

SECOND OPINION

Oprichting van een regionaal publiek integraal warmtebedrijf voor de Leidse warmteregio

Eindversie

Intern vertrouwelijk – 22 augustus 2025

Sylvia Temminck, Rutger Bianchi, Jesper van Overdijk, Renze Straatsma, Regine Wagenaar,
Il Shik Sloover

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	2
Managementsamenvatting	3
1.1	Achtergrond 3
1.2	Second opinion benaderd vanuit het perspectief van RPIW WLR..... 3
1.3	Aanpak..... 3
1.4	Aandachtspunt: Kwartiermakersfase versus RPIW WLR 4
1.5	Conclusies en aanbevelingen: Sturing en zeggenschap 4
1.6	Conclusies en aanbevelingen: Organisatie-inrichting 5
1.7	Conclusies en aanbevelingen: Businesscase 6
Hoofdstuk 2	13
Inleiding	13
2.1	Achtergrond 13
2.2	Vraag 13
2.3	Leeswijzer..... 14
2.4	Aandachtspunt: kwartiermakersfase versus RPIW WLR 14
2.5	Disclaimer..... 14
Hoofdstuk 3	15
Sturing en zeggenschap	15
3.1	Aanpak: documentenvergelijking op zes onderdelen..... 15
3.2	Een besloten vennootschap 16
3.3	Verdeling en herijking aandelen en zeggenschap AVA..... 17
3.4	Financiering van het RPIW WLR 22
3.5	Inkopen en overdragen van aandelen in het RPIW WLR 25
3.6	Bestuur en besluitvorming bestuur 27
3.7	Toezicht en advies 30
Hoofdstuk 4	33
Organisatie-inrichting	33
4.1	Aanpak: het NBility-model 33
4.2	Analyse 34
4.3	Ondersteunende activiteiten 38
4.4	Warmteservicebedrijf (WSB) en de uitwerking van kerntaken 39
Hoofdstuk 5	41
Review van de globale businesscase	41
5.1	Aanpak: risicoanalyse..... 41
5.2	Analyse van de financiering..... 42
5.3	(Businesscase)technische risicoanalyse..... 45
Bijlage 1: Uitwerking van het NBility-model	52
Bijlage 2: Juridische bevindingen	54
Bijlage 3: Uitkomsten van de interviews en validatiesessie	58
Bijlage 4: AVA – gewone en zware besluiten	61

Management-samenvatting

1.1 Achtergrond

Zes gemeenten in de Leidse regio, EBN en Firan werken samen aan de oprichting van een Regionaal Publiek Integraal Warmtebedrijf (RPIW WLR) om ongeveer 100.000 woningen en gebouwen duurzaam te verwarmen met restwarmte, geothermie en mogelijk aquathermie. Het initiatief, dat publieke waarden centraal stelt, sluit aan bij de Wet collectieve warmte (Wcw) en heeft als doel om begin 2026 een samenwerkingsovereenkomst (SOK) te ondertekenen, gericht op de daadwerkelijke oprichting in 2027. Het initiatief vindt plaats in een (politiek) dynamische omgeving die volop in verandering is.

1.2 Second opinion benaderd vanuit het perspectief van RPIW WLR

Berenschot is gevraagd om een onafhankelijke second opinion te geven op de conceptstukken: het globaal ontwerp, de businesscase, de SOK, de outline besturing en de aandeelhoudersovereenkomst. De concept statuten vallen buiten scope van deze second opinion. De second opinion is bedoeld om met het oog op de oprichting te beoordelen of de wijze waarop het RPIW WLR wordt georganiseerd passend is bij de beoogde doelstelling van het RPIW WLR. Er is gevraagd om scherp te zijn en mogelijke verbeterpunten en aanbevelingen te formuleren. Berenschot is nadrukkelijk gevraagd om door de bril van het RPIW WLR te kijken en niet specifiek vanuit één van de beoogde aandeelhouders.

1.3 Aanpak

In onze aanpak is gekeken naar de vijf hierboven genoemde documenten die de basis vormen voor de oprichting van het RPIW WLR. We hebben een werkwijze gehanteerd waarbij we eerst de inhoud van de stukken grondig analyseren, daarna gesprekken voeren met betrokken partijen en vervolgens nogmaals de diepte ingaan in de stukken. De analyse hebben we gecategoriseerd in drie hoofdonderdelen:

1. Sturing en zeggenschap: dit betreft de aandelen verdeling, de sturing van de AVA en de manier waarop toezicht en tegenspraak is georganiseerd.
2. De organisatie-inrichting: dit betreft de feitelijke beschrijving van de taken van een warmtebedrijf en de manier waarop deze worden uitgevoerd.
3. De businesscase; dit betreft de technische risicoanalyse van de businesscase en een analyse van de benodigde financiering.

In de eerste documentanalyse hebben we beoordeeld op volledigheid, logica en of risico. Ook hebben we een eerste juridische check uitgevoerd op de outline en de concept-SOK hebben we het model achter de businesscase gecheckt op onduidelijkheden. Na deze documentenanalyse spraken we met verschillende betrokkenen. Dit waren vertegenwoordigers van EBN, Alliander en de deelnemende gemeenten. In deze gesprekken zijn we ingegaan op de visie van elke partij ten aanzien van de oprichting van het RPIW WLR en de stukken die er liggen.

De vertegenwoordigers waren elk even enthousiast over het project, maar hebben de interviews ook gebruikt om hun aandachtspunten te uiten. Deze zijn opgenomen in bijlage 3 van dit rapport. Tevens is er contact geweest met de ontwikkelaars van de businesscase.

Vervolgens zijn we de diepte ingegaan. We hebben een grondige check gedaan op de stukken. We hebben de (lacunes) in de onderlinge samenhang in kaart gebracht en gekeken naar de belangrijkste aandachtspunten op het gebied van governance en zeggenschap. We hebben met behulp van het Nbility-model getoetst of de hoofdtaken en processen binnen de organisatie-inrichting goed zijn uitgewerkt. Tot slot hebben we de financiële aannames en de belangrijkste financiële indicatoren van de businesscase geanalyseerd en hebben we de belangrijkste (businesscase)technische aannames van het businesscasemodel beschouwd.

De combinatie van analyse en interviews heeft ervoor gezorgd ervoor dat we een compleet beeld hebben kunnen krijgen. Dit heeft geleid tot drie categorieën advies: 1) in acht nemen, 2) heroverwegen of 3) doorvoeren. Voor elk advies hebben we bepaald in welke categorie het valt. Daarnaast hebben we bepaald of het advies kan wachten tot de kwartiermakersfase of dat het al geldt voordat de besluitvorming over de SOK plaatsvindt. Een overzicht van alle adviezen, inclusief categorie en urgentie om dit voor de SOK uit te werken, is opgenomen in de tabellen vanaf pagina 8.

1.4 Aandachtspunt: Kwartiermakersfase versus RPIW WLR

Een aandachtspunt bij deze second opinion is het verschil tussen de projectstructurering gedurende de kwartiermakersfase en de voorziene governance van het RPIW WLR. In de concept-SOK zijn afspraken gemaakt over de besluitvorming gedurende de kwartiermakersfase (artikel 4 in de concept-SOK). De focus van deze second opinion ligt echter niet op de projectstructurering tijdens de kwartiermakersfase, maar op de governance en de onderliggende businesscase van het op te richten RPIW WLR. Hoe is die governance bedoeld en is die governance passend bij de beoogde doelstellingen?

1.5 Conclusies en aanbevelingen: Sturing en zeggenschap

We hebben gekeken naar de manier waarop de governance en de zeggenschap binnen het RIPW WLR op dit moment zijn bedoeld en vastgelegd in de verschillende documenten. Uit de analyse kwamen de volgende onderwerpen die ons inziens aandacht behoeven: de keuze voor een besloten vennootschap, de verdeling en herijking van de aandelen, de financiering van het RIPW WLR, het inkopen en overdragen van aandelen, de inrichting van het bestuur en de besluitvorming en de toezichthoudende en adviesorganen. De adviezen zijn gecategoriseerd naar 1) in acht nemen, 2) heroverwegen of 3) doorvoeren. Het overzicht van de adviezen ingedeeld naar categorie is opgenomen in tabel 1 en 2 "sturing en zeggenschap" op pagina 8 en 9. We lichten de adviezen in de zwaarste categorie (doorvoeren) eruit.

