder dient het College, voordat de gemeente haar stemrecht in dit verband uitbrengt in de Algemene vergadering van Aandeelhouders (hierna: AvA):

a de langetermijnvisie [1x per 12 jaar], de strategie [1x per 4 jaar], het jaarplan en het treasury statuut te bespreken en ter beoordeling en ter bepaling van een standpunt omtrent het al dan niet verlenen van genoemde goedkeuring in de AvA aan de gemeenteraad voor te leggen;
b de langetermijnvisie [1x per 12 jaar], de strategie [1x per 4 jaar], het jaarplan en het treasury statuut aan de gemeenteraad voor te leggen voor wensen en bedenkingen.

Goedkeuring van de aandeelhouder is ook nodig voor rechtshandeling(en) die

- meer dan € 10 miljoen betreffen;
- ingrijpende betekenis hebben, branchevreemd en/of van principiële aard zijn;
- In strijd zijn met het strategisch plan en/of langetermijnvisie;
- Benoemingen.

Voorts stelt de gemeente de jaarrekening en winstbestemming vast en verleent decharge aan directie en Raad van Commissarissen [RvC].

Een belangrijk kader voor goedkeuring van strategische plannen is: conformiteit aan het beleid van gemeente Amsterdam.

3.2.2 Analyse

Omdat de gemeente belangrijke besluiten van AEB (en van de dochteronderneming WPW – zie volgende paragraaf) moet goedkeuren, kan de gemeente als aandeelhouder sturen op het door de directie gevoerde beleid. Echter die sturing is kaderstellend (voor visie en strategie) en controlerend en niet operationeel. In visie en strategieplan worden doelen geformuleerd en realisatie daarvan gekoppeld aan een termijn. De gemeente kan bij vaststelling van visie en strategie zoveel mogelijk proberen te sturen op publieke belangen. Wanneer visie en strategie eenmaal zijn vastgesteld, staan de doelen vast. De directie van AEB bepaalt het operationele beleid. Als gevolg van operationele keuzes kunnen versnellingen of vertragingen optreden.

Operationele keuzes kunnen gevolgen hebben voor de begroting. Regulier vergaderen aandeelhouders twee keer per jaar: om de begroting goed te keuren en om de jaarrekening vast te stellen. Via het al dan niet goedkeuren van de begroting kan de gemeente zich in dat geval uitspreken over die keuzes. Met twee reguliere vergaderingen per jaar is het beïnvloeden van het operationele beleid via de begroting en de jaarrekening niet eenvoudig. Vaker vergaderen zal de zeggenschap niet wijzigen maar kan de gemeente meer informatie geven om invloed aan te wenden. De gemeente kan een agenderingsrecht hebben (afhankelijk van statuten). Echter de gemeente bepaalt het beleid en de jaarlijkse strategie inhoudelijk niet. Dat is een taak van het bestuur, net als de inrichting van de organisatie. De gemeente benoemt de statutair directeur alleen wanneer een dergelijke benoeming zich voordoet. De gemeente kan daarom niet afdwingen dat over deze onderwerpen een besluit wordt genomen op de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA).

Een voorbeeldsituatie: AEB heeft een concept meerjarenstrategie voorgelegd aan de gemeente. De gemeente heeft veel vragen gesteld naar aanleiding van deze strategie. Uiteindelijk heeft AEB de strategie weer ingetrokken en aangegeven met een nieuwe strategie te komen. Ander [hypothetisch] voorbeeld: De gemeente heeft de visie en het strategieplan van AEB goedgekeurd. AEB loopt echter vertraging op in de gestelde termijn. Daar kan de gemeente de bestuurder wel op aanspreken maar niet op sturen. Als AEB daarentegen een versnelling wil, is de kans groot dat er ‘kosten aan verbonden zijn. De gemeente kan deze versnelling tegenhouden door niet in te stemmen met deze begrotingspost.

De visie en strategie van AEB zien op afvalverwerking, waarbij eerst zoveel mogelijk bruikbare stoffen teruggewonnen worden en daarna, bij de verbranding van het restafval, maximaal energie opgewekt wordt.

Restwarmtelevering en de deelneming in WPW zijn onderdeel van de visie en strategie maar behoren niet tot het hoofddoel van AEB. De doelen van een warmtebedrijf en afvalverwerkingsbedrijf lopen niet altijd synchroon. Bij het verbranden van afval komt restwarmte vrij. Wanneer AEB ervoor kiest om in het kader van duurzaam grondstoffenbeleid afval niet langer te verbranden, dan komt er geen restwarmte en is duurzame warmtelevering geen onderdeel meer van de doelen van AEB. Omgekeerd geldt, dat wanneer WPW voor een open netwerk warmte van andere leveranciers wil gebruiken dit ten koste gaat van de warmtelevering door AEB. WPW zal echter ook graag leveringszekerheid willen en dus continuïteit in warmtelevering willen. Het risico bestaat dus dat de belangen rond restwarmte gaan divergeren als AEB geen restwarmte meer produceert of als WPW geen belang meer heeft bij de warmte van AEB.

In het statutaire doel van AEB is het criterium duurzaamheid in vrijwel alle onderdelen opgenomen. Het container begrip duurzaamheid is echter niet nader ingevuld en biedt dus naast een algemeen appèl geen aangrijpingspunt voor gerichte sturing.

Sturen op warmte als aandeelhouder van AEB vergt weinig ambtelijke capaciteit en kosten omdat warmte maar een klein onderdeel is van het bedrijf en dus van de besluiten die de aandeelhouder voorgelegd krijgt. Echter als AEB moet (mee)investeren in de aanleg van het warmtenet om de warmte te kunnen leveren, dan zijn de investeringskosten aanzienlijk.

Aandeelhouder AEB

Criterium	Score	Toelichting
Effectief		
Richting geven	-	Directie initieert de koers, de aandeelhouder bepaalt de kaders
Koers blokkeren	0	Alleen majeure investeringen en zeer ingrijpende besluiten moeten worden goedgekeurd door aandeelhouder. Aandeelhouder keurt strategie goed, maar ook als een strategie wordt afgekeurd zal de onderneming functioneren
Invloed	0	Als 100% aandeelhouder hechte relatie met AEB maar vanwege recente verzelfstandiging nog zoeken naar optimale samenwerking
Efficiënt		
Kosten	+	Nihil, focus op bedrijfsvoering en calamiteiten. Warmte minor detail binnen aandeelhouderschap
Capaciteit	+	Nihil, focus op bedrijfsvoering en calamiteiten. Warmte minor detail binnen aandeelhouderschap
Haalbaarheid		**Alleen bij nieuwe sturingsmogelijkheden**
Juridisch		n.v.t.
Financieel		n.v.t.
Tempo		n.v.t.
Organisatie		n.v.t.

3.2.3 Conclusie sturingsmogelijkheden als aandeelhouder van AEB

De gemeente kan als aandeelhouder beperkt sturen op de koers van AEB. De gemeente kan sturen door het beleid van AEB dat niet indruist tegen de ambities van de gemeente goed te keuren. De gemeente kan ook sturen door beleid van AEB dat aan de gemeente wordt voorgesteld en indruist tegen de ambities van de gemeente niet goed te keuren, en daarmee de voor de gemeente ongewenste richting te blokkeren. Dat zal leiden tot een patstelling waar partijen door overleg uit moeten zien te komen. De gemeente kan echter zelf niet inhoudelijk de strategie en het beleid van AEB bepalen, dus ook niet het personeelsbeleid. De gemeente is dan ook niet in staat actief de koers van AEB en/ of WPW te wijzigen. De gemeente benoemt als aandeelhouder alleen de statutair directeur.

3.3 Sturingsmogelijkheden als indirect aandeelhouder van WPW

3.3.1 Beschrijving rol gemeente

AEB is 50% aandeelhouder van WPW. Nuon bezit de andere 50% van de aandelen. AEB en Nuon hebben in verband met hun joint venture een aandeelhoudersovereenkomst gesloten.

Volgens de statuten van WPW moet aan de aandeelhouder (AEB en Nuon) worden voorgelegd:

- Het jaarlijkse meerjarenondernemingsplan inclusief exploitatie-begroting, investerings- en financieringsplan
- Duurzame samenwerking met andere ondernemingen [en de verbreking daarvan]
- Deelneming in het kapitaal van andere ondernemingen [en het wijzigen daarvan]
- [Des-] investeringen en het aangaan van leningen groter dan € 50.000 en die niet zijn voorzien in ondernemingsplan of bijbehorende financiële stukken
- Het aangaan van overeenkomsten waarbij de vennootschap zich als borg of hoofdelijk mede/schuldenaar verbindt, zich voor derden sterk maakt of zicht tot zekerstelling voor een schuld van derde verbindt
- Toekennen van vertegenwoordiging aan een functionaris van de vennootschap
- Het voeren van processen
- Het aannemen van personeel anders dan via dienstverlenings-overeenkomst [DVO]
- Aangaan of wijzigen van overeenkomsten met aandeelhouders die een belang van meer dan € 25.000 te boven gaan en die niet zijn voorzien in ondernemingsplan of bijbehorende financiële stukken
- Juridische fusie of splitsing
- Beide aandeelhouders dragen een ‘eigen’ directeur voor een en kunnen ‘eigen’ commissarissen benoemen in een RvC. Een RvC is nooit ingesteld.

3.3.2 Analyse

Bovenstaande besluiten moet AEB aan de gemeente voorleggen wanneer ze vallen onder het goedkeuringsrecht van de gemeente als aandeelhouder van AEB. Die besluiten gaan de eigen zeggenschap van AEB in WPW te boven. De zeggenschap in AEB is dus bepalend voor de gemeentelijke sturing op WPW. Omdat de zeggenschap van AEB in WPW veel ruimer is dan de zeggenschap van de gemeente in AEB worden besluiten die de directie van WPW moet voorleggen aan haar aandeelhouders voornamelijk binnen AEB afgehandeld en niet doorgelegd naar de gemeente als aandeelhouder van AEB.

Daarnaast is een belangrijke kanttekening dat AEB en Nuon een gelijke stem in WPW hebben en dus tot overeenstemming moeten komen. AEB [of de gemeente via AEB] zit niet alleen aan het stuur.

