Openbare samenvatting Bestuursopdracht warmte

1 Inleiding

In 2016 voerde de gemeente een herijkingsonderzoek uit ten aanzien van AEB Holding N.V. [hierna AEB]. De kern van het advies uit dit onderzoek was: Behoud voorlopig de deelneming AEB en formuleer drie bestuursopdrachten om verbeteringen te onderzoeken en door te voeren op het gebied van: Performance en Slagvaardigheid AEB, Afval en Grondstoffen en op het gebied van Warmte.

De bestuursopdracht warmte gaat over de vraag hoe sturing mogelijk is op de gemeentelijke doelen en publieke belangen ten aanzien van warmte en vanuit de verschillende rollen die de gemeente heeft ten opzichte van AEB en Westpoort Warmte [hierna WPW].
Gelijktijdig met het formuleren van de bestuursopdracht Warmte kondigde de Rekenkamer Metropool Amsterdam een onderzoek aan naar warmtenetten. Zoals bij het formuleren van de bestuursopdracht is vastgesteld, is het onderzoek van de rekenkamer in deze bestuursopdracht warmte meegenomen.
Deze bestuursopdracht is een theoretische analyse van de effectiviteit, efficiëntie en haalbaarheid van een aantal gemeentelijke instrumenten voor sturing en invloed.

Het resultaat van deze bestuursopdracht is:
- Een advies over de inzet van de zeggenschapsbevoegdheden en de publiek- en privaatrechtelijke sturingsinstrumenten van de gemeente ten aanzien van AEB en WPW;
- Een advies 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 Inventarisatie rollen ten aanzien van AEB en WPW

Ten opzichte van AEB en WPW heeft de gemeente medio 2019 onderstaande rollen:
- 100% aandeelhouder AEB; in deze rol heeft de gemeente als aandeelhouder winstrechten [dividend] en stemrechten [zeggenschap en invloed]. De bevoegdheden van de aandeelhouder zijn vastgelegd bij wet en in de statuten.
- Indirect 50% aandeelhouder in WPW [via AEB] ; in deze rol staat de gemeente meer op afstand [qua zeggenschap en invloed] en is afhankelijk van consensus met de andere 50% deelnemer [Nuon].
- Financier WPW; in deze rol heeft de gemeente financiering aan WPW verstrekt. De bevoegdheden van de gemeente zijn contractueel vastgelegd in een financieringsovereenkomst.
- Concessieverlener; in deze rol heeft de gemeente via warmteconcessies het alleenrecht aan WPW verstrekt om in gebieden de warmtevoorziening aan te leggen en te exploiteren. De bevoegdheden van de gemeente zijn contractueel vastgelegd in de concessieovereenkomst.
- Naast deze rollen op het vlak van warmte heeft de gemeente nog een andere rol ten aanzien van AEB namelijk opdrachtgever afvalverwerking. In deze rol zijn de bevoegdheden van de gemeente contractueel vastgelegd.
- Beleidsmaker; in deze rol maakt de gemeente beleid dat de grondslag vormt voor bijvoorbeeld warmteconcessies. De bevoegdheden van de gemeente als beleidsmaker zijn vastgelegd bij wet en regelgeving.
- Uitvoerder wetten, regels en beleid: zoals vergunningverlener omgevingswet, subsidieverlener; etc.

3 Effectiviteit van sturing vanuit gemeentelijke rollen in de bestaande relatie met AEB en WPW

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. Terwijl de gemeentelijke doelen en publieke belangen door voortschrijdend inzicht inmiddels afwijken van bijvoorbeeld de statutaire doelen van AEB en WPW en de contracten die de gemeente met hen sloot, kan de gemeente maar zeer beperkt – via zeggenschap – sturen.

Wel kan de gemeente via deze rollen invloed uitoefenen maar dat is een minder directe manier van sturen en het resultaat van invloed is afhankelijk van consensus over de gewenste aanpassingen.

In de bestaande concessies en bijbehorende contracten zijn de huidige gemeentelijke doelen [betaalbaar, open, duurzaam] 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.

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 vooraarden 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 Effectiviteit van sturing vanuit gewijzigde gemeentelijke rollen in relatie tot AEB en WPW of in andere samenwerkingsverbanden

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

Een 'gemeentelijke dienst warmte' geeft 100% sturing maar heeft ook 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 en het is alleen van toepassing bij nieuwe concessies.

Geen of beperkte effectieve sturing vanuit gewijzigde 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. Echter, de gemeente zal hierover eerst moeten onderhandelen met AEB en Nuon. Dit kan lang duren en de uitkomst is ongewis.

Effectieve sturing in nieuwe 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 als van te voren duidelijk is dat de gemeentelijke doelen voor warmte gemeenschappelijk zijn 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, bovendien geeft het grote [financiële] risico's voor de gemeente.

5 Resultaat

Op basis van bovenstaande analyse en rekening houdend met de aanbevelingen uit de onderzoeken van de Rekenkamer Metropool Amsterdam komen we tot de volgende aanbevelingen voor acties.

1 Werk de gemeentelijke doelen voor warmte verder uit. Verduidelijking en verdieping is nodig op de gemeentelijke doelen, publieke belangen 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.

2 Start het overleg 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. 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 contractueel is met WPW en Nuon HT warmtelevering vastgelegd. In die gesprekken kunnen andere gemeentelijke publieke belangen betrokken worden.

3 Start met publieke partners gesprekken, onderzoeken en pilots om in nieuwe concessies de realisatie van de gewenste gemeentelijke doelen door te voeren. 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 warmtenetten. Met Alliander kan de gemeente ten behoeve van de ontwikkeling van een ander gebied ook een dergelijk onderzoek starten.

4 Volg de ontwikkelingen op Rijksniveau over marktordening en governance bij warmtenetwerken op de voet en vraag daarbij aandacht voor de gewenste gemeentelijke doelen voor warmte. In de Warmtewet 2.0 zal het Rijk ingaan op de nieuwe onderwerpen marktordening en verduurzaming. Daarnaast is het goed om ook de ontwikkelingen in andere steden te volgen voor onderzoeken naar gemeentelijke warmtebedrijven.

5 Richt een accountteam warmte op dat integraliteit bevordert, dat komt tot een afgestemde sturing op de ontwikkeling van het warmtenet en dat de relatie met WPW en Nuon en andere toekomstige warmteleveranciers onderhoudt.