Adviezen die ons inziens opvolging behoeven (doorvoeren) bevinden zich:

- op de keuze voor een besloten vennootschap (leg de keuze voor een bv bestuurlijk vast),
- op de verdeling van de aandelen (heroverweeg de stemverdeling en bijhorende doorslaggevende percentages),
- op de herijking van de aandelen (werk de wijze van overdracht van aandelen tussen de gemeenten uit en werk uit hoe afgeweken kan worden van de WEQ verdeling om te voldoen aan de eis dat geen van de gemeenten een meerderheidsaandeel heeft),
- op het zeggenschap van de AVA (maak van de goedkeuring van het businessplan een besluit waar een meerderheid van >86% mee in moet stemmen),

- op de financiering van het RPIW WLR (splits de besluitvorming van de SOK van de besluitvorming van de aandeelhoudersovereenkomst en laat de besluitvorming voor respectievelijk financieringsverplichting voor tranche 1, 2 en 3 aansluiten bij de gemeentelijke begrotingsprocedures),
- op het inkopen en overdragen van aandelen (neem alle gewenste voorwaarden voor nieuwe aandeelhouders op) en op toezicht en advies (maak duidelijk hoe en door wie de Raad van Advies kan worden ingesteld).

Vrijwel alle adviezen kunnen in de kwartiermakersfase verder worden uitgewerkt. Uitzondering hierop vormt het advies om de besluitvorming over SOK en de aandeelhoudersovereenkomst afzonderlijk te laten plaatsvinden. De aandeelhoudersovereenkomst maakt als bijlage 3 onderdeel uit van de SOK. Met de ondertekening van de SOK wordt derhalve tevens ingestemd met de aandeelhoudersovereenkomst. In deze overeenkomst zijn bepalingen opgenomen omtrent de financiële inbreng van de betrokken partijen. De eerste financiële bijdrage heeft betrekking op de periode 2027–2036 (tranche 1). Deze inbreng dient per partij te worden vastgelegd in een investeringsplan, dat vervolgens als bijlage 4 aan de aandeelhoudersovereenkomst moet worden toegevoegd. Op dit moment ontbreekt deze bijlage echter nog. Het investeringsplan (inclusief de daarbij behorende financiering) voor tranche 1 wordt naar verwachting afgerond aan het einde van het derde kwartaal of het begin van het vierde kwartaal van 2026, kort voor de geplande oprichting. De ondertekening van de SOK staat gepland voor begin 2026. Dit betekent dat bij ondertekening van de SOK de omvang van de investeringen per partij nog niet bekend zal zijn. Partijen kunnen geen financiële verplichtingen aangaan zonder dat de benodigde cijfers beschikbaar zijn. Dit zou echter wél het geval zijn indien vooruitlopend op het investeringsplan reeds tot ondertekening van de aandeelhoudersovereenkomst wordt overgegaan. Om die reden wordt geadviseerd de besluitvorming te splitsen en de aandeelhoudersovereenkomst pas te ondertekenen zodra ook het bijbehorende investeringsplan voor tranche 1 gereed is.

1.6 Conclusies en aanbevelingen: Organisatie-inrichting

In het globaal ontwerp zijn de taken van het RPIW WLR beschreven. De uitwerking hiervan in het businessplan staat gepland voor 2026. In aanloop daarnaartoe hebben wij getoetst in hoeverre de belangrijkste bestanddelen voor de nieuw op te richten organisatie zijn beschreven in het globaal ontwerp. Hierbij is gebruikgemaakt van het NBility-model¹: het gezamenlijke, open source referentiemodel van alle Nederlandse netbeheerders. Hierin worden de kerntaken van een netbeheerder beschreven. Net als elektriciteit- en gasbedrijven is een warmtebedrijf een netbeheerder. Dit model is in deze fase een goed startpunt voor de verdere uitwerking van de taken voor een warmtebedrijf. Het model maakt onderscheid tussen de kerntaken en de ondersteunende taken, deze splitsing wordt in dit rapport gehanteerd in opbouw van de adviezen. Daarnaast is de (mogelijke) inzet van het warmteservice bedrijf onder de loep genomen. Onze adviezen zijn wederom gecategoriseerd naar 1) in acht nemen, 2) heroverwegen of 3) doorvoeren. Het overzicht van de adviezen ingedeeld naar categorie is opgenomen in tabel 3 “organisatie-inrichting” op pagina 10. We lichten de adviezen in de zwaarste categorie (doorvoeren) eruit.

Adviezen die ons inziens opvolging behoeven (doorvoeren) bevinden zich:

- op de kerntaken (neem de taak inkomsten beperken mee, neem de taak energienet richtlijnen en patronen vaststellen mee, werk uit welke verantwoordelijkheden het warmtebedrijf zelf draagt en welke uitbesteed kunnen worden, werk uit hoe de data-infrastructuur wordt ingericht), en

¹ Het [NBility-model](#) wordt door o.a. Firan ook gebruikt als startpunt voor de taakomschrijving van een warmtebedrijf.

- op het warmteservicebedrijf (werk de keuzes met betrekking tot het warmteservicebedrijf expliciet uit).

Vrijwel alle adviezen kunnen in de kwartiermakersfase uitgewerkt worden. Alleen het advies om de keuze rondom het warmteservicebedrijf expliciet uit te werken speelt voor de ondertekening van de SOK. Hoewel de beschrijving van de taken grotendeels volledig is dan wel in de kwartiermakersfase uitgewerkt kan worden, ontbreekt het nog aan een duidelijke invulling van de wijze waarop deze taken worden georganiseerd: welke werkzaamheden worden intern uitgevoerd en welke worden uitbesteed aan marktpartijen? Een mogelijke optie is het uitbesteden van taken aan het Warmteservicebedrijf (WSB) bij Alliander. Deze keuze heeft implicaties voor zowel de businesscase als de inrichting van de (start)organisatie van het warmtebedrijf. Gezien de implicaties voor de businesscase van de (start)organisatie adviseren hier nog voor tekening van de SOK op te acteren.

1.7 Conclusies en aanbevelingen: Businesscase

Bij deze second opinion-beoordeling van de businesscase hebben we ons gericht op 1) een risicoanalyse en 2) een inhoudelijke controle van de businesscase. Bij de *inhoudelijke controle* hebben we de juistheid van de berekeningen en de implementaties van het model gecontroleerd. In algemene zin merken we op dat het model goed is opgebouwd en dat de berekeningen zorgvuldig, netjes en gestructureerd zijn opgebouwd. Met name de gestructureerde opbouw en de veelvuldige herhaling van berekeningen op dezelfde manier zorgen ervoor dat we geen slordigheidsfouten hebben ontdekt of die nog verwachten. We hebben verder geen onvolkomenheden aangetroffen met betrekking tot de modellering. Er zijn dus geen adviezen op dit onderdeel geformuleerd.

De *risicoanalyse* bestaat uit ook weer uit twee onderdelen: 1) analyse van de financiering en 2) een (businesscase-)technische risicoanalyse. In het eerste onderdeel hebben we de financiële aannames van de businesscase geanalyseerd en de belangrijkste financiële indicatoren van de businesscase beschouwd. Voor het tweede onderdeel is gekeken naar de belangrijkste (businesscase-) technische aannames van het businesscasemodel.

De adviezen zijn wederom gecategoriseerd naar 1) in acht nemen, 2) heroverwegen of 3) doorvoeren. Het overzicht van de adviezen ingedeeld naar categorie is opgenomen in tabel 4 en 5 "businesscase" op pagina 11 en 12. We lichten de adviezen in de zwaarste categorie (doorvoeren) eruit, dit betreft overigens een groot deel van de adviezen.

Adviezen die ons inziens opvolging behoeven (doorvoeren) ten aanzien van de financiering bevinden zich: op het tekort van € 458 miljoen dat in de business case impliciet opgevangen wordt door een niet-gegarandeerde subsidie (benoem het tekort van € 458 miljoen en de kanttkening dat er nog geen aanvullende subsidie beschikbaar is en voer verkennende alternatieve scenario's door), op de grote afhankelijkheid van de restwaarde na 2058 (maak de onzekerheden rondom de restwaarde expliciet en de aannames transparant), op de dividenduitkering (onderbouw expliciet en transparant de dividenduitkering in relatie tot de investeringsplannen) op het ontbreken van financiële impact van de risicoanalyse (voer de belangrijkste risico's door via een kwantitatieve financiële scenario analyse) en op de rente op het vreemd vermogen (voer een gevoeligheidsanalyse uit op de 3,5% rentevoet, ga na of het waarborgfonds praktische voordelen biedt).