De belangen van Nuon en van AEB (en indirect de gemeente) lopen niet altijd gelijk. Het primaire belang van AEB is op een voor de inwoner/ afvalproducent betaalbare manier afval verwerken. En dat zo duurzaam mogelijk te doen. Om die reden heeft AEB een belang bij de afname van restwarmte. Die afname van restwarmte dient tenminste kostenneutraal te zijn anders gaat het ten koste van de betaalbaarheid van afvalverwerking. Het primaire belang van Nuon is op een renderende manier een warmtenet aanleggen, beheren en exploiteren. Om haar bedrijfsvoering te continueren zal Nuon meer of minder de bereidheid hebben om mee te denken in de realisatie van het belang van afname van de restwarmte van AEB. Dat geldt mogelijk ook voor andere belangen, maar dan zal Nuon waarschijnlijk andere afwegingen maken als het ten koste gaat van het rendement. Het belang van de gemeente is op een duurzame en betaalbare manier afval verwerken. Om het beleid van WPW te doen wijzigen moeten alle partijen het eens zijn. Voor zowel Nuon, als AEB en voor de gemeente (als partij op afstand) is het dan ook lastig om het beleid van WPW te doen wijzigen.

AEB en Nuon hebben beide een statutair directeur binnen WPW. Nuon heeft de operationele menskracht geleverd en heeft daardoor operationeel de leiding binnen WP. Hoewel de gemeente en Nuon voor deze verdeling hebben gekozen bij het aangaan van de samenwerking heeft het als effect dat de gemeente [op afstand] minder zicht heeft op de dagelijkse bedrijfsvoering en op de mogelijkheden en argumenten om te komen tot een beleidsaanpassing. Dit wordt alleen anders als de AEB ook operationele menskracht zou leveren en samen met Nuon de operationele leiding zou hebben. Op die manier krijgt de gemeente iets meer inzicht in WPW via AEB.

Indirect aandeelhouder WPW

Criterium	Score	Toelichting
Effectief		
Richting geven	-	Directie initieert de koers, aandeelhouder AEB stemt met de gemeente af over strategie en grote investeringen
Koers blokkeren	-	Meeste operationele besluiten van WPW vallen binnen het mandaat van aandeelhouder AEB en hoeven dus niet te worden doorgelegd aan de gemeente
Invloed	0	Als indirect aandeelhouder een beperkte relatie met de onderneming
Efficiënt		
Kosten	++	Nihil
Capaciteit	++	Nihil
Rechtmatigheid		**Alleen bij nieuwe sturingsmogelijkheden**
Juridisch		n.v.t.
Financieel		n.v.t.
Tempo		n.v.t.
Organisatie		n.v.t.



3.3.3 Conclusie sturing als indirect aandeelhouder WPW:

De sturingsmogelijkheden van de gemeente op WPW zijn beperkter dan de sturingsmogelijkheden van de gemeente op AEB. Dat komt enerzijds doordat de gemeente niet rechtstreeks in WPW participeert maar via AEB. Anderzijds heeft AEB een aandeel van 50% in WPW en zal AEB bij alle aandeelhoudersbesluiten consensus moeten krijgen met de andere 50% aandeelhouder, Nuon.

3.4 Sturingsmogelijkheden als financier van WPW

3.4.1 Beschrijving rol gemeente

De gemeente heeft aan WPW financiering verstrekt. De gemeente verstrekt alleen financiering als er een publiek belang is én er minimaal 3 banken hebben aangegeven geen financiering te verstrekken. Daarnaast moet het gaan om een rendabele investering; de gefinancierde moet in staat zijn om rente en aflossingen te betalen.

Er kunnen meerdere redenen zijn waarom banken geen financiering kunnen verstrekken, maar alle zullen er op neerkomen dat de verhouding risico-rendement te ongunstig is voor de bank. De voorwaarden waaronder de gemeente financiering verstrekt moeten marktconform zijn.

Partijen mogen een financiering elk moment 100% aflossen want de gemeente verstrekt uitsluitend financiering om het realiseren van publieke doelen mogelijk te maken. Als publieke belangen bereikt kunnen worden zonder gemeentelijk geld, heeft dit uiteraard de voorkeur.

In geval van een Dienst van Algemeen (Economisch) Belang[DAEB][1] mag de gemeente een niet markt conforme financiering verstrekken. De voorwaarden daarvoor vallen onder strikte wettelijke kaders.

De gemeente heeft financiering verstrekt aan WPW. WPW kan op grond van de concessie en de financiering alleen woningen aansluiten in specifieke gebieden. Voor nieuwe gebieden moet een nieuwe financiering worden afgesloten. WPW wordt thans door de gemeente en door Nuon gefinancierd. Elk voor 50%. De voorwaarden waaronder gemeente en Nuon Warmte financiering verstrekken aan WPW zijn gelijk. Het betreft financiering voor bestaande en voorziene investeringen die zijn goedgekeurd door de gemeenteraad. Bij besluitvorming door de gemeenteraad over het verstrekken van de financiering is het publiek belang de hoofdreden. De gedachte dat stadswarmte duurzaam is – althans duurzamer dan aardgas – en dat WPW het recht en de plicht is gegund om in delen van de stad warmtenetten aan te leggen en exploiteren [concessies] is het publieke belang in deze financiering geweest. Contractueel zijn geen nadere eisen of kaders verbonden aan de financiering aan WPW.

In de financieringsovereenkomst tussen de gemeente en WPW is vastgelegd dat WPW een inspanningsverplichting heeft voor herfinanciering door de markt vanaf 2021 omdat de verwachting is dat WPW dan een voldoende gezonde financiële basis heeft om externe financiering mogelijk te maken. Mocht dat onverhoopt niet lukken dan geeft de overeenkomst tot 2024 uitloop.

1 In het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) worden DA(E)B expliciet genoemd in de artikelen 14 en 106. Echter, noch uit deze twee bepalingen, noch uit andere wet- en regelgeving inzake DAEB, volgt een alomvattende definitie van DA(E)B. In de Commissiegids DAEB uit 2013 omschrijft de Europese Commissie DAEB als 'economische activiteiten die het algemeen belang dienen en die de markt, zonder het overheidsoptreden, anders niet (of niet onder dezelfde voorwaarden inzake objectieve kwaliteit, veiligheid, betaalbaarheid, gelijke behandeling of algemene toegang) had verricht'.

3.4.2 Analyse

De gemeente heeft in de bestaande financieringsovereenkomsten voor de al verleende concessiegebieden geen mogelijkheid om op nieuwe voorwaarden te sturen. Zolang die overeenkomsten dus ruimte voor uitbreiding van de netwerkactiviteiten bieden, is er tussentijds geen mogelijkheid tot sturing. Opzeggen of ontbinden van een lopende financiering en terugvorderen van het bedrag zijn eigenlijk de enige instrumenten en de vraag is of dat mogelijk en proportioneel is. Terugvorderen van het bedrag leidt bovendien niet tot sturing. Aanpassen van de financieringsovereenkomst door heronderhandelen is ook een mogelijkheid net als het verstrekken van nieuwe financieringen waarin de eisen van de gemeente als voorwaarden zijn verwerkt.

Beide mogelijkheden stroken echter niet met de eerdere opdracht aan WPW om externe financiering te zoeken.

Een aandachtspunt is dat het opnemen van niet financiële voorwaarden [bijvoorbeeld op gebied van open netwerk en duurzame bronnen] heel lastig is via de financieringsovereenkomst. Omdat financiering van WPW altijd het gevolg is van uitbreiding van het leveringsgebied door nieuwe concessies uit te geven, lijkt de concessieovereenkomst een beter instrument. Daarom is het noodzakelijk om bij de start van de financiering in de concessieovereenkomst heldere afspraken te maken. Via nieuwe concessieovereenkomsten kan wel worden gestuurd.

Een nieuwe financieringsovereenkomst met WPW ligt echter niet voor de hand gezien de afspraak tot herfinanciering bij een bank in 2021 – of uiterlijk 2024.

Nieuwe concessies [met financiering uit de markt] zijn wel mogelijk. Die analyse volgt in de komende paragraaf.

Nieuwe financieringsovereenkomst WPW

Criterium	Score	Toelichting
Effectief		
Richting geven	0	Staat gemeente vrij om voorwaarden op te nemen in privaatrechtelijke overeenkomst voor financiering, echter de enige harde sanctie op niet naleven is terugvordering – sturing via de lening is daardoor alles of niets
Koers blokkeren	0	Staat gemeente vrij om voorwaarden op te nemen in privaatrechtelijke overeenkomst voor financiering echter de enige sanctie op niet naleven is terugvordering – sturing via de lening is daardoor alles of niets
Invloed	0	Sturing vooral tijdens contractvorming, daarna zakelijke overeenkomst en relatie met relatief weinig inhoudelijk contact over de financiering dus relatief weinig invloed
Efficiënt		
Kosten	+	Nihil. De gemeente loopt wel een risico op de financiering. In principe is de financiering rendabel
Capaciteit	+	Nihil
Houdbaarheid		
Juridisch	+	Met inachtneming van staatssteun aspecten kan de gemeente wel voorwaarden verbinden aan financiering want gemeente is alleen financier als een publiekbelang daarom vraagt. Houdbaarheid van voorwaarden in leningsovereenkomst zijn onzeker, moeten wel redelijk zijn
Financieel	+	Hoogte van investeringen en financiële risico's goed te beoordelen in relatie tot effectiviteit en efficiency tijdens onderhandeling over de financiering
Tempo	0	Afhankelijk van nieuwe gebieden WPW
Organisatie	0	Vraagt nauwe relatie tussen vakinhoudelijke afdeling, G&O en Treasury om voorwaarden op te nemen en nakoming van afspraken te monitoren en te bewaken

◀ NB In de financieringsovereenkomst staat dat WPW zich inspant om vanaf 2021 een financiering uit de markt aan te trekken. Dan bestaat de mogelijkheid tot sturing/ beïnvloeding via de inhoud van de financieringsovereenkomst niet meer.

3.4.3 Conclusie sturingsmogelijkheden als financier van WPW

De gemeente kan bestaande financieringsovereenkomsten niet [eenzijdig] wijzigen en ze bieden dus geen mogelijkheid om te sturen.
Nieuwe financieringsovereenkomsten zijn vooralsnog niet aan de orde. Bij nieuwe concessies met een grote kapitaalbehoefte zouden ze aan de orde kunnen komen. Als dit zich voordoet in verband met een nieuwe concessie, dan kun je de inhoudelijke voorwaarden in de concessie regelen.

3.5 Sturingsmogelijkheden als concessieverlener aan WPW

3.5.1 Beschrijving rol gemeente

De gemeente verleent partijen het alleenrecht om in een gebied een warmtevoorziening aan te leggen en te exploiteren door middel van warmteconcessies. Deze overeenkomsten tussen gemeente en warmtebedrijf bevatten bindende afspraken over onder meer de leveringsvoorwaarden, aansluitvoorwaarden, planning van uitbreiding, te hanteren tarieven (aansluitbijdrage, vastrecht en warmtetarief) en de wijze van indexering van tarieven. Het warmtebedrijf is vervolgens verplicht voor eigen rekening en risico de warmtevoorziening binnen het overeengekomen gebied te ontwerpen, aan te leggen en te beheren en warmte te leveren aan de verbruikers.