Adviezen die ons inziens opvolging behoeven (doorvoeren) ten aanzien van de technische risico analyse bevinden zich op: het ontbreken van kostenposten in de businesscase, op ambitieuze aannames voor inkomsten en op onvolledig inzicht in financiële risico's. Ten aanzien van de kostenposten geldt: er is geen rekening gehouden met leegstand en debiteuren risico, het gebruik van grond is niet meegenomen, het warmteverlies in de leidingen is niet expliciet meegenomen, administratie- en beheers- en overheadkosten zijn niet meegenomen in de pre-exploatiefase. Geadviseerd wordt om deze posten te controleren en door te voeren. Ten aanzien van de ambitieuze

aannames geldt: er wordt uitgegaan van een ambitieuze aansluitsnelheid, het risico van vertraagde realisatie wordt niet meegenomen en er wordt uitgegaan van een hoge participatiegraad van 80% zonder onderbouwing. Geadviseerd wordt om scenario's door te rekenen en op te nemen en de effecten van de vertragingen op de kasstromen inzichtelijk te maken. We merken op dat er wel een gevoeligheidsanalyse opgenomen is, maar die maakt het effect van scenarioanalyses die zich richten op vertragingen of langzamere aansluittempo's niet inzichtelijk. Ten aanzien van het onvolledige inzicht in financiële risico's geldt: specifieke informatie over warmtebronnen ontbreekt (denk aan de kosten en het moment van inbedrijfstelling). Daarnaast is er geen differentiatie gemaakt tussen MT- en LT aansluitingen, hierdoor zijn niet alle kosten inzichtelijk en de kostenverschillen tussen de twee typen warmtenetten kunnen groot zijn. Geadviseerd wordt om uit te werken welke warmtebronnen ingezet gaan worden en scenario's te modelleren waarin onderscheid gemaakt wordt in MT en LT aansluitingen.

Kortom de businesscase vormt een goede basis, maar vraagt op meerdere onderdelen om verdere verdieping en verfijning. Door de genoemde aandachtspunten mee te nemen in de volgende fase van uitwerking, kan de businesscase sterker, realistischer en beter onderbouwd worden. Hoewel het niet altijd mogelijk is om alle risico's volledig te voorkomen, is het wel belangrijk om goed voorbereid te zijn op risico's die een grote kans hebben om werkelijkheid te worden. Voor deze belangrijke risico's moeten er duidelijke maatregelen zijn om de gevolgen te beperken (mitigerende maatregelen) en alternatieve plannen (fallback- en worst-case scenario's) voor het geval ze toch optreden. Daarnaast is het essentieel dat er helder wordt beschreven wie verantwoordelijk is voor het beheren en mitigeren van deze risico's. Dit kan variëren per risico en betrokken partij, zoals gemeenten, aandeelhouders of contractanten. Tot slot zien we dat de huidige businesscase meerdere warmteprojecten tot één geheel bundelt. Hoewel dit begrijpelijk is vanuit strategisch perspectief, is het voor de financiële sturing en risicobeheersing belangrijk om ook de prestaties van de afzonderlijke projecten inzichtelijk te maken. Dit maakt het mogelijk om flexibel te reageren als bepaalde projecten vertragen of niet doorgaan, en om gericht te sturen op rendement, risico en prioritering.

De adviezen met betrekking tot de businesscase kunnen doorgevoerd worden in de kwartiermakersfase mits de besluitvorming van de SOK en de aandeelhoudersovereenkomst van elkaar gescheiden wordt. Een uitgewerkte businesscase is namelijk nodig om een realistisch investeringsplan op te stellen (zie: paragraaf 1.5).

Tabel 1 Overzicht adviezen hoofdstuk 3: sturing en zeggenschap (1/2)

Hoofdstuk 3: Sturing en zeggenschap						
Onderdeel	Samenhang documenten	Conclusie	Aanbevelingen	In acht nemen	Heroverwegen	Doorvoeren
3.2 Besloten vennootschap	Alleen in het globaal ontwerp wordt de keuze voor een bv toegelicht. In de andere documenten wordt alleen gesproken over aandeelhouders en de oprichting van het RPIW.	- Er is nagedacht over de rechtsvorm, deze is in lijn met wat er vanuit de wetgeving geadviseerd wordt. - Er wordt gekozen voor een bv, in plaats van een nv vanwege de flexibiliteit in Nederlandse regelgeving.	Leg de keuze voor een bv bestuurlijk vast, zodat hier in de kwartiermakersfase geen discussie meer over plaatsvindt.	☐	☐	☒
3.3 Verdeling en herijking van de aandelen en zeggenschap van de AVA - Verdeling van de aandelen - Herijking van de aandelen - Zeggenschap van de AVA	- In de SOK wordt niks gezegd over de zeggenschap van de AVA. - De wens dat één gemeente geen meerderheidsaandeel mag hebben binnen het een derde deel van gemeenten is niet vastgelegd in de aandeelhoudersovereenkomst. - De besluitenlijsten in de aandeelhoudersovereenkomst komen niet overeen met de besluitenlijsten in de outline.	- De gemeenten zijn geen unaniem blok van stemmen. - De herijking van aandelen op basis van WEQ's is het uitgangspunt. In de aandeelhoudersovereenkomst zijn echter woorden opgenomen waardoor deze wens niet hard te maken is.	- Neem de consequenties mee dat gemeenten zich niet gedragen als een unaniem blok wat betreft besluitvorming. - Neem een kwaliteitsregeling op waardoor bij de herijking van aandelen o.b.v. WEQ's alleen de zittende gemeenten aandelen kunnen overkopen. - Werk de wijze van overdracht van aandelen tussen gemeenten uit. - Werk uit hoe er afgeweken kan worden van de WEQ-verdeling om te voldoen aan de eis dat geen van de gemeenten een meerderheidsaandeel heeft. - Maak van de goedkeuring van het businessplan een besluit waar een meerderheid van >87% mee in moet stemmen. - Herzie de mogelijkheid dat twee partijen (niet- gemeenten) gewone besluiten kunnen nemen. - Herzie de wenselijkheid van besluiten die op de besluitenlijst staan voor >87%, met specifieke aandacht voor het investeringsplan.	☒	☐	☐
3.4 Financiering Aandeelhouderskapitaal Vreemd vermogen	Het aantrekken van het vreemd vermogen met garantstelling door gemeenten wordt alleen in de outline genoemd. Het is niet duidelijk wat er gebeurt als dit mogelijk of toereikend is.	- De investeringsplannen zijn op het moment van het tekenen van de SOK nog niet gereed. De aandeelhoudersovereenkomst is echter wel een bijlage bij de SOK, waarmee er indirect wel een verplichting wordt aangegaan. - Er wordt met financieringsverplichtingen gerekend voor tranches van 10 jaar.	- Splits de besluitvorming van de SOK en de aandeelhoudersovereenkomst expliciet op door de aandeelhoudersovereenkomst niet als bijlage op te nemen. - Check of de besluitvorming over financiering gelijklopen met de gemeentelijke begrotingsprocedures met oog voor maximale termijnen waarover besloten mag worden.	☐	☐	☒

NB. De aanbevelingen met een uitroepteken (!) zouden voor de ondertekening van de SOK doorgevoerd moeten worden. De overige aanbevelingen kunnen tijdens de kwartiermakersfase opgepakt worden.

Tabel 2 Overzicht adviezen hoofdstuk 3: sturing en zeggenschap (2/2)

Hoofdstuk 3: Sturing en zeggenschap						
Onderdeel	Samenhang documenten	Conclusie	Aanbevelingen	In acht nemen	Heroverwegen	Doorvoeren
3.5 Inkopen en overdragen van aandelen - Nieuwe aandeelhouders - Overdragen van aandelen	- Nieuwe aandeelhouders zijn mogelijk. De voorwaarden worden geschetst in het globaal ontwerp en de outline, maar komen niet allemaal direct terug in de aandeelhoudersovereenkomst. - De gewenste voorwaarden wat betreft het overdragen van aandelen zijn niet in alle stukken volledig opgenomen, waaronder de kennisgevingstermijn.	- Er staan verschillende voorwaarden in de documenten rondom nieuwe aandeelhouders en het overdragen van aandelen. Een van de belangrijkste is het behouden van 1/3 van de aandelen bij gemeenten. Dit staat nog niet opgenomen in de aandeelhoudersovereenkomst. - Met het inkopen van aandelen door andere gemeenten is er sprake van verwatering van gemeentelijke aandelen.	11. Neem alle gewenste voorwaarden voor nieuwe aandeelhouders op in de aandeelhoudersovereenkomst.	☐	☐	☒
			12. Doorleef het effect van verwatering in de aandelen door het toetreden van nieuwe aandeelhouders.	☒	☐	☐
3.6 Bestuur en besluitvorming - Bestuur - Besluitvorming	De voorkeur voor een externe kandidaat als bestuurder wordt in alle stukken besproken. In de aandeelhoudersovereenkomst wordt ook de optie opgenomen dat de bestuurder vanuit Firan kan komen.	Bepaalde tegenmacht in de bestuurlijke besluitvorming; het bestuur bestaat uit één persoon en er is geen RvC.	13. Overweeg het instellen van een CFO (met bepaalde mandaten via een bestuursreglement), om de afhankelijkheid van één persoon te verminderen en expertise in financiën te borgen.	☐	☒	☐
			14. Neem de mogelijke risico's mee van het instellen van een bestuurder vanuit één van de partijen.	☐	☒	☐
3.7 Toezicht en advies Raad van commissarissen Raad van advies	In alle stukken worden de RvC en de raad van advies aangehaald als mogelijke organen die later worden ingesteld. Voor de RvC staat dezelfde procedure beschreven. Voor de raad van advies staat alleen in de outline dat de AVA deze, naast het bestuur, mag instellen. Dit is niet doorgevoerd in de aandeelhoudersovereenkomst.	- De keuze om te starten zonder RvC wordt toegelicht, maar er zijn ook risico's die niet worden beschreven. - De raad van advies is in de huidige opzet een vrijblijvend orgaan, waarvan nog niet duidelijk is hoe deze kan worden ingesteld, gezien de discrepantie tussen de stukken.	15. Heroverweeg de keuze om te starten zonder RvC en ondervang de mogelijke risico's.	☐	☒	☐
			16. Maak duidelijk hoe en door wie de raad van advies kan worden ingesteld.	☐	☐	☒

NB. De aanbevelingen met een uitroepteken (!) zouden voor de ondertekening van de SOK doorgevoerd moeten worden. De overige aanbevelingen kunnen tijdens de kwartiermakersfase opgepakt worden.