Warmteconcessies zijn tot nu toe altijd opgesteld voor gebieden in de stad waar veel nieuwbouw werd verwacht [en gepleegd]. Het gebruik van restwarmte van de Diemencentrale en van het Afvalenergiebedrijf maakt het mogelijk dat gebouwen geen aansluiting op het aardgasnetwerk nodig hebben. Door restwarmte te benutten voor verwarming in plaatst van aardgasgestookte cv-ketels wordt de CO_2-uitstoot verminderd met grofweg 50% [restwarmte Diemercentrale] tot 75% [restwarmte AEB].

Gemeente heeft 5 concessies uitgegeven aan WPW:

1. Nieuw-West/Parkstad (2005)
2. Noord (2007)
3. Zeeburgereiland (2012)
4. Houthaven (2012)
5. Sluisbuurt (2018)

In de concessies zijn geen afspraken gemaakt over de toegang van derden tot het warmtenetwerk of over de duurzaamheid van andere, mogelijk te integreren bronnen. Warmtenetten werden gezien als een duurzame invulling van de warmtebehoefte vanwege de vermindering van de CO_2-uitstoot en het aanvullend argument voor de luchtkwaliteit: verlaging van de NOx-uitstoot. Andere aspecten of verdergaande verduurzaming van de warmtebronnen was [nog] geen onderwerp van gesprek ten tijde van het uitonderhandelen van de concessies. Voortschrijdend inzicht levert nieuwe eisen op voor het warmtenetwerk. Die eisen zijn evenwel nog niet volledig uitgewerkt.

3.5.2 Analyse

Aanpassen van de bestaande concessieovereenkomsten kan alleen met instemming van beide contractpartners. Als aanpassing éénzijdig gewenst is, zal dit leiden tot onderhandeling tussen de contractpartners en mogelijk tot de wens van WPW om gecompenseerd te worden voor de gevolgen van de aanpassingen.

Deze situatie treedt op nu de gemeenteraad heeft besloten dat nieuwbouw alleen op LT aangesloten mag worden. In de bestaande concessies is nog nieuwbouw voorzien, terwijl in het contract met WPW vastligt dat warmte op HT wordt geleverd. In deze onderhandelingen kunnen andere publieke belangen worden meegenomen. Een uitbreiding van de gemeentelijke wensen, leidt mogelijk tot een verzoek voor extra compensatie omdat bijvoorbeeld extra technische installaties nodig zijn voor de levering op lagere temperaturen.

Bij uitgifte van nieuwe warmteconcessies heeft de gemeente alle vrijheid om te sturen op publieke belangen. Natuurlijk moet er wel een partij geïnteresseerd zijn om het warmtenetwerk aan te leggen en te exploiteren en er moet een langdurig beschikbare bron voorhanden zijn. Een business case bepaalt doorgaans de balans tussen de eisen [gewenste publieke belangen] waaraan een exploitant wil voldoen en het aansluittarief dat exploitant in rekening kan brengen bij gebruiker, of overall voor het aannemen van de concessie. Exorbitante eisen zullen zorgen dat er geen partijen zijn die de concessie wensen uit te voeren omdat zij hun businesscase niet sluitend kunnen krijgen. De exploitant wordt namelijk in de berekening van de business case belemmerd door de Warmtewet waarin maximum tarieven zijn opgenomen die mogen worden doorgerekend aan de afnemer. In dat geval zal een business case mogelijk niet sluitend gemaakt kunnen worden zonder grote overheidssubsidies. Het is mogelijk dat het subsidiëren zal worden aangemerkt als ongeoorloofde staatssteun, zie volgende bladzijde.

Bestaande concessieovereenkomst heronderhandelen naar aanleiding van motie 1404 van 15 november 2017 alleen LT in de nieuwbouw en daarbij andere publieke belangen meenemen.

Criterium	Score	Toelichting
Effectief		
Richting geven	0	Kanttekening: overeenstemming is nodig met concessienemer, verwachting is dat WPW hiervoor gecompenseerd wil worden
Koers blokkeren	0	Kanttekening: overeenstemming is nodig met concessienemer, verwachting is dat WPW hiervoor gecompenseerd wil worden
Invloed	+	Concessievorming en opvolging zijn de processen waarbij gemeente een relatie aangaat die ruimte biedt voor inhoudelijke invloed
Efficiënt		
Kosten	-	Vergt een juridisch proces waarbij de gemeente waarschijnlijk veel gebruik zal maken van extern juridisch advies
Capaciteit	-	Vergt mogelijk lang proces, en relatief veel capaciteit, die niet is voorzien
Haalbaar		
Juridisch	+	Kan alleen met instemming van concessienemer. Ook voor hen zal heronderhandelen voordelen moeten hebben. Gemeente toont zich bij eenzijdig aangaan van heronderhandeling concessies geen betrouwbare overheid
Financieel	-	Kan leiden tot een verzoek om gecompenseerd te worden als WPW er financieel op toe moet leggen, hoogte nader te bepalen
Tempo	0	Vergt mogelijk een lang proces – eerder een jaar dan een paar maanden
Organisatie	0	Dergelijk traject vraagt zeer goede voorbereiding en afstemming tussen betrokken directies. Traject is niet voorzien

Concessieovereenkomst nieuwe gebieden

Criterium	Score	Toelichting
Effectief		
Richting geven	+	Staat gemeente vrij om voorwaarden op te nemen in privaatrechtelijke overeenkomst. Eisen dienen wel in balans te zijn met hetgeen de markt 'kan bieden' om belangstelling te houden en tot overeenkomst te komen
Koers blokkeren	+	Idem
Invloed	0	Normaal gesproken eenmalige zakelijke transactie. Monitoring op de afspraken is echter mogelijk
Efficiënt		
Kosten	0	Meenemen publieke belangen hierin kost relatief weinig extra tijd en dus kosten
Capaciteit	0	Meenemen publieke belangen hierin kost relatief weinig extra capaciteit
Haalbaarheid		
Juridisch	+	Met in achtneming van aspecten van aanbesteding en staatssteun staat gemeente vrij om in nieuwe concessies afspraken te maken
Financieel	+	Zolang er balans is met hetgeen de markt 'kan bieden' zal dit geen extra financiële claim leggen of risico met zich meebrengen. Disproportionele eisen zal markt vertalen in kosten en risico's
Tempo	+	Kan relatief snel, zodra zich nieuwe te ontwikkelen gebieden aandienen. Vraagt wel een uitwerking en operationalisering van de publieke belangen
Organisatie	+	Gemeente heeft veel ervaring met verlenen van warmteconcessies en kan daarbij prima publieke doelen inhoudelijk meenemen

3.5.3 Conclusie sturingsmogelijkheden als concessieverlener aan WPW

Binnen de bestaande concessies is er geen mogelijkheid tot eenzijdige sturing. Beïnvloedingsmogelijkheden zijn er alleen als de gemeente bereid is tot een tegenprestatie voor het toepassen van de publieke belangen. Bij een tegenprestatie staat de concessiehouder mogelijk open tot herziening van de contractvoorwaarden. Voor de wijziging van HT naar LT warmte bij nieuwbouw is dit aan de orde. Meer publieke belangen meenemen in het overleg zal leiden tot de vraag om [extra] compensatie en dus tot mogelijk taaie, precaire en langdurige onderhandelingen, waarbij de uitkomst ongewis is.

Bij het uitgeven van nieuwe concessies kan goed gestuurd worden. Wel moet oog gehouden worden voor balans tussen gemeentelijke wensen en de aantrekkelijkheid van een concessie in de bestaande marktsituatie. Bij het verstrekken van concessies is het aanbestedingsrecht van toepassing.



3.6 Sturingsmogelijkheden als opdrachtgever afvalverwerking

3.6.1 Beschrijving rol gemeente

De gemeente heeft een contract met AEB voor afvalverwerking tot en met 2022. Voor de contractperiode na 2022 zal de gemeente een besluit nemen of AEB het alleenrecht behoudt voor de afvalverwerking of dat de opdracht openbaar zal worden aanbesteed. Bij de in- of aanbesteding kan de gemeente publieke belangen meewegen, bijvoorbeeld dat de vrijkomende warmte moet worden benut in geval het afval wordt verbrand. Want als afvalverbranding noodzakelijk is, dan is benutten van de vrijkomende warmte duurzamer dan het lozen van warmte op oppervlaktewater of in de lucht.

3.6.2 Analyse

Er zijn meerdere afvalverbranders die warmte leveren aan warmtenetten, dus het criterium om restwarmte te benutten, hoeft op het eerste gezicht geen nadelig effect te hebben op een openbare aanbesteding. Echter, bij een openbare aanbesteding moeten verschillende spelers gelijke kansen krijgen en is het dus niet mogelijk het gemeentelijk belang van levering aan het Amsterdamse warmtenet verplicht te stellen want dan hebben verwerkers buiten Amsterdam geen gelijke kans. De gemeentelijke belangen bij afvalverwerking én bij warmte voor een open Amsterdams warmtenet gaan dus divergeren wanneer afvalverwerking wordt aanbesteed. Want dan loopt de gemeente het risico dat AEB minder restwarmte levert en dat daardoor minder restwarmte ten goede kan komen aan het Amsterdams warmtenet. Werkelijke (synergie)voordelen voor de Amsterdamse publieke belangen ten aanzien van warmtenet én afvalverwerking kunnen alleen worden behaald via een inbesteding. Voor verplichte levering aan het Amsterdamse warmtenet is tevens van belang dat de warmte (via de netwerkbeheerder) wordt afgenomen.

Het sturen op publieke belangen met betrekking tot restwarmte in combinatie met warmtenetten is vanuit het opdrachtgeverschap voor afvalverwerking dus effectiever als er wordt inbesteed, niet als de opdracht wordt aanbesteed.