Tabel 3 Overzicht adviezen hoofdstuk 4: Organisatie-inrichting

Hoofdstuk 4: Organisatie-inrichting					
Onderdeel	Conclusie	Aanbevelingen	In acht nemen	Heroverwegen	Door te voeren
4.2 Kerntaken Warmtebedrijf	Kerntaken zijn op hoofdlijnen vrij compleet uitgewerkt. Kerntaak rondom 'energietransport en -netten meten' ontbreekt nog. Dit vormt een essentieel fundament voor andere kerntaken. Enkele subtaken (onder de kerntaken) zijn nog niet omschreven in het globaal ontwerp.	- Neem de taak 'inkomsten beperken' mee in de verdere uitwerking als taak van het warmtebedrijf. - Neem de taak 'energienetrichtlijnen en -patronen vaststellen' mee in de verdere uitwerking als taak van het warmtebedrijf. - Werk uit welke verantwoordelijkheden het warmtebedrijf zelf draagt en welke taken eventueel worden uitbesteed aan gespecialiseerde partijen. - Werk uit hoe de data-infrastructuur wordt ingericht (inclusief eigenaarschap en toegang tot data).	☐ ☐	☐ ☐	☒ ☒
4.3 Ondersteunende taken	Verschillende ondersteunende taken zijn op hoofdlijnen benoemd, uitwerking ontbreekt nog. Dit is logisch in deze fase.	Denk na over welke taken door het RPIW WLR worden uitgevoerd en welke worden uitbesteed. Zeker in de beginjaren van een organisatie kan het lonend zijn om deze taken niet zelf uit te voeren, omdat schaal ontbreekt.	☒	☐	☐
4.4 Warmteservice bedrijf	Er worden nog geen richtinggevende uitspraken gedaan over het gebruikmaken van een Warmteservicebedrijf. Het (grootschalig) uitbesteden van taken heeft implicaties voor de businesscase en inrichting van de (start)organisatie van het warmtebedrijf.	Werk de keuzes wat betreft het WSB expliciet in samenhang met het organisatiemodel van het warmtebedrijf. Zo kan er een gebalanceerde afweging worden gemaakt tussen efficiency, beheersbaarheid en autonomie van het warmtebedrijf.	☐	☐	☒ !

NB. De aanbevelingen met een uitroepteken (!) zouden voor de ondertekening van de SOK doorgevoerd moeten worden. De overige aanbevelingen kunnen tijdens de kwartiermakersfase opgepakt worden.

Tabel 4 Overzicht adviezen hoofdstuk 5: Businesscase (1/2)

Hoofdstuk 5: Businesscase					
Onderdeel	Conclusie	Aanbevelingen	In acht nemen	Heroverwegen	Doorvoeren
5.2 Financiering 5.2.1 Tekort van € 458 miljoen	De businesscase toont een tekort van € 458 miljoen, waarvan de dekking afhankelijk wordt gesteld van een aanvullende CAPEX-subsidie, maar het ontbreken van duidelijkheid over beschikbare regelingen brengt grote financiële risico's met zich mee.	- Benoem het tekort en de kanttekening dat er nog geen aanvullende subsidie beschikbaar is. - Voer verkennende alternatieve scenario's door waar niet uit wordt gegaan van subsidies, maar mogelijk extra stortingen van aandeelhouders.	☐	☐	☒
5.2.2 Grote afhankelijkheid van restwaarde na 2058	De businesscase laat zien dat een restwaarde de rendabiliteit positief beïnvloedt, maar de verzilvering ervan is onzeker en sterk afhankelijk van toekomstige omstandigheden. Zonder deze restwaarde verlaagt de interne rentabiliteit (IRR) van 5,12% naar 2,02%, wat vragen oproept over de robuustheid van de financiële onderbouwing.	- Maak de onzekerheden rondom de restwaarde expliciet en de aannames transparant. - Heroverweeg het doormodelleren van de businesscase voor een periode na 2058 of het opnemen van een terminal value voor de kasstromen na 2058.	☐ ☐	☐ ☒	☒ ☐
5.2.3 Dividenduitkering vóór de afronding van investeringen	In de businesscase wordt vanaf 2043 dividend uitgekeerd aan publieke aandeelhouders, terwijl investeringen pas in 2050 zijn afgerond, wat de financiële stabiliteit en lange termijn continuïteit van het warmtenet kan ondermijnen. Gezien het tekort van € 458 miljoen en grote onzekerheden, is uitstel van dividend logisch om liquiditeit en maatschappelijke doelen te waarborgen.	- Heroverweeg de dividendbelasting pas uit te keren nadat de investeringsfase volledig is afgerond. - Onderbouw expliciet en transparant de dividenduitkering in relatie tot de investeringsplannen.	☐ ☐	☒ ☐	☐ ☒
5.2.4 Ontbreken van een financiële impact van de risicoanalyse	De risicoanalyse identificeert belangrijke knelpunten voor het project, maar hun financiële impact op kasstromen, eigen vermogen en rendement is nauwelijks doorgerekend. Dit beperkt het inzicht in de robuustheid en de gevoeligheid van de businesscase voor onzekerheden zoals vertragingen en kostenoverschrijdingen.	Voer de belangrijkste risico's door via een kwantitatieve financiële scenarioanalyse of probabilistische benaderingen.	☐	☐	☒
5.2.5 Ongelijke fasering en investeringen bij gemeenten	Het moeten investeren in het warmtebedrijf voordat duidelijk is welke buurten als eerste worden aangesloten, wat kan leiden tot financiële bijdragen zonder directe voordelen. Dit risico voor draagvlak en besluitvorming vraagt om transparantie en een evenwichtige fasering in de verdere uitwerking.	Heroverweeg een verkenning per gemeente om de investering en realisatie van aansluitingen meer in lijn met elkaar te brengen.	☐	☒	☐
5.2.6 Rente op vreemd vermogen	De businesscase rekent met een rente van 3,5% voor vreemd vermogen, dit kan mogelijk anders uitvallen.	- Voer een gevoeligheidsanalyse op de 3,5% rentevoet. - Ga na of het nieuwe waarborgfonds praktische voordelen biedt.	☐ ☐	☐ ☐	☒ ☒

NB. Ons advies is om de aanbevelingen van de businesscase door te voeren voordat partijen financieel commitment moeten afgeven met het tekenen van de aandeelhoudersovereenkomst.