Gemeente als opdrachtgever voor afvalverwerking

Criterium	Score	Toelichting
Effectief		
Richting geven	0	Alleen bij inbesteding kan de gemeente werkelijk richting geven aan aspecten die het Amsterdamse warmtenetwerk betreffen. Bij aanbesteding zullen verwerkers buiten de stad een gelijke kans moeten krijgen, en die hebben geen verbinding met het warmtenetwerk in Amsterdam
Koers blokkeren	0	Idem
Invloed	-	Contractvorming en contract over afvalverwerking geven nauwelijks invloed op gemeentelijke publieke doelen aangaande warmte
Efficiënt		
Kosten	-	Onbekend welk effect extra eisen heeft op de kosten van afvalverwerking
Capaciteit	0	Nihil op geheel van contractvorming
Haalbaarheid		
Juridisch	0	Staat de gemeente vrij om dergelijke belangen op te nemen in aanbesteding. Nagaan wat invloed is op mogelijkheden voor inschrijving van verschillende verwerkers
Financieel	0	Niet bekend is hoe markt van afvalverwerking reageert op dergelijke wensen en wat dat betekent voor de contractprijs
Tempo	-	Voor 2022 niet aan de orde
Organisatie	0	Vraagt nauwe afstemming tussen afdelingen warmte en afval om gemeentelijke doelen voor warmte te borgen via nieuwe contracten afvalverwerking

3.6.3 Conclusie sturingsmogelijkheden als opdrachtgever afvalverwerking

Omdat sturing op gemeentelijke doelen voor warmte geen doelen zijn die onder de kern van de opdracht 'afvalverwerking' vallen, is dit sturingsinstrument minder effectief zonder ketenverbinding tussen AEB [leverancier] en WPW [distributeur]. Immers bij inbesteding kan sturen op duurzaamheid van de warmtelevering aan het Amsterdamse warmtenet effectief zijn. Sturen op openheid van het Amsterdamse warmtenet is dan minder effectief. Bij een openbare aanbesteding kan sturing niet effectief zijn op duurzaamheid van de warmtelevering aan het Amsterdamse warmtenet en kan sturing niet effectief zijn op openheid van het Amsterdamse warmtenet.
Als we afvalverwerking openbaar aanbesteden en de keten 'doorsnijden', wie levert dan afval aan AEB en voldoende warmte aan het Amsterdamse warmtenet?

Mocht het gebruik van dit sturingsinstrument toch overwogen worden en AEB heeft niet meer het alleenrecht, dan moet een nadere analyse naar de consequenties voor de aanbesteding worden uitgevoerd.

3.7 Rol als wet- en regelgever, beleidsmaker

3.7.1 Beschrijving rol gemeente

- Wet- en regelgeving zijn rechtstreekse sturingsinstrumenten. Deze instrumenten grijpen meteen in op de huidige en toekomstige situaties.
- De gemeente kan verordeningen vaststellen indien deze bevoegdheid bij wet in formele zin aan de gemeente is toegekend. Verordeningen grijpen ook rechtstreeks in op de eisen voor aan te leggen warmtenetten en nieuwe warmteconcessies.
- Beleid is een sturingsinstrument dat ingrijpt wanneer nieuwe contracten/ aanvragen aan het beleid getoetst worden.
- De gemeente kan alleen beleidsregels vaststellen binnen de bevoegdheden van de gemeente.
- De gemeente kan slechts door middel van de lobby invloed uitoefenen op regering en het parlement om tot wijziging van wet en regelgeving en beleid over te gaan.

3.7.2 Analyse

Wet- en regelgeving

Via de Warmtewet begrenst het Rijk het tarief en dus de betaalbaarheid van warmte. Die bevoegdheid komt niet aan de gemeente toe.

Zo heeft de gemeente ook niet de bevoegdheid om de Wet Milieubeheer, het activiteitenbesluit, de Wet Ruimtelijke Ordening/ de nieuwe Omgevingswet, de Woningwet, het Bouwbesluit, etc. te wijzigen.

Omdat de gemeente geen aanzienlijke wetgevende rol heeft, kan de gemeente slechts beperkt sturen via gemeentelijke verordeningen. Verordeningen zijn algemeen verbindende voorschriften. Ze gelden voor iedereen in de gemeente. De bevoegdheid tot het maken van verordeningen is bij formele wet aan de gemeente geattribueerd en zijn bedoeld om de gemeentelijke taken lokaal goed uit te kunnen voeren. Bv. taken van openbare orde, ruimtelijke ordening, lokale financiën, etc. Het bevorderen van duurzaamheid (van de bron) en een open netwerk zijn geen taken van de gemeente die terug te voeren zijn op specifieke wetgeving. Het bevorderen van duurzaamheid is wel terug te voeren op het Klimaatakkoord. Per publiek belang (en in het geval van meerdere belangen: per situatie) zal bekeken moeten worden of dit via een verordening bereikt kan worden.

Beleid

- De gemeente kan via concessies, via contracten, via omgevingsvergunningen, via het bestemmingsplan/ via het omgevingsplan; via het warmteplan, etc. beleid doorvoeren. Alle plannen, vergunningen, etc. dienen te worden getoetst aan nieuw beleid.
- Het onderzoek naar een nadere invulling van de criteria 'betaalbaar, open en duurzaam' kan leiden tot nieuwe visies (bijv. in Transitievisie Warmte), nieuw beleid van de gemeente ten aanzien van het hanteren van deze criteria (bijv. concessiebeleid/ subsidiebeleid) maar ook tot nieuwe ambities. De gemeente kan haar ambities voor wat betreft publieke belangen aanpassen door bijvoorbeeld het beleid "Amsterdam Aardgasvrij 2020" te wijzigen.
- Een onderzoek naar warmte als DAEB kan leiden tot nieuw (financierings)beleid.
- Het vergt nader onderzoek om erachter te komen op welke manier door het maken van beleid op de verschillende gemeentelijke doelen van de duurzaamheidsopgave gestuurd kan worden en welke beleidsmaatregelen het meest effectief en efficiënt zijn. Binnen deze bestuursopdracht zijn de verschillende beleidsmaatregelen niet onderzocht, behalve het subsidiebeleid, zie hieronder.

Sturen via subsidies

Specifiek beleid is subsidiebeleid. De gemeente kan geldbedragen, garanties, achtergestelde leningen, investeringspremies, etc. verstrekken om activiteiten met een maatschappelijk belang te stimuleren, die zonder subsidie hoogstwaarschijnlijk niet uitgevoerd worden.

Het verstrekken van subsidies is een vorm van staatsteun als aan alle vijf criteria van artikel 107, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) is voldaan:

1 de subsidie wordt door of met staatsmiddelen (waaronder een gemeentelijke subsidie) bekostigd;
2 de subsidie komt ten goede aan bepaalde ondernemingen;
3 de subsidie levert een onderneming voordeel op die deze niet langs de normale weg zou hebben verkregen
4 de subsidie vervalst de mededinging of dreigt deze te vervalsen; en
5 de subsidie heeft een ongunstige invloed op het handelsverkeer tussen de lidstaten.

De gemeente kan een subsidie 'staatssteunproof' maken door gebruik te maken van vrijstellingsmogelijkheden, zoals bijvoorbeeld de de-minimis verordening, de algemene groepsvrijstellingsverordening (AGVV) of het DAEB vrijstellingsbesluit. Hierdoor valt de subsidie buiten de sfeer van de staatssteun. Valt de subsidie niet onder een vrijstellingsmogelijkheid dan is er sprake van ongeoorloofde staatsteun.

De gemeente kan snel en concreet sturen op nieuwe situaties via subsidies.

Gemeentelijke subsidiering publieke belangen

Criterium	Score	Toelichting
Effectief		
Richting geven	0	Bij uitstek een middel om publieke belangen te dienen. Wel is de vraag waar in de keten van bron, netwerk, levering en afnemers het beste aangrijpingspunt zit om met subsidie publieke doelen te stimuleren
Koers blokkeren	n.v.t	Subsidie gericht op stimuleren gewenste richting
Invloed	-	Zakelijke, eenmalige relatie. Geen basis voor invloed
Efficiënt		
Kosten	+	Uitvoeringskosten relatief laag
Capaciteit	+	Benodigde capaciteit relatief laag
Haalbaarheid		**alleen voor nieuwe sturingsmogelijkheden**
Juridisch	+	Gemeente mag subsidieregeling instellen – wel vereist dat die publiek belang dient
Financieel	-	Subsidie is een [grote] kostenpost geen lening of investering
Tempo	+	Subsidieregeling relatief snel in te stellen
Organisatie	+	Kan de gemeentelijke organisatie prima aan

Lobby
De gemeente kan door lobby en de onderhandelingen invloed uitoefenen op wetgeving en op beleid, denk aan het Klimaatakkoord of de garantieverstrekking van duurzame opwekking (Garanties van Oorsprong). Lobby is echter geen sturingsmechanisme.

3.7.3 Conclusie sturingsmogelijkheden als wet- en regelgever, beleidsmaker

De gemeente beschikt over diverse instrumenten om te sturen of invloed uit te oefenen. Zonder te weten op welke publieke belangen en op grond van welke prioriteit gestuurd moet worden, kunnen de publiekrechtelijke instrumenten niet beoordeeld worden.
Het instrument van subsidieverlening is bij uitstek geschikt voor het sturen op publieke belangen.

3.8 City deal Aardgasvrij Amsterdam

3.8.1 Beschrijving rol gemeente

De City Deal is begin 2017 door de gemeenteraad gesloten, direct na het vaststellen van de strategie 'Naar een stad zonder aardgas'.
Het betreft een samenwerkingsovereenkomst tussen gemeente Amsterdam, WPW, Nuon, 5 woningcorporaties, de overkoepelende federatie van woningcorporaties en de netwerkbeheerder.
De Amsterdamse huurdersvereniging heeft door middel van een adhesiebetuiging ingestemd met de City Deal.

3.8.2 Analyse

Inhoudelijk biedt de samenwerking zowel strategische vergezichten als korte termijn inspanningen. De City Deal heeft invloed door kaders en richting te formuleren (in de vorm van intenties) maar is niet bindend, dus het is geen sturingsinstrument.

De meeste ondertekenaars staan qua publieke belangen dicht bij de gemeente. De geformuleerde intenties leggen druk op WPW om mee te gaan in de gezamenlijke koers en bevestigen tegelijkertijd het draagvlak van deze koers.

City Deal Aardgasvrij Amsterdam

Criterium	Score	Toelichting
Effectief		
Richting geven	-	Bevat geen harde afspraken over publieke doelen
Koers blokkeren	-	Bevat geen harde afspraken over publieke doelen
Invloed	+	Wat betreft de gemeentelijke publieke belangen staan meeste ondertekenaars dicht bij de gemeente, dit geeft druk op WPW om mee te bewegen in publieke belangen
Efficiënt		
Kosten	+	Vraagt [naast capaciteit] nauwelijks extra kosten
Capaciteit	-	Managen van de City Deal met alle betrokken partijen vraagt veel capaciteit
Haalbaarheid		**alleen bij nieuwe sturingsmogelijkheden**
Juridisch		n.v.t.
Financieel		n.v.t.
Tempo		n.v.t.
Organisatie		n.v.t.

3.8.3 Conclusie

De City Deal is een goed instrument voor invloed. Ook al is de City Deal niet bindend, partijen kunnen elkaar er wel op aanspreken als een of meer partijen zich niet houden aan de afgesproken koers.
De City Deal geeft geen mogelijkheid tot sturing.