Tabel 5 Overzicht adviezen hoofdstuk 5: Businesscase (2/2)

Hoofdstuk 5: Businesscase						
Onderdeel	Conclusie	Aanbevelingen	In acht nemen	Heroverwegen	Doorvoeren	
5.3 Technische risicoanalyse 5.3.1. Ontbreken van kostenposten in de businesscase	• Er is geen rekening gehouden met leegstand en debiteurenrisico.	1. Neem een voorziening op in de businesscase die rekening houdt met leegstand en debiteuren.	☐	☐	☒	
		2. Werk een realistische inschatting uit van deze kosten.	☐	☐	☒	
	• Het gebruik van grond is niet meegenomen in de businesscase.	3. Neem een aparte kostenpost op voor de potentiële kosten voor pacht, huur en aanschaf van grond.	☐	☐	☒	
		4. Maak toekomstige scenarioanalyses om de kosten mee te nemen bij beperkte ruimte in de ondergrond.	☐	☐	☒	
	• Het warmteverlies in de leidingen is niet expliciet meegenomen.	5. Controleer hoe het warmteverlies door transport is verwerkt.	☐	☐	☒	
		6. Neem expliciet een factor op voor het warmteverlies in de modellering.	☐	☐	☒	
	• Administratie-, beheers- en overheadkosten zijn niet meegenomen in de pre-exploitatiefase.	7. Neem een aparte kostenpost op voor de pre-exploitatiefase.	☐	☐	☒	
		8. Zorg voor een realistische inschatting van deze kosten.	☐	☐	☒	
	• Investeringskosten per WEQ	9. Analyseer de onderliggende aannames van investeringskosten en identificeer mogelijkheden om deze te reduceren.	☐	☒	☐	
		10. Herbereken de 'onvoorzien kosten'.	☐	☒	☐	
5.3.2. Ambitieuze aannames voor inkomsten	• Er wordt uitgegaan van een ambitieuze aansluitsnelheid.	11. Modelleer alternatieve aansluitsnelheden.	☐	☐	☒	
		12. Houd rekening met de landelijke realisatiecapaciteit en marktontwikkelingen voor de jaarlijkse aansluitcapaciteit.	☐	☐	☒	
	• Het risico van vertraagde realisatie wordt nu niet meegenomen.	13. Neem scenario's op voor een vertraagde realisatie.	☐	☐	☒	
		14. Maak inzichtelijk hoe de vertragingen de kasstromen beïnvloeden.	☐	☐	☒	
	• Er wordt uitgegaan van een hoge participatiegraad van 80%, zonder duidelijke onderbouwing.	15. Modelleer scenario's van participatiegraden en maak de financiële impact inzichtelijk.	☐	☐	☒	
		16. Onderbouw de participatiegraad.	☐	☐	☒	
5.3.3 Onvolledig inzicht in financiële risico's	• Specifieke informatie over warmtebronnen ontbreekt.	17. Werk zo snel mogelijk uit welke warmtebronnen ingezet gaan worden.	☐	☐	☒	
		18. Geef prioriteit aan de planning van bronnen met lange ontwikkeltijden.	☐	☐	☒	
		19. Onderzoek alternatieve bronopties.	☐	☐	☒	
	• Er is geen differentiatie gemaakt tussen MT- en LT-aansluitingen, hierdoor zijn niet alle kosten inzichtelijk.	20. Modelleer een alternatief scenario waarin onderscheid gemaakt wordt in MT- en LT-aansluitingen.	☐	☐	☒	
		21. Onderzoek de verhouding tussen kosten en baten van LT-netten in de lokale context.	☐	☐	☒	

NB. Ons advies is om de aanbevelingen van de businesscase door te voeren voordat partijen financieel commitment moeten afgeven met het tekenen van de aandeelhoudersovereenkomst.

HOOFDSTUK 2

Inleiding

2.1 Achtergrond

De gemeenten Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest, Voorschoten en Zoeterwoude en EBN en Firan werken samen binnen het programma Warmtetransitie Leidse Regio (WLR) en hebben een intentieovereenkomst getekend voor de oprichting van het Regionaal Publiek Integraal Warmtebedrijf Warmte Leidse Regio (RPIW WLR), in lijn met de Wet collectieve warmte. Het warmtebedrijf zal 100.000 woningen en gebouwen in de regio verwarmen met restwarmte (via WarmtelinQ), geothermie en mogelijk aquathermie, met de borging van publieke waarden als uitgangspunt.

Begin 2026 willen de partijen er een samenwerkingsovereenkomst (SOK) worden getekend voor de oprichting van het RPIW WRL in 2027. Hiertoe zijn er voor de zomer van 2025 een aantal documenten opgesteld:

1. Globaal ontwerp RPIW WLR – versie 0.8.
2. Globale Businesscase – v03d.
3. Outline besturing – versie 5b.
4. Concept-SOK – versie 2.
5. Concept-aandeelhoudersovereenkomst – versie 31 juli 2025.

Er zijn tevens statuten opgesteld maar deze vallen, in overleg met de opdrachtgever, buiten de scope van deze second opinion.

2.2 Vraag

Het oprichten van een publiek warmtebedrijf is geen eenvoudige opgave en vereist veel juridische, organisatorische, financiële en technische expertise. Bovendien zijn er nog relatief weinig gemeenten die al daadwerkelijk een warmtebedrijf hebben opgericht. Tegelijkertijd is de politieke discussie op landelijk niveau nog volop in beweging, bijvoorbeeld door het rapport Verkenning Warmtebedrijven (december 2024).² Het blijft daarmee in zekere zin een pioniersopgave in een dynamische omgeving.

Berenschot is gevraagd om een second opinion uit te voeren op de documenten van het RPIW WLR. Deze second opinion is een onafhankelijke en deskundige beoordeling van de concept-stukken voor de oprichting van het RPIW WLR. De second opinion is bedoeld om met het oog op de oprichting te beoordelen of de wijze waarop het RPIW WLR wordt georganiseerd passend is bij de beoogde doelstelling van het RPIW WLR. Er is gevraagd om scherp te zijn en mogelijke verbeterpunten en aanbevelingen te formuleren. Berenschot is nadrukkelijk gevraagd om vanuit de bril van het RPIW WLR te kijken en niet specifiek vanuit één van de beoogde aandeelhouders.

² [Verkenning Warmtebedrijven - Voldoende uitvoeringskracht voor doelstellingen warmtelevering | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

2.3 Leeswijzer

De second opinion kijkt naar drie onderdelen van de oprichting van het RPIW WLR:

1. Sturing en zeggenschap.
2. Organisatie-inrichting.
3. Businesscase.

Deze drie onderdelen worden op deze volgorde in de volgende drie hoofdstukken beschouwd. De hoofdstukken zijn als volgt opgebouwd: eerst wordt samengevat wat er in de verschillende stukken beschreven staat, vervolgens is er gekeken naar de samenhang en discrepantie tussen de stukken, met tot slot de conclusies en de aanbevelingen.

In de bijlage vindt u nog extra toelichting op:

1. de uitkomsten van de interviews
2. het NBility-model, toegepast op de organisatie-inrichting
3. een juridische check op de concept-SOK en de outline besturing
4. AVA: gewone en zware besluiten.

2.4 Aandachtspunt: kwartiermakersfase versus RPIW WLR

Aandachtspunt is het verschil tussen de projectstructurering gedurende de kwartiermakersfase en de voorziene governance van het RPIW WLR. In de concept-SOK zijn afspraken gemaakt over de besluitvorming gedurende de kwartiermakersfase (artikel 4 in de SOK). De focus van deze second opinion ligt echter niet op de projectstructurering tijdens de kwartiermakersfase maar op de governance en de onderliggende businesscase van het op te richten RPIW WLR: hoe is die governance bedoeld en is die governance passend bij de beoogde doelstellingen?

2.5 Disclaimer

Berenschot biedt met deze second opinion een onafhankelijke beoordeling en reflectie op de plannen voor de oprichting van het RPIW WLR. Deze beoordeling is uitgevoerd binnen de beschikbare tijd en middelen, op basis van aangeleverde informatie en gesprekken met betrokken partijen. Onze bevindingen zijn gebaseerd op de beschikbare informatie op het moment van opstellen; het ontbreken of onjuist zijn van gegevens kan onze conclusies beïnvloeden. Onze adviezen blijven beperkt tot wat binnen de gestelde kaders redelijkerwijs mogelijk is.

Het succes van de realisatie en besluitvorming door derden valt buiten onze invloed, en de verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de opdrachtgever en eventuele samenwerkingspartners.

Met betrekking tot de review van de globale businesscase beperken wij ons tot de beoordeling van de financiële businesscase zoals die is opgesteld. We toetsen de interne consistentie van het model, de uitkomsten en de wijze waarop de financiële parameters zijn toegepast. Daarbij gaan we nadrukkelijk niet in op het technisch ontwerp van het warmtenet, noch controleren we de juistheid of volledigheid van de aangeleverde aannames (zoals begrote investeringen voor specifieke leidingen) en invoergegevens, waaronder de input van Greenvis. Deze elementen worden als gegeven beschouwd en vallen buiten de scope van deze analyse. Wel doen we uitspraken als wij bepaalde aannames te hoog of te laag achten op basis van onze expertise. Tot slot bevelen wij aan dat alle aannames die ten grondslag aan de businesscase voor oprichting van het RPIW WLR gevalideerd moeten worden.

HOOFDSTUK 3

Sturing en zeggenschap

Sturing en zeggenschap zijn belangrijke onderdelen voor een organisatie. Bij wie liggen bepaalde bevoegdheden en hoe loopt de besluitvorming? Voor een organisatie zijn hier veel verschillende mogelijkheden en keuzes in te maken, afhankelijk van de rechtsvorm en de gewenste sturing vanuit verschillende partijen. Daarbij komt ook kijken op welke manier geborgd wordt dat besluiten goed genomen worden en daar toezicht op wordt gehouden. In dit hoofdstuk komen deze onderdelen aanbod. Er wordt ingegaan op de rechtsvorm, de aandelenverhouding en de zeggenschap van de aandeelhouders, de besluitvorming, het bestuur, de financiering, de overdracht van aandelen, en het toezicht en advies.