3.9 Conclusie sturingsmogelijkheden vanuit de huidige rollen ten opzichte van AEB en WPW

Uit de deelconclusies van de sturingsmogelijkheden in de gemeentelijke rollen blijkt dat sommige rollen effectiever zijn om mee te sturen dan andere. Omdat effectiviteit van de sturing van doorslaggevend belang is in de mix met efficiency en haalbaarheid, wordt hieronder eerst de 'geen of beperkte effectieve sturing in gemeentelijke rollen' weergegeven en daarna de 'effectieve sturing in gemeentelijke rollen'.

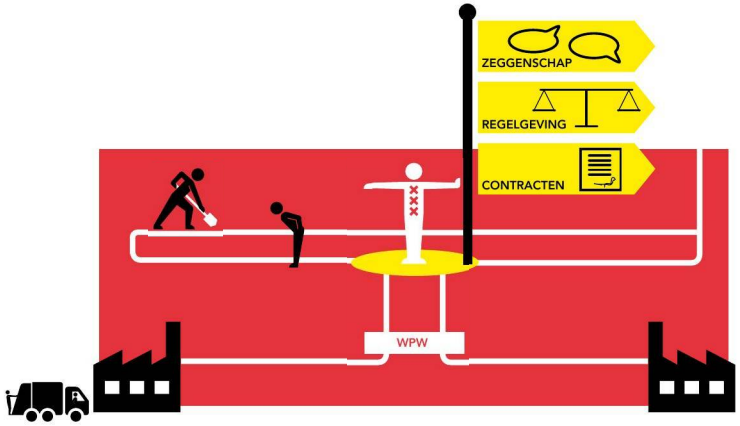
Geen of beperkte effectieve sturing in gemeentelijke rollen

- Sturen op WPW via aandeelhouderschap is beperkt vanwege de afstand en de omweg naar de operationele besluiten en dus niet effectief.
- Sturen als financier is zeer beperkt [nieuwe financiering ligt niet voor de hand gezien afspraken] en is dus niet meer effectief.
- Sturen op bestaande netten in bestaande concessies richting open netwerken en duurzame bronnen vanuit huidige rollen is zeer beperkt mogelijk en dus niet effectief. De relaties worden hoofdzakelijk geregeld met contracten, die kan de gemeente niet eenzijdig wijzigen en zeker niet zonder dat compensatie gevraagd zal worden. Sturing zal dan gericht moeten zijn op contractwijziging door middel van overleg en heronderhandelen, dat kan mogelijk effectiever zijn.
- Sturen via opdrachtgeverschap afvalverwerking bij inbesteding kan effectief zijn op duurzaamheid van de warmtelevering aan het Amsterdamse warmtenet, maar minder effectief op openheid van het Amsterdamse warmtenet, want de opdracht ziet niet op de bedrijfsvoering bij WPW. Bij een openbare aanbesteding kan sturing niet effectief zijn op duurzaamheid van de warmtelevering aan het Amsterdamse warmtenet en kan sturing niet effectief zijn op openheid van het Amsterdamse warmtenet.
- Sturen via publiekrechtelijke rollen (als wet- en regelgever, beleidsmaker) is mogelijk maar beperkter voor oude vergunningen, concessies en contracten [minder effectief], beter voor nieuwe vergunningen, concessies en contracten [effectief]. Sturen via lobby naar Rijk of andere partijen is geen sturing, wel invloed en is minder effectief, omdat de mate van beïnvloedbaarheid van te voren niet bekend is.
- Sturen via City Deal is niet mogelijk. Beïnvloeden is wel mogelijk maar minder effectief, omdat de mate van beïnvloedbaarheid van te voren niet bekend is.

Effectieve sturing in gemeentelijke rollen

- Sturen bij de uitgifte van nieuwe concessies is voor de gemeente het meest effectief omdat de gemeente kan sturen op de gewenste gemeentelijke doelen voor warmte door deze als voorwaarden vast te leggen in de concessiecontracten.
- Sturen via subsidieverstrekking is effectief. Subsidies stimuleren de uitvoering van de duurzaamheidsopgave. Het is echter een kostbaar instrument om de hele duurzaamheidsopgave mee uit te voeren.
- Sturen door als gemeente in overleg te gaan met concessiehouders over de bestaande concessies met als doel de gewenste gemeentelijke doelen voor warmte als voorwaarden in de concessiecontracten vast te leggen, kan leiden tot wijziging van de bestaande concessies van WPW. De gemeente zal daartoe met WPW in overleg moeten treden. Dat wil de gemeente ook want de gemeente wil een wijziging van de aanpak met betrekking tot LT/HT. In dat overleg kunnen andere publieke belangen betrokken worden. Die besprekingen kunnen leiden tot heronderhandelingen. Heronderhandelingen zijn taaie, precaire en langdurige processen. De uitkomst is onzeker.

4 Aanvullende mogelijkheden voor sturing door gemeente



4.1 Sturingsmogelijkheden AEB en WPW

Binnen het publiek/ private domein heeft de gemeente meer mogelijkheden voor sturing dan alleen vanuit de bestaande rollen en relaties tot AEB en WPW. Een aantal mogelijkheden is betrokken in de bestuursopdracht omdat deze mogelijkheden laten zien hoe het speelveld eruit ziet.

4.1.1 Aanvullende sturingsmogelijkheden:

- andere inrichting WPW
- onderzoek gemeentelijk warmtebedrijf
- publiek/ publieke samenwerking met bv. Waternet, (Al)Liander, publieke netwerkbedrijven (Netbeheer Nederland)

4.2 Andere inrichting WPW

In het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat gemeentelijke sturing op publieke belangen in de rollen en relaties tot WPW beperkt is, want de meeste relaties en rollen zijn [statutair of contractueel] vastgelegd en bieden die ruimte niet. De vraag is of het wijzigen van de rol en relatie tot AEB en WPW meer of betere mogelijkheden biedt voor sturing. AEB is in 2014 verzelfstandigd en in 2017 is na herijking geconcludeerd om als gemeente voorlopig door te gaan met de participatie in AEB. In deze opdracht wordt niet ingegaan op een mogelijke heroverweging van dat besluit. In relatie tot WPW zijn de volgende wijzigingen in zeggenschap onderzocht op verandering in sturingsmogelijkheden:

- direct aandeelhouderschap in WPW door de gemeente;
- doorleggen van de aandeelhoudersbesluiten in WPW van AEB naar de gemeente;
- statuten WPW aanvullen met gemeentelijke publieke doelen.

4.2.1 Gemeente als directe aandeelhouder WPW

4.2.1.1 Beschrijving rol gemeente

Als direct aandeelhouder zal de gemeente beter geïnformeerd zijn over de [operationele] koers en over de keuzes die gemaakt worden door WPW. De gemeente zal meer zeggenschap kunnen uitoefenen.

Ook bij direct aandeelhouderschap van de gemeente geldt:

- aandeelhouders kunnen sturen op koerswijzingen en veranderingen van kaders waarbinnen de directie onderneemt en tevens ongewenste koerswijzingen en veranderingen van kaders blokkeren;
- de gemeente, als 50% aandeelhouder, moet altijd consensus zien te bereiken met Nuon over koerswijzingen en veranderingen van kaders.

4.2.1.2 Analyse

De gemeente kan direct zeggenschap krijgen in WPW door verkoop en levering van de aandelen van AEB in WPW aan de gemeente. AEB is niet verplicht om te verkopen. Als AEB de aandelen niet aanbiedt, zal de gemeente passende sturings- beïnvloedingsinstrumenten moeten hanteren om de verkoop door AEB te initiëren.

De andere aandeelhouder [Nuon] heeft echter het eerste recht van koop bij verkoop van aandelen. Mocht AEB de verkoop al willen initiëren en mocht Nuon instemmen met verkoop aan de gemeente, dan zal de gemeente tenminste de bedrijfswaarde van het aandelenkapitaal in WPW aan AEB moeten betalen. De kans is groot dat de gemeente een grotere tegenprestatie moet leveren dan de bedrijfswaarde. De tegenprestatie die Nuon zal eisen kan ook zien op afspraken over hun eigen gebieden. De gemeente zal echter ook te maken kunnen krijgen met de mogelijke noodzaak tot aanvullende financieringen; aandelenstortingen (agio), etc.

De financiële risico's van de gemeente nemen hierdoor dus toe.
In lijn met sturen op 50% zeggenschap in WPW zou de gemeente kunnen beslissen om te sturen op totale zeggenschap in WPW door Nuon uit te kopen. Dan zal WPW weer een overheidsbedrijf worden, net als AEB.

Gemeente direct aandeelhouder WPW		
Criterium	Score	Toelichting
Effectief		
Richting geven	-	Directie initieert de koers, bovendien is consensus nodig met Nuon andere 50% aandeelhouder
Koers blokkeren	+	Relatief veel besluiten moeten door WPW worden voorgelegd aan de aandeelhouders
Invloed	+	Als direct aandeelhouder meer informatie en een andere inhoudelijke relatie met andere aandeelhouder en onderneming dan nu het geval is
Efficiënt		
Kosten	0	De kosten voor bij een eventuele transactie betrokken adviseurs zijn aanzienlijk , het gaat dan bijvoorbeeld over juridische kosten voor het opstellen en uitonderhandelen van de transactievoorwaarden en uiteindelijke juridische structuur en financieel advies voor de waardering van de onderneming
Capaciteit	0	Overdracht aandelen en voornamelijk het onderhandelproces dat eraan vooraf gaat is een omvangrijke operatie
Haalbaar		
Juridisch	-	Aandelen WPW van AEB overdragen aan de gemeente kan, echter de andere aandeelhouder [Nuon] heeft eerste recht van koop. Onbekend is of Nuon dit zal gebruiken
Financieel	-	Overname van aandelen is een grote investering. Daarna participeert de gemeente risicovol in WPW, direct in plaats van indirect. Rendement op investeringen moet marktconform zijn om de kosten van het geïnvesteerde kapitaal en het risico dat de gemeente loopt op de investering goed te maken. Ook vanwege staatsteuneisen is een marktconform rendement noodzakelijk
Tempo	-	Indien Nuon en AEB al bereid zijn overname van de aandelen door de gemeente te overwegen, zullen onderhandelingen over de voorwaarden geruime tijd in beslag nemen en is de beoogde uitkomst niet gegarandeerd
Organisatie	0	Gemeente heeft AEB inclusief WPW in 2014 op afstand gezet. Zwaarwegende argumenten zijn nodig om WPW weer direct in handen te nemen

4.2.1.3 Conclusie directe aandeelhouder WPW

Als de gemeente direct 50% aandeelhouder wordt, veranderen de sturingsmogelijkheden omdat de gemeente meer zeggenschap krijgt, maar de effectiviteit van de sturing blijft gering. Consensus met Nuon over besluiten aangaande WPW blijft nodig en de directie van WPW blijft de koers initiëren. De invloed van de gemeente zal toenemen omdat de gemeente over meer informatie beschikt en directer betrokken is bij de koers van WPW.