3.1 Aanpak: documentenvergelijking op zes onderdelen

Voor sturing en zeggenschap kijken we naar de volgende onderdelen: de rechtsvorm, de aandelenverhouding en de zeggenschap van de aandeelhouders, de besluitvorming en het bestuur, de financiering, de overdracht van aandelen, en het toezicht en advies.

Er zijn een viertal documenten opgesteld waarin voor het RPIW WLR de sturing en zeggenschap zijn opgeschreven:

- Het globaal ontwerp – versie 0.8.
- Outline besturing – versie 5b.
- Concept-SOK– versie 2.
- Concept aandeelhoudersovereenkomst – versie 31 juli 2025.

Per document is er gekeken wat er over een bepaald onderdeel opgeschreven staat. Vervolgens is er gekeken naar drie aspecten:

1. De samenhang: in hoeverre komt de inhoud in de verschillende stukken overeen of zijn er discrepanties?
2. De conclusies: welke conclusies kunnen er getrokken worden op basis van de inhoud, waarbij gekeken is naar de volledigheid en mogelijke risico's voor de oprichting van het warmtebedrijf?
3. De aanbevelingen: Welke stappen zouden er nog gezet moeten worden richting de oprichting van het warmtebedrijf? Hierbij zijn drie typen aanbevelingen te onderscheiden:
 - a. Welke punten moeten er in acht genomen worden?
 - b. Welke punten adviseren wij te heroverwegen?
 - c. Welke punten adviseren wij nog door te voeren?

3.2 Een besloten vennootschap

Het RPIW WLR wordt opgericht als een besloten vennootschap. In deze paragraaf kijken we naar wat er in de stukken staat opgeschreven over de bv-constructie. In deze paragraaf staat beschreven wat er in de verschillende stukken is opgenomen, of de stukken congruent zijn en geven we aanbevelingen.

3.2.1 Wat staat er in de stukken?

3.2.1.1 Globaal ontwerp

In het globaal ontwerp staat dat het RPIW WLR wordt opgericht als besloten vennootschap (bv). Het RPIW WLR moet voldoen aan de wetgeving, waaronder de nieuwe Wcw. Daarom moet het warmtebedrijf aandeelhouders kennen, met daarbij een meerderheid van publieke aandeelhouders. Dit kan in de vorm van een naamloze vennootschap (nv) of een besloten vennootschap (bv). Vanwege de flexibiliteit in Nederlandse regelgeving wordt er door de werkgroep gekozen voor een bv.

3.2.1.2 Outline besturing

In de outline besturing staat dat het RPIW WLR wordt opgericht en dat de notaris een aandeelhoudersovereenkomst en statuten zal opstellen.

3.2.1.3 Samenwerkingsovereenkomst

In de concept-SOK staat benoemd dat het RPIW WLR wordt opgericht en dat er een oprichtingsakte wordt opgesteld. Hierin staat niet benoemd dat de rechtsvorm van het RPIW WLR een besloten vennootschap zal zijn.

3.2.1.4 Aandeelhoudersovereenkomst

In de aandeelhoudersovereenkomst wordt gesproken over het Regionaal Publiek Integraal Warmtebedrijf Leidse Regio als besloten vennootschap (Ondergetekende, IX).

3.2.2 Samenhang, conclusies en aanbevelingen

In alle documenten wordt uitgegaan van een vennootschap, waarbij de gemeenten, EBN en Alliander allemaal aandeelhouders zijn. In het globaal ontwerp wordt deze redenering toegelicht aan de hand van Nederlandse wet- en regelgeving. In de aandeelhoudersovereenkomst wordt het RPIW WLR ook als bv opgenomen als één van de ondergetekenden.

3.2.2.1 Conclusies en aanbevelingen

De keuze voor een bv stellen wij hier niet ter discussie, maar in de aanloopfase naar de oprichting van het RPIW WLR is het belangrijk dat deze keuze bestuurlijk is vastgelegd, zodat deze keuze niet meer in twijfel getrokken wordt en de stappen voor de oprichting van een bv gezet kunnen worden zonder dat deze keuze op een later moment weer ter discussie wordt gesteld. Het is de vraag of deze keuze daadwerkelijk en afdoende is vastgelegd door deze (alleen) in het globaal ontwerp op te nemen.

De keuze voor de oprichting van een bv brengt vervolgstappen met zich mee voor de manier waarop het bedrijf moet worden opgericht, zoals het opstellen van statuten en een aandeelhoudersovereenkomst. Op dit moment is AKD bezig met de uitwerking van deze stukken, maar is het niet duidelijk of de keuze voor een bv ergens bestuurlijk is vastgelegd.

Dit komt onder andere door artikel 3.5 uit de SOK, waarin wordt gesteld dat het globaal ontwerp in de kwartiermakersfase wordt aangescherpt. Impliciet lezen wij hier dat de keuze voor een rechtsvorm nog kan worden aangescherpt.

Wij adviseren het volgende (door te voeren):

1. Leg de keuze voor een bv bestuurlijk vast, zodat hier in de kwartiermakersfase geen discussie meer over plaatsvindt.

3.3 Verdeling en herijking aandelen en zeggenschap AVA

We kijken in deze paragraaf naar de wijze waarop de aandelen verdeeld worden en het bijbehorende zeggenschap van de algemene vergadering van aandeelhouders (AVA). In deze paragraaf staat beschreven wat er in de verschillende stukken is opgenomen, of de stukken congruent zijn en geven we aanbevelingen.

3.3.1 Wat staat er in de stukken?

3.3.1.1 Globaal ontwerp

Verdeling (paragraaf 7.4)

Een belangrijke keuze die partijen dienen te maken, is de grootte van het aandeel in het RPIW WLR. De grootte van het aandeel is voor een belangrijk deel bepalend voor de verhouding die ontstaat tussen de partijen én de invloed die zij kunnen uitoefenen op het (bestuur van het) RPIW WLR.

Naast het aandeel dat gemeenten in gezamenlijkheid nemen in het RPIW WLR, is het ook belangrijk om afspraken te maken over de percentuele verdeling tussen gemeenten onderling. Een verdeling op basis van de warmtevraag lijkt de meest eerlijke (en daarmee de beste) verdeelsleutel.

Herijking (paragraaf 7.4)

Het voorstel om het verschil in timing van de warmtevraag glad te strijken, is om de gehele opgave tot 2050 als uitgangspunt te nemen en deze periodiek te herijken.

Zeggenschap AVA (paragraaf 7.3)

Aandeelhouders hebben op hoofdlijnen invloed op de strategie en het beleid van het RPIW WLR. Om dit te waarborgen, worden belangrijke besluiten ter goedkeuring voorgelegd aan de AVA.

3.3.1.2 Outline besturing

Verdeling (paragraaf 4.1, 4.2 en 4.7)

In de outline worden twee mogelijke scenario's benoemd (artikel 4.1). Echter is het 2^e scenario niet meer van toepassing. Dit betekent dat EBN, Alliander en gemeenten een aandeel van 33,3% verwerven.

Paragraaf 4.2. stelt dat de WLR-gemeenten er de voorkeur geven aan om de onderlinge verdeling van het totale gemeenschappelijke aandeelhouderspercentage te maken aan de hand van de warmtevraag (uitgedrukt in warmte-equivalenten (WEQ)). Daarbij is het de wens van de WLR-gemeenten dat geen van de gemeenten een 'meerderheidsaandeel' heeft ten opzichte van een andere gemeente binnen het gemeenschappelijke aandeelhouderspercentage.

In paragraaf 4.7. worden de scenario's in het kader van de besluitvorming verder uitgewerkt, met aandacht voor wat de percentages betekenen voor de aandelen. Er worden in totaal 3.000 aandelen uitgegeven, verdeeld over de acht verschillende aandeelhouders.

Herijking (paragraaf 4.2)

Het voorstel is om de eerste herijking van de aandelenverhouding te doen met het vaststellen van de warmteprogramma's in 2026, met vervolgens een herijking op 31 oktober 2036 en 31 oktober 2046.

Zeggenschap AVA (paragraaf 4.4, 4.5 en 4.7)

Paragraaf 4.4 stelt dat de AVA:

- het bestuur benoemt
- beslist over zaken waar goedkeuring van de aandeelhouders voor nodig is met een lichte meerderheid (gewoon besluit)
- beslist over zaken waar goedkeuring van de aandeelhouders voor nodig met een zware meerderheid (zwaar besluit)
- in de statuten een bevoegdheid krijgt om aanwijzingen te geven aan het bestuur
- op basis van de wet een zogenaamde restbevoegdheid heeft.

Paragraaf 4.5 stelt dat het businessplan jaarlijks goedgekeurd wordt door de AVA. Dit geldt ook bij contracten die meer dan 10% afwijken van het businessplan of een bedrag van € 2,5 miljoen te boven gaan.

Paragraaf 4.7 stelt dat voor het nemen van zware besluiten 87% van de aandelen nodig is; voor het nemen van gewone besluiten is 66,7% van de aandelen nodig.

3.3.1.3 Samenwerkingsovereenkomst**Verdeling (artikel 3.2)**

In de concept-SOK wordt op dit moment uitgegaan van een verdeling van aandelen waarbij EBN en Firan allebei 33,33% van de aandelen hebben en gemeenten gezamenlijk ook 33,33% (artikel 3.2). Deze 33,33% van de aandelen wordt onder de gemeenten verdeeld op basis van het aantal woningequivalenten dat is aangesloten aan het RPIW WLR per gemeente in het eindbeeld in 2050 (artikel 3.2.3). De verdeling van de aandelen tussen de gemeenten is uitgewerkt in bijlage 4 van de SOK. Deze bijlage hebben wij niet ontvangen.

Herijking (artikel 3.2.3)

De onderlinge verdeling wordt herijkt per 31 december 2026 op basis van de warmtevraag van de projecten in het RPIW WLR tot 2050 (berekend op basis van de WEQ's). Dit is nader uitgewerkt in de aandeelhoudersovereenkomst. Nota bene: de aandeelhoudersovereenkomst vormt een bijlage bij de SOK.

Zeggenschap AVA

Over zeggenschap is niets expliciets opgenomen.

3.3.1.4 Aandeelhoudersovereenkomst**Verdeling (overweging B)**

In de aandeelhoudersovereenkomst geeft onderstaande tabel de verhoudingen weer:

Tabel 6: verdeling aandelen (bron: aandeelhoudersovereenkomst).

Naam	Aantal Aandelen	Percentage totaal
Alliander	100.000	33,33%
EBN	100.000	33,33%
Katwijk	19.300	6,42%
Leiden	49.200	16,41%
Leiderdorp	9.300	3,11%
Oegstgeest	9.500	3,16%
Voorschoten	9.700	3,24%
Zoeterwoude	3.000	1%
Totaal	300.000	100%

Herijking (artikel 7.9, 7.10, 7.11 en 7.12)

Herijking van de aandelen van de gemeenten is voorzien in artikel 7.9 op 31 oktober 2036 en 31 oktober 2046. Herijking geschiedt bij voorkeur door middel van onderlinge overdracht van de aandelen tussen de gemeenten (artikel 7.10), waarbij het streven is om het gezamenlijk aandelenbelang op 33,33% te houden (artikel 7.11). Tot slot worden partijen in de gelegenheid gesteld om hun aandeelhoudersbelang te handhaven tegen het percentage dat geldt vlak voor de desbetreffende uitgifte.

Zeggenschap (artikel 3.14, 3.19, 6.2 en 6.3.)

Artikel 3.14 stelt dat:

- zaken opgenomen in bijlage 2 van de aandeelhoudersovereenkomst goedkeuring van de Raad van Commissarissen (RvC) behoeven of, indien er nog geen RvC is ingesteld, van de AVA met een meerderheid van 66,7% (artikel 3.14.1)
- zaken opgenomen onder nummer 13 in bijlage 3 van de aandeelhoudersovereenkomst goedkeuring van de AVA behoeven en de RvC (indien deze is ingesteld) met een meerderheid van 87% (artikel 3.14.2).

Artikel 3.19 stelt dat het bestuur elk jaar het concept-businessplan opstelt en ter goedkeuring voorlegt aan de AVA.

Artikel 6.2 stelt dat gewone besluiten genomen worden met een meerderheid van ten minste 66,7% van de uitgebrachte stemmen. Artikel 6.3 stelt dat bijzondere besluiten genomen worden met een meerderheid van tenminste 87% van de stemmen.

Nota bene: bijlagen 2 en 3 zijn opgenomen in bijlage 4 van dit rapport.

3.3.2 Samenhang, conclusies en aanbevelingen

3.3.2.1 Samenhang

De volgende punten vallen op, en dienen mogelijk eenduidig verwerkt te worden:

- De outline kent nog twee scenario's voor verdeling van de aandelen. Alle overige documenten spreken van een verdeling in drie gelijke delen.
- In de concept-SOK wordt niks gesteld over de zeggenschap van de AVA, dit is indirect vastgelegd via de aandeelhoudersovereenkomst in de bijlage bij de SOK.
- De wens dat geen van de gemeenten een 'meerderheidsaandeel' verkrijgt bij een aandelentransactie is opgenomen in de outline maar heeft geen plek gekregen in de aandeelhoudersovereenkomst.
- De besluitenlijsten in de aandeelhoudersovereenkomst sluiten niet aan bij de besluitenlijsten in de outline. In de aandeelhoudersovereenkomst lijken de 'gewone' besluiten te ontbreken. De lijst van besluiten die in bijlage 2 van de aandeelhoudersovereenkomst staat zou een 66,7%

meerderheid benodigen (artikel 3.1.4), maar wordt in de outline beschouwd als een lijst van 'zware' besluiten.

- Het aantal aandelen dat kan worden uitgegeven verschilt tussen de outline en de aandeelhoudersovereenkomst. In de outline wordt uitgegaan van in totaal 3.000 aandelen (paragraaf 4.7), in de aandeelhoudersovereenkomst zijn dit er 300.000 (Overweging B).

3.3.2.2 Conclusies en aanbevelingen

We gaan uit van de aandeelhoudersverdeling als opgenomen in de aandeelhoudersovereenkomst. Deze aandelenverhouding kent meerdere aandachtspunten.

De gemeenten vormen geen unaniem blok van stemmen

De gemeenten worden in deze verdeling als één partij beschouwd, maar zijn zes separate gemeenten met verschillende belangen en opgaven. In de praktijk zullen zij hierdoor geen homogeen front vormen. De gemeenten verschillen wezenlijk in hun uitgangspositie, urgentie, financiële draagkracht en mate van betrokkenheid. Als voorbeeld heeft Katwijk te maken met beperkte beschikbaarheid in de ondergrond voor warmtenetten, terwijl deze beperking voor andere gemeenten in mindere mate geldt. Zoeterwoude en Leiderdorp zijn sterk afhankelijk van bovenlokale bronnen, terwijl deze afhankelijkheid voor andere gemeenten minder opgaat. Deze verschillen leiden tot uiteenlopende belangen en risicopercepties, waardoor de gemeenten zich in de praktijk waarschijnlijk niet als één blok zullen gedragen.

Wij adviseren (in acht te nemen):

2. Neem in acht dat gemeenten zich niet als een unaniem blok zullen gedragen en dat dit mogelijk vertraging oplevert in de besluitvorming van het RPIW WLR.

De verdeling op basis van WEQ, met elke tien jaar herijkingsmogelijkheden

De verdeling onder gemeenten is gemaakt op basis van WEQ's in het eindbeeld in 2050. Deze onderlinge verdeling wordt eind 2026 herijkt, wanneer alle warmteprogramma's zijn vastgesteld. Voor de oprichting van het RPIW WLR moet een financieringsbesluit genomen worden door alle partijen. Hiervoor moet dus de aandelenverhouding duidelijk zijn. Dit betekent dat begin Q4 2026 de aandelen verdeeld moeten worden. Indien gemeenten hierna nog warmteprogramma's vaststellen, betekent dit dat mogelijk begin 2027 de aandelen herverdeeld moeten worden.

Daarnaast vindt elke tien jaar een periodieke herijking van aandelen plaats tussen gemeenten. De aandeelhoudersovereenkomst voorziet in enkele voorwaarden waaronder deze herijking van aandelen mogelijk is, maar deze voorwaarden zijn erg afgezwakt door woordkeuzes als 'het streven is' en 'bij voorkeur'.

Wij adviseren (door te voeren):

3. Voer een blokkeringsregeling/kwaliteitsregeling in waarin wordt vastgesteld dat bij de herijking van aandelenverdeling op basis van WEQ's de aandelen die in handen zijn van gemeenten alleen overgenomen mogen worden door de al zittende aandeelhoudende gemeenten. Als dit niet opgenomen wordt, is het bijvoorbeeld ook mogelijk dat Firan, EBN of een nieuwe aandeelhouder de aandelen van een gemeente overkoopt.
4. Werk de wijze waarop de overdracht van aandelen tussen gemeenten plaatsvindt uit. Hoe wordt bepaald welke gemeente de aandelen van een andere gemeente overkoopt, hoe wordt de waardering gedaan, waarmee wordt de prijs bepaald, etc.?
5. Als het de wens is dat geen van de gemeenten een 'meerderheidsaandeel' verkrijgt bij een aandelentransactie dient dit te worden opgenomen in de aandeelhoudersovereenkomst. Dit maakt de herijking van aandelen echter een stuk complexer. Er dient een uitzonderingsregel opgenomen te worden die harder dient te zijn dan hetgeen de outline voorschrijft. Er dient

expliciet opgenomen te worden hoe er wordt afgeweken van de WEQ-verdeling om ervoor te zorgen dan niet één gemeente tot een meerderheidsaandeel kan komen. Daarbij dient ook in acht genomen te worden of er al dan niet afgeweken mag worden van de verdeling in drie gelijke delen.