Het is onzeker of Nuon gebruik gaat maken van het eerste recht van koop op de aandelen of dat ze het directe aandeelhouderschap van de gemeente accepteert. Het overnemen van de aandelen in WPW van Nuon is een grote investering en leidt tot grotere financiële risico's omdat enerzijds het rendement op de financieringen marktconform moet zijn terwijl anderzijds de gemeente het behartigen van de publieke belangen wil continueren en dus bij tekorten zal moeten bijspringen.
Bovendien ontstaat voor de gemeente als mede aandeelhouder in WPW dan het dilemma dat zij vanuit overwegingen van gezonde bedrijfsvoering, andere externe duurzame bronnen (dan restwarmte van AEB) zou moeten weren, of op zijn minst achterstellen. Dit druist in tegen de wens tot meer openheid op het netwerk.

4.2.3 Aandeelhoudersbesluiten WPW doorleggen naar de gemeente

4.2.3.1 Beschrijving rol gemeente
Wanneer in plaats van AEB de gemeente goedkeuring moet verlenen op de besluiten aangaande WPW, zal dit de gemeente een vergelijkbare rol geven als wanneer de gemeente direct 50% aandeelhouder is in WPW.

4.2.3.2 Analyse
De gemeente kan als 100% aandeelhouder van AEB verlangen dat de aandeelhoudersbesluiten in WPW aan de gemeente worden voorgelegd ter goedkeuring. Consensus met Nuon over besluiten aangaande WPW blijft nodig en de directie van WPW blijft de koers initiëren.

De invloed van de gemeente zal toenemen omdat de gemeente over meer informatie beschikt en directer betrokken is bij de koers van WPW.

Wanneer de gemeente hiertoe besluit, stelt de gemeente de directeur van AEB en de RvC terzijde en neemt de gemeente de taken, verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden jegens WPW over.
Deze wijze van sturen is complex en oneigenlijk en zal als een uiting van wantrouwen worden ervaren bij AEB.

4.2.3.3 Conclusie doorleggen aandeelhoudersbesluiten

Het doorleggen van aandeelhoudersbesluiten in WPW van AEB naar de gemeente levert niet veel effectieve sturingskracht op, zie de rollen van de gemeente als direct aandeelhouder in AEB en indirect 50% aandeelhouder in WPW in hoofdstuk 3. Het verschil met het overnemen van aandelen is dat de gemeente een groter financieel risico loopt. De gemeente doet feitelijk het werk dat de bestuurder [AEB] moet verrichten. De gemeente moet daarom ook zorgen voor voldoende kennis en deskundigheid over de wijze waarop WPW inhoudelijk opereert en voor voldoende capaciteit. De gemeente kan deze handelwijze met AEB regelen zonder tussenkomst van Nuon. Het is een oneigenlijke manier van sturen die zal leiden tot verslechtering van de relatie met AEB.

4.2.4 Statuten WPW aanpassen in lijn met gemeentelijke publieke doelen

4.2.4.1 Beschrijving rol gemeente
Als de statuten van WPW zijn aangepast in lijn met de gemeentelijke publieke doelen, heeft de gemeente meer zeggenschap in WPW.

4.2.4.2 Analyse
De gemeente kan door heronderhandelingen met AEB en Nuon overeenkomen dat de statuten van WPW aangepast worden (al dan niet door het wijzigen van de aandeelhoudersovereenkomsten), in lijn met de publieke doelen.

De mogelijkheid tot heronderhandeling biedt echter geen garantie op het doorvoeren van de beoogde publieke belangen en dus staat de mogelijkheid tot sturen niet op voorhand vast.

Open netten / duurzame bronnen opnemen in statuten WPW

Criterium	Score	Toelichting
Effectief		
Richting geven	+	Publieke doelen zijn dan geborgd in organisatie
Koers blokkeren	+	Activiteiten die hier tegenin gaan worden door aandeelhouders geblokkeerd
Invloed	0	Gemeentelijke invloed verandert niet wezenlijk
Efficiënt		
Kosten	-	Waarschijnlijk een lastig proces met huidige aandeelhouders AEB en Nuon, dat waarschijnlijk hoge kosten kent
Capaciteit	-	Lastig proces met andere aandeelhouders AEB en Nuon dat veel capaciteit vraagt
Haalbaarheid		**alleen voor nieuwe sturingsmogelijkheden**
Juridisch	+	Juridisch geen beperkingen behalve dat het instemming van aandeelhouders vereist
Financieel	0	Gemeentelijke wens kan leiden tot verzoek van aandeelhouders om compensatie vanwege vermindering aandeelhouderswaarde
Tempo	-	Lastig proces met aandeelhouders
Organisatie		Gemeente is indirect aandeelhouder van WPW. Dit is dus getrapt proces.

4.2.4.3 Conclusie aanpassing statuten

Aanpassen van de statuten van WPW in lijn met de gemeentelijke doelen voor warmte is weliswaar effectief, maar de gemeente zal daartoe in overleg moeten treden met Nuon. Nuon zal een tegenprestatie willen en dus zullen er onderhandelingen gevoerd moeten worden. Onderhandelingsprocessen duren lang, zijn taai en precair en de uitkomst is ongewis.

4.3 Onderzoek gemeentelijk warmtebedrijf

4.3.1 Beschrijving rol gemeente

In het coalitieakkoord staat: 'de gemeente onderzoekt of zij een zelfstandige rol kan spelen in de aanleg van open warmtetransportnetten'. De sturingsmogelijkheden van de gemeente ten aanzien van een (extern) warmtebedrijf zijn hierboven beschreven en geanalyseerd: aandeelhouder, financier etc.

Een warmtebedrijf oprichten als gemeentelijke dienst geeft de gemeente een eigen en zelfstandige rol met volledige zeggenschap. In Nederland zijn steden de deze stap overwegen, zoals Rotterdam en Nijmegen. Een gemeentelijke dienst valt rechtstreeks en 100% binnen de zeggenschap van de gemeente.

4.3.2 Analyse

Met een gemeentelijke dienst bepaalt de gemeente zelf de koers en kan die volledig afstemmen op de gemeentelijke doelen voor warmte. De gemeente draagt dan ook de volledige verantwoordelijkheid voor financiële risico's en tegenvallers in de bedrijfsvoering.

Een belangrijke reden voor het oprichten van een joint venture (WPW) was dat de gemeente niet de kennis heeft die nodig is om een warmtenetwerk aan te leggen en te exploiteren. Die kennis kan de gemeente natuurlijk ook inhuren ten behoeve van een gemeentelijke dienst. Opbouwen vanaf nul van een 'gemeentelijke dienst warmte' zal veel tijd vergen. Het is zeer de vraag of de gemeente in staat zal zijn een rendabel bedrijf op te richten, vanwege uiteenlopende marktontwikkelingen (beschikbaarheid van kapitaal en expertise), dat concurrerend zal kunnen zijn met marktpartijen. Ook een gemeentelijke dienst is gebonden aan de beperkingen van de Warmtewet.

Om te investeren in een gemeentelijke dienst kan de gemeente financieringen aantrekken – net als bij WPW.

De gemeentelijke dienst kan zich daarbij alleen richten op nieuwe concessies.

Nieuw warmtebedrijf als gemeentelijke dienst

Criterium	Score	Toelichting
Effectief		
Richting geven	+	100%
Koers blokkeren	+	Idem
Invloed	+	Idem
Efficiënt		
Kosten	-	Kosten voorbereiding en onderzoek zijn hoog
Capaciteit	-	Benodigde ambtelijke capaciteit is hoog
Haalbaarheid		**alleen voor nieuwe sturingsmogelijkheden**
Juridisch	+	In huidige concessies hebben WPW en Nuon exclusiviteit, dus alleen een oplossing voor nieuwe concessies
Financieel	-	Dienst vanaf nul opbouwen groot risico, net als financieel risico op aanleg en exploitatie warmtenetten. Worden rechtstreeks onderdeel van gemeente begroting. Gemeente draagt volle risico waar dat in samenwerking gedeeld is. Echter: als risico's zich niet voordoen zet gemeente een renderend warmtebedrijf op. Wellicht later te verkopen.
Tempo	-	Dienst vanaf nul opbouwen vraagt veel tijd
Organisatie	-	Organisatie is hier niet op toegerust. Alle kennis zal nieuw moeten worden aangetrokken of opgebouwd

4.3.3 Conclusie gemeentelijk warmtebedrijf

Tegenover het voordeel van directe en 100% interne sturing op gemeentelijke publieke doelen staan grote nadelen zoals onvoldoende kennis en grote financiële consequenties. Het oprichten van een gemeentelijke dienst zal tijd kosten en is alleen interessant voor nieuwe concessies. In de tussentijd zullen echter keuzes gemaakt moeten worden om de verduurzaming niet te stagneren. Het is goed om de ontwikkelingen in andere steden nauwlettend te volgen.



4.4 Publiek/publieke samenwerking

De gemeente kan als publiekrechtelijke instelling samenwerken met andere publiekrechtelijke instellingen in een publiek/ publieke samenwerking. De joint venture WPW is een samenwerking tussen een publiekrechtelijke (AEB) en een privaatrechtelijke (Nuon) instelling, een publiek/private samenwerking.

4.4.1 Beschrijving rol gemeente

In een publiek/publieke samenwerking wordt verondersteld dat de belangen van de partners dichter bij elkaar liggen omdat de focus meer ligt op de publieke belangen en minder op rendement (in de vorm van aandeelhouderswaarde).

4.4.2 Analyse

Een publiek/publieke samenwerking kan de gemeente meer sturing geven op haar eigen publieke belangen dan een publiek/ private samenwerking. Het is wel van belang dat van te voren duidelijk is dat de publieke belangen van de samenwerkingspartner en de gemeentelijke doelen voor warmte overeenkomen en er zo min mogelijk tegengestelde belangen zijn.

Netbeheerders hebben hun ambities per brief laten weten (zie brief omtrent het Klimaatakkoord).

Specifieke voordelen publieke netwerkbedrijven:
- ervaring bij aanleg en beheer netwerken met publiek belang;
- redelijke rendementen; passende afschrijvingstermijnen en bereidheid te investeren in minder rendabele gebieden,(hoewel bij een klein en gesloten warmtenet het laatste voordeel niet helemaal zeker is).
- mogelijkheid tot ontwikkelen warmtenetten met onafhankelijk netbeheer;
- lokale overheid meer betrokken en beter in staat tot sturen;

De gemeente zou (meer) samenwerking kunnen zoeken met bijvoorbeeld Waternet, (Al)Liander (zie de beoordeling van de sturingsmogelijkheden hieronder) of andere publieke netwerkbedrijven.

De gemeente is in een publiek/publieke samenwerking echter aandeelhouder en de zeggenschap is dus beperkt. Ook hier is altijd het risico van tegengestelde publieke belangen aanwezig zodra een van de partijen een andere koers (snelheid, investeringen etc.) wil varen. Publieke partijen worden onderling immers ook, al is het soms indirect, aangestuurd door politieke organen.

Nieuwe vormen van publiek/ publieke samenwerking kunnen zich alleen richten op nieuwe concessies want voor de huidige concessies hebben WPW en Nuon exclusiviteit.

Waternet

Stichting Waternet is opgericht door de gemeente Amsterdam en Waterschap Amstel Gooi en Vecht voor de bedrijfsvoering van de hele waterkringloop. Het bestuur van de stichting bestaat uit de wethouder Water en de dijkgraaf. Basis is een samenwerkingsovereenkomst tussen stichting Waternet, AGV en Amsterdam, goedgekeurd door B&W en gemeenteraad.

Jaarlijks schrijft Waternet zelf een beknopt jaarmandaat waarin de voorgenomen werkzaamheden staan en de begroting. Het jaarmandaat wordt goedgekeurd door de bestuurders van de stichting, voor Amsterdam: de wethouder Water – zonder tussenkomst van B&W of gemeenteraad.

Wel is Waternet een onderdeel op de begroting van Amsterdam, o.a. voor de dekking van het jaarmandaat, en vertalen de financiële risico's voor een warmtebedrijf zich rechtstreeks in de cijfers van de gemeente Amsterdam.

Waternet voert de Amsterdamse watertaken uit en heeft daarvoor een eigen beleidsafdeling. De gemeente heeft de taken van onderhoud en beheer volledig overgedragen.
Binnen Waternet is een groeiend team bezig met het onderzoek naar de rol die Waternet kan spelen in een duurzame warmtevoorziening voor de stad. Om dat te effectueren zal de samenwerkingsovereenkomst aangepast moeten worden.
In een pilot worden de mogelijkheden van een samenwerking met Waternet op het Strandeiland onderzocht.

Liander/ Alliander
Holdingmaatschappij Alliander en dochtermaatschappij Liander hebben als netwerkbedrijven ervaring met aanleg, beheer en exploitatie van gas- en elektriciteitsnetwerken. Hun publieke belangen zijn vastgelegd in de statuten.

Waternet als warmtebedrijf

Criterium	Score	Toelichting
Effectief		
Richting geven	+	Verwachting is dat belangen dicht bij die van gemeente liggen en dat dus sturing minder noodzakelijk is om gemeentelijke publieke belangen te realiseren
Koers blokkeren	+	Verwachting is dat belangen dicht bij die van gemeente liggen en dat dus sturing minder noodzakelijk is om gemeentelijke publieke belangen te realiseren
Invloed	+	Nauw verbonden aan de gemeentelijke organisatie
Criterium	Score	Toelichting
Efficiënt		
Kosten	0	Aanpassen van een samenwerkingsovereenkomst vergt een flinke ambtelijke tijdsinvestering en het nodige (juridisch) advies
Capaciteit	0	Aanpassen van een samenwerkingsovereenkomst vergt een flinke ambtelijke tijdsinvestering en het nodige (juridisch) advies
Haalbaarheid		
Juridisch	-	Taken voor water zijn gereguleerd. Hoe die gecombineerd kunnen worden met warmte taken vraagt nader onderzoek In huidige concessies hebben WPW en Nuon exclusiviteit, dus alleen een oplossing voor buiten concessies
Financieel	-	Zeer waarschijnlijk doet Waternet een beroep op gemeente voor benodigde investeringen. Waar risico's vallen is nog onbelegd
Tempo	-	Ingewikkeld lang proces om te komen tot voldragen bedrijf met rol voor de gehele stad. Wellicht eerder in nieuwbouw – pilot strandeiland
Organisatie	0	Waternet beheerder grote infrastructuur en ingericht voor klantcontact. Uitkomst pilot strandeiland mogelijk bepalend

Liander / Alliander als warmtebedrijf

Criterium	Score	Toelichting
Effectief		
Richting geven	+	Verwachting is dat belangen dichter bij die van gemeente liggen dan van een privaatrechtelijke instelling en dat dus zeggenschap minder noodzakelijk is om gemeentelijke publieke belangen te realiseren
Koers blokkeren	+	Verwachting is dat belangen dicht bij die van gemeente liggen en dat dus zeggenschap minder noodzakelijk is om gemeentelijke publieke belangen te realiseren
Invloed	+	Gemeente heeft een hechte relatie met Liander als netwerkbeheerder elektriciteit en aardgas en zal nauw samen optrekken in energietransitie. Gemeente is 10% aandeelhouder in Alliander
Efficiënt		
Kosten	0	Opstellen van een samenwerkingsovereenkomst vergt een flinke ambtelijke tijdsinvestering en het nodige (juridisch) advies
Capaciteit	0	Opstellen van een samenwerkingsovereenkomst vergt een flinke ambtelijke tijdsinvestering en het nodige (juridisch) advies
Haalbaarheid		**Alleen voor nieuwe sturingsmogelijkheden**
Juridisch	-	In huidige concessies hebben WPW en Nuon exclusiviteit, dus alleen een oplossing voor buiten concessies. Huidige wetgeving verhindert dat de gereguleerde netwerk-beheerders een rol spelen op warmtenetwerken
Financieel	+	Liander veel ervaring met netwerken elektriciteit en aardgas, stuk minder met warmtenetten
Tempo	-	Opbouwen vraagt veel [doorloop-] tijd
Organisatie	+	Vraag in hoeverre het een gemeentelijke zorg is

4.4.3 Conclusie publiek publieke samenwerking

De zeggenschap van de gemeente is beperkt als aandeelhouder in een publiek/ publieke samenwerking. Partijen lijken dichter bij elkaar te staan vanwege gedeelde publieke belangen, maar dat hoeft in de praktijk echter niet zo te blijven. Partijen lijken gezien hun aard meer ruimte te hebben om ook naar die belangen te handelen en minder op een belang als rendement in de vorm van aandeelhouderswaarde. Ze hebben wel belang bij een gezonde bedrijfsvoering. Een onderzoek naar de mogelijkheden en gevolgen van samenwerken met publieke partijen zou in de vorm van kleine pilots in nieuwe gebieden plaats kunnen vinden en, omdat bestaande concessies al zijn vergeven, met nieuwe concessies.

4.5 conclusies aanvullende mogelijkheden voor sturing

Uit de deelconclusies van de aanvullende sturingsmogelijkheden blijkt dat sommige rollen effectiever zijn om mee te sturen dan andere. Omdat effectiviteit van de sturing van doorslaggevend belang is in de mix met efficiency en haalbaarheid, wordt hieronder eerst de 'geen of beperkte effectieve sturing in gemeentelijke rollen' weergegeven en daarna de 'effectieve sturing in gemeentelijke rollen'.

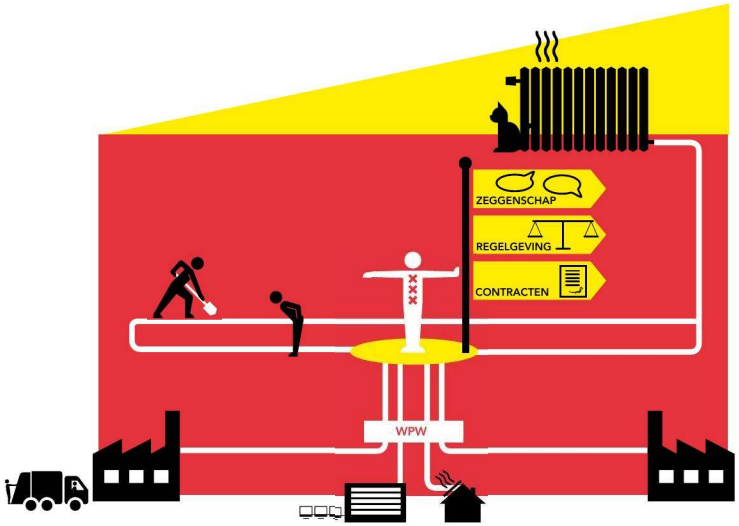
Geen of beperkte effectieve sturing in gemeentelijke rollen

- Sturen door rechtstreeks 50% aandeelhouder in WPW te worden geeft weinig verbetering in de effectiviteit, terwijl de kosten en de risico's hoog zijn.
- Sturen door meer zeggenschap af te dwingen over WPW van AEB geeft weinig verbetering in de effectiviteit en kan contraproductief zijn in relatie tot de directie, RvC en Nuon.
- Sturen door de statuten van WPW aan te passen in lijn met gemeentelijke publieke doelen geeft een verbetering van de effectiviteit omdat in de statuten de gewenste gemeentelijke doelen voor warmte kunnen worden vastgelegd. WPW dient haar statutaire doel na te streven. De gemeente zal eerst moeten onderhandelen met Nuon. Dit zal lang duren en de uitkomst is ongewis.

Effectieve sturing in gemeentelijke rollen

- Sturen in de rol van aandeelhouder in een publiek/ publieke samenwerking (zoals een mogelijke rol van de gemeente in een samenwerking met Alliander of een andere publieke instelling), zou effectief kunnen zijn wanneer van te voren duidelijk is dat de publieke belangen van de samenwerkingspartner en de gemeentelijke doelen voor warmte overeenkomen en er zo min mogelijk tegengestelde belangen zijn. Sturen in de rol van gemeentelijk warmtebedrijf geeft de hoogste effectiviteit. Nadelen zijn: het kost tijd terwijl de ambitie op versnelling is gericht; de gemeente beschikt over onvoldoende kennis en ervaring voor een warmtebedrijf en het is alleen van toepassing bij nieuwe concessies.

5 Aanbevelingen



In deze bestuursopdracht zijn de gemeentelijke rollen ten aanzien van AEB en WPW geïnventariseerd en de sturingsmogelijkheden die deze rollen bieden geanalyseerd. De conclusie is kort gezegd dat de onderzochte gemeentelijke rollen in relatie tot AEB en WPW worden gereguleerd door strakke kaders, zoals het Burgerlijk Wetboek, statuten en reglementen en / of zijn vastgelegd in contracten. Waar de gemeentelijke doelen voor warmte afwijken van of verdergaan dan de statutaire doelen van AEB en WPW kan de gemeente maar zeer beperkt – via zeggenschap – sturen. Wel kan de gemeente via de relatie invloed uitoefenen als het belang bij voortduren en/ of verlengen van de relatie en/ of het afbreukrisico voor de andere partij groot is. Bijvoorbeeld: de gemeente wil dat ook moeilijk bereikbare gebouwen aangesloten worden. De concessie voor dat gebied is aan WPW gegund. De gemeente oefent invloed uit als door overleg of onderhandelen van WPW wordt verlangd om moeilijk bereikbare gebouwen aan te sluiten.

In de bestaande concessies en bijbehorende contracten zijn de huidige [nog nader te concretiseren] gemeentelijke doelen voor warmte niet opgenomen. De gemeente kan in die contracten dus niet [bij]sturen op huidige doelen. Nieuwe uit te geven concessies bieden alle ruimte de concrete gemeentelijke doelen voor warmte in de contracten meer aandacht te geven en beter vast te leggen. Tevens kan bepaald worden dat bij wijzigingen van de gemeentelijke doelen voor warmte, partijen opnieuw in onderhandeling zullen treden.

Aanvullend is geïnventariseerd welke mogelijkheden de gemeente heeft om de rollen ten aanzien van WPW te wijzigen en zo zeggenschap te krijgen.

Meer zeggenschap in WPW kan de gemeente als aandeelhouder van AEB afdwingen van AEB. Meer zeggenschap in WPW in de relatie tot Nuon, de andere 50% aandeelhouder in WPW, kan alleen door onderhandelen.

Ook een publiek/ publieke samenwerking met Waternet en Alliander is onderzocht ter vergelijking met de publiek/ private samenwerking in WPW. Gemeente en genoemde publieke spelers lijken op het eerste gezicht meer overeenkomst te hebben in publieke belangen voor warmte en meer ruimte om die belangen te verwezenlijken. Dit vergt nader onderzoek.

De optie ‘gemeentelijke dienst warmte’ valt af omdat de voordelen van 100% sturing niet opwegen tegen nadelen: het ontbreekt de gemeente aan [operationele] kennis en het kost veel tijd om een dergelijke dienst op te bouwen bovendien geeft het grote [financiële] risico’s voor de gemeente..

Vanuit deze inventarisatie en analyse komen we tot de volgende aanbevelingen. De aanbevelingen worden hieronder toegelicht.

1 Werk de gemeentelijke doelen voor warmte en afval en grondstoffen verder uit.
2 Start het gesprek met de huidige partners AEB / Nuon [samen WPW] hoe in hun bestaande concessies de gemeentelijke doelen gerealiseerd kunnen worden, wat daarvoor nodig is en hoe dit formeel vastgelegd kan worden.
3 Start met nieuwe publieke partners gesprekken, onderzoeken en pilots om in nieuwe concessies de realisatie van de gewenste gemeentelijke doelen te realiseren.
4 Volg op Rijksniveau de ontwikkelingen over marktordening en governance op warmtenetwerken op de voet en vraag daarbij aandacht voor de gemeentelijke publieke doelen al dan niet via actieve lobby.
5 Richt een accountteam afval en warmte in dat integraliteit in de gemeentelijke invloed en sturing bevordert en bewaakt in relatie tot AEB, WPW en Nuon en andere toekomstige warmteleveranciers.

5.1 Uitwerking gemeentelijke publieke doelen

Zoals in de afbakening is aangegeven, is deze bestuursopdracht een theoretische analyse van de gemeentelijke sturingsmogelijkheden. Verduidelijking en verdieping is nodig op de gemeentelijke publieke belangen, doelen en kaders. De theoretische sturingsmogelijkheden aangevuld met een inhoudelijke koers zijn nodig voor de uiteindelijke beoordeling of de gemeente met voldoende zekerheid de publieke belangen dient en haar doelen zal halen.

Uitwerking van de gemeentelijke belangen en koers kent twee belangrijke documenten.

- **Uitwerking gemeentelijke kaders en doelen, gereed Q3 2019**
  De gemeentelijke kaders betaalbaar, open, duurzaam zijn vastgelegd in de strategie naar een stad zonder aardgas. Het college zal een nadere uitwerking opstellen van deze kaders, hun samenhang, onderlinge weging, volgordelijkheid en ontwikkeling en deze voorleggen aan de gemeenteraad. Hierbij zal het college ook duidelijk maken welke publieke doelen worden nagestreefd met aardgasvrij Amsterdam.

- **Transitievisie warmte, gereed 2020, aanpak en proces Q2 2019**
  Het college laat een transitievisie warmte opstellen. Deze visie geeft aan welke wijk, wanneer en met welke preferente techniek aardgasvrij wordt. De visie geeft ook aan hoe de beschikbare warmtebronnen, als energiestromen over de stad verdeeld worden. Bewoners, bedrijven en maatschappelijke stakeholders zullen hierbij worden betrokken. Aan de hand van de transitievisie warmte zal de gemeente sterker gaan sturen.

5.2 Gesprek met de huidige partners

De partners AEB en Nuon [samen WPW] hebben concessies voor warmtelevering in grote delen van de stad en zij zorgen voor aanleg en exploitatie van het warmtenetwerk in die gebieden. De partners staan soms dicht bij de gemeente wat betreft belang of koers. Voor andere doelen of belangen zal de afstand tussen gemeente en AEB / Nuon groter zijn. Het is belangrijk om de overeenkomsten en verschillen te constateren en om te bespreken wat nodig is om de gemeentelijke doelen beter te bereiken.

Het gesprek met de concessiehouders zal in ieder geval gevoerd moeten worden naar aanleiding van motie 1404 [15 november 2017] die vraagt om nieuwbouw alleen aan te sluiten op LT want in bestaande concessies met WPW en Nuon is HT warmtelevering contractueel vastgelegd. De motie conflicteert dus met wat al is afgesproken in de concessies. In die gesprekken kunnen tevens andere gemeentelijke publieke belangen betrokken worden.

Voorstel is R&D de opdracht te geven deze gesprekken voor te bereiden en hierbij G&O, V&OR, deelnemingen en andere relevante directies nauw te betrekken. Aandachtspunten: integraliteit in wat we wensen ten aanzien AEB, Nuon, WPW; inventariseren wat gemeente kan bieden; uitwerking van een aanpak en proces inclusief kwaliteiten en bemensing van gesprekteam en een tijdpad.

De inhoudelijke koers van de gemeente is hierbij essentieel [zie aanbeveling 5.1]. Daarom kan de voorbereiding pas worden afgerond in Q4 2019.

5.3 Pilots met nieuwe publieke partners

Publiek/ publieke samenwerking biedt kansen omdat de verwachting is dat de publieke belangen van gemeente en andere publieke partijen dichter bij elkaar liggen en dat deze partijen meer ruimte hebben in hun bedrijfsvoering om publieke belangen te realiseren. Als het komt tot nieuwe samenwerkingsrelaties worden die in nieuwe overeenkomsten vastgelegd en dit geeft alle mogelijkheid om de gemeentelijke publieke doelen voor warmte daarin te borgen. Aanvullend zal de gemeente onderzoek doen naar innovatieve contractvormen.

Met Waternet wordt ten behoeve van de ontwikkeling van Strandeiland onderzocht welke rol Waternet kan spelen bij de transitie naar een aardgasvrije stad, als warmteleverancier en als beheerder van warmte-netten. Dit is het gevolg van de het Amendement van het lid Groen (GroenLinks) inzake de Begroting 2018 'Waternet wordt warmte en grondstoffenbedrijf'.

Met Alliander kan de gemeente ten behoeve van de ontwikkeling van een ander gebied ook een dergelijk onderzoek starten. Alliander heeft via de brief van Netbeheer Nederland en ook rechtstreeks aan de gemeente de ambitie kenbaar gemaakt een rol te willen spelen in de warmtevoorziening. Een passend gebied is nader te bepalen, maar zal vallen buiten huidige concessies die gegund zijn aan WPW of Nuon.

Voorstel is dat
- G&O de opdracht voortzet om in nauwe samenhang met R&D de mogelijkheden met Waternet te onderzoeken in het kader van de ontwikkeling van Strandeiland, als pilot-gebied.
- G&O het onderzoek naar innovatieve contractvormen uitvoert. Het college zal de haalbaarheid onderzoeken van innovatieve contractvormen om meer flexibiliteit te creëren. Vanzelfsprekend moeten nieuwe contractenvormen zoveel mogelijk voldoen aan de gemeentelijke kaders en daarbij beter aansluiten op de beweeglijkheid van het speelveld in zowel technische als organisatorische zin. // Q4 2019
- R&D aanvullende de opdracht krijgt om in nauwe samenhang met G&O, V&OR, deelnemingen en andere relevante directies een aanpak te formuleren en een gebied te selecteren om te komen tot een pilot met Alliander.

5.4 Volg ontwikkelingen op Rijksniveau

In de laatste fase van de gesprekken over het Klimaatakkoord is de warmtetransitie een belangrijk onderwerp. Het gaat daarbij voornamelijk over de mogelijkheden die het Rijk creëert voor gemeenten om sturing te geven aan de aanleg en inrichting van het lokale warmte netwerk.

In de Warmtewet 2.0 zal het Rijk in gaan op de nieuwe onderwerpen marktordening en verduurzaming. Consumentenbescherming, nu het belangrijkste deel van de Warmtewet, komt ook terug in de nieuwe wet.

De Omgevingswet en de lokale visie en plannen die hieruit voort komen bieden mogelijkheden om gemeentelijk beleid vast te leggen en erop te gaan sturen, naar verwachting veel meer dan de huidige bestemmingsplannen.

Daarnaast is het goed om ook de ontwikkelingen in andere steden nauwlettend te volgen.

Voorstel is dat R&D de opdracht krijgt om in nauwe afstemming met public affairs en relevante directies de ontwikkelingen rondom warmte-netten, governance hierop en marktordening te volgen en te lobbyen voor meer sturingsmogelijkheden voor de gemeente om publieke belangen en gemeentelijke doelen te verwezenlijken.

5.5 Voortzetting stuurgroep AEB, inrichting accountteam warmte.

In de het kader van de samenhang tussen de bestuursopdrachten Performance en Slagvaardigheid, Afval en Grondstoffen, en Warmte is gezamenlijke stuurgroep gestart tussen Deelnemingen, Afval & grondstoffen en Ruimte & duurzaamheid.

Ook zijn afgelopen periode gestart een overleg duurzame gebiedsontwikkeling tussen R&D en G&O en een accountteam AEB tussen Afval & Grondstoffen en R&D.

Voorstel is

- de stuurgroep voortkomend uit de bestuursopdrachten voort te zetten en zo integrale aansturing (vanuit het oogpunt 'deelnemingen') van AEB te borgen en strategische vraagstukken op te lossen;
- door R&D, samen met relevante directies, een accountteam afval en warmte in te laten richten dat integraliteit in de gemeentelijke invloed en sturing met betrekking tot de gemeentelijke doelen voor afval en grondstoffen en warmte bevordert en ook bewaakt in relatie tot AEB, WPW en Nuon en andere toekomstige warmteleveranciers.



Gemeente Amsterdam

versie juni 2019