Zeggenschap AVA

De zeggenschap binnen de AVA is met name geregeld door twee typen besluiten die zijn opgenomen in de besluitenlijsten. De besluitenlijsten zijn, zoals deze opgenomen zijn in de aandeelhoudersovereenkomst, voor de volledigheid opgenomen in bijlage 4 van dit rapport. Opvallend is dat het businessplan benoemd is als een 'gewoon' bestuursbesluit, waar 66,7% mee moet instemmen (bijlage 2 van de aandeelhoudersovereenkomst). Gegeven het belang van dit document ligt het in de rede om hiervan een besluit te maken waar minimaal 87% mee moet instemmen, mede vanwege de opmerking in de outline (paragraaf 4.7) dat WLR-gemeenten sturingsmogelijkheden hebben in het goedkeuren van het businessplan.

Wij adviseren (door te voeren):

6. Maak de goedkeuring van het businessplan tot een besluit waar minimaal 87% van de aandelen mee in moet stemmen. Dit biedt de gemeenten de ruimte om middels het (goedkeuren van het) businessplan sturing uit te oefenen.

Het huidige zeggenschapsmodel is gebaseerd op het aandelenpercentage. Dat is op zich een logische keuze, passend bij het principe *wie betaalt, bepaalt*. In de praktijk betekent dit echter dat Alliander en EBN samen de benodigde meerderheid hebben voor 'gewone' besluiten, waardoor zij deze zelfstandig kunnen nemen. Wij vragen ons af of dit wenselijk is. Er is immers bewust gekozen om gezamenlijk op te trekken met de gemeenten en daarbij ook hun inbreng op het gebied van beleid en maatschappelijke belangen te benutten. Om te voorkomen dat de rol van de (kleinere) gemeenten ondergesneeuwd raakt, kan er worden gekeken naar alternatieve constructies. Het is een mogelijkheid om iedere partij één stem te geven, zoals ook is vastgelegd in de statuten van Alliander ten aanzien van de besluitvorming binnen Alliander. Gezien de substantiële verschillen in financiële inbreng en bijbehorende risico's, is dat wellicht voor de grotere partijen minder aantrekkelijk. Ander mogelijkheden zijn het instellen van een commissie waarin de gemeenten gezamenlijk vertegenwoordigd zijn en via die weg hun stem kunnen laten gelden, of categorieën in te bouwen waar gemeenten wel een grotere zeggenschap in hebben (naast de hieronder genoemde 87%-categorie).

Wij adviseren (te heroverwegen):

7. Herzie de gewenste meerderheid van 66,7% bij gewone besluiten en pas die aan, zodat er geen besluiten genomen kunnen worden door de twee grote partijen niet zijnde gemeenten.

In de aandeelhoudersovereenkomst is een lijst van besluiten opgenomen die nu minimaal 87% van de in de vergadering uitgebrachte stemmen vergen. In deze lijst van besluiten staat ook het aannemen van een toekomstig investeringsplan (bijlage 3 aandeelhoudersovereenkomst onder 21), welk besluit leidt tot een financieringsverplichting per partij. Voor het goedkeuren van onder andere de investeringsplannen is daarmee ten minste altijd de instemming van Alliander en EBN vereist, maar instemming van twee (grotere) gemeenten is voldoende. Hiermee kunnen partijen dus een besluit nemen over de inzet van middelen van andere partijen. Los van het feit dat partijen graag zelf over hun middelen besluiten, zijn gemeenten ook gebonden aan interne begrotingsprocedures (zie paragraaf 3.4.2.2).

Wij adviseren (te heroverwegen):

8. Herzie de besluiten met de meerderheid van 87% die nu opgenomen is in bijlage 3 van de aandeelhoudersovereenkomst. Het is mogelijk niet wenselijk dat die besluiten genomen kunnen worden met een meerderheid van 87%. Specifiek voor het aannemen van toekomstige investeringsplannen en mogelijk het goedkeuren van businessplannen kan unanimiteit in stemmen gewenst of zelfs noodzakelijk zijn, in verband met gemeentelijke begrotingsprocedures.

3.4 Financiering van het RPIW WLR

Het warmtebedrijf moet middelen hebben om te kunnen investeren in warmtenetten en om warmte te kunnen exploiteren. Naast de inkomsten vanuit subsidies en klanten, zijn er twee typen financiering die belangrijk zijn voor de oprichting van het warmtebedrijf: het aandeelhouderskapitaal en het vreemd vermogen. In deze paragraaf staat beschreven wat er in de verschillende stukken is opgenomen, of de stukken congruent zijn en geven we aanbevelingen.

3.4.1 Wat staat er in de stukken?

3.4.1.1 Globaal ontwerp

Aandeelhouderskapitaal (paragraaf 8.3 en 7.4)

Aandeelhouders dienen kapitaalstortingen toe doen om het RPIW WLR te voorzien van financiële middelen (8.3). Dit gaat over de periode van 2027 tot en met 2050. De inschatting in het globaal ontwerp is dat er een totale financiële inbreng van € 326 miljoen nodig zal zijn.

Het kapitaal wordt in tranches ter beschikking gesteld, mede afhankelijk van de voortgang van projecten en de prognoses voor de voorliggende periode (7.4). Het bestuur stelt een voorstel op, dit wordt ter besluitvorming voorgelegd aan de AVA.

De kapitaal inbreng wordt niet gelabeld per gemeente en wordt dus niet alleen gebruikt voor projecten binnen de eigen gemeente.

Financiering vreemd vermogen (paragraaf 8.6)

Eén van de uitgangspunten is dat 80% van de financieringsbehoefte wordt ingevuld met vreemd vermogen. Dit is mogelijk omdat de Rijksoverheid in het verlengde van de Wcw werkt aan instrumentarium om de financiering van collectieve warmte te ondersteunen. Voor dit vreemd vermogen gelden rentekosten van 3,5%.

3.4.1.2 Outline besturing

Aandeelhouderskapitaal (paragraaf 4.3)

Iedere aandeelhouder geeft financieel commitment af voor de financiering op basis van tranches. De eerste tranche loopt van 2027 tot 2036. De daadwerkelijke storting van kapitaal vindt jaarlijks plaats. Het precieze bedrag wordt dan ook jaarlijks vastgesteld in het businessplan, met een goedkeuring van de AVA. De aandeelhouders krijgen uiterlijk 30 september het businessplan, en indien van toepassing het *Voorstel financiële inbreng RPIW WLR tranche 1,2 of 3* in de jaren 2026, 2035 en 2045, waarna het uiterlijk op 31 oktober van dat jaar moet worden goedgekeurd door de aandeelhouders.

Financiering met vreemd vermogen (paragraaf 4.3)

Wat betreft het aantrekken van vreemd vermogen voor het RPIW WLR dient er een garantie af gegeven te worden. Onderzocht wordt of het aantrekken van vreemd vermogen aantrekkelijker is om via de aandeelhouders te laten verlopen. In de SOK, aandeelhoudersovereenkomst of statuten wordt opgenomen om dit te onderzoeken.

3.4.1.3 Samenwerkingsovereenkomst

Aandeelhouderskapitaal (artikel 3.3)

Er is een globale businesscase opgesteld voor het RPIW WLR. In de kwartiermakersfase wordt deze businesscase verder aangescherpt tot de definitieve businesscase (inclusief een meerjarenprognose/ondernemingsplan). Deze businesscase geeft inzicht in de financiële inbreng van partijen en wordt bij de aandeelhoudersovereenkomst gevoegd.

Financiering vreemd vermogen (artikel 5.2.5 en 7.3)

De uitwerking en de voorbereiding van de financiering van het RPIW WLR vinden plaats tijdens de kwartiermakersfase, als onderdeel van het stappenplan (artikel 5.2.5).

Bij het ondertekenen van de SOK gaan partijen ervan uit dat er een waarborgfonds voor warmtenetten komt (of een vergelijkbare regeling), waar het RPIW WLR aanspraak op kan maken voor de garantie van externe financiering (artikel 7.3).

3.4.1.4 Aandeelhoudersovereenkomst

Aandeelhouderskapitaal (artikel 7)

Partijen committeren zich aan een bepaalde financiële inbreng in de Vennootschap, gedeeltelijk conditioneel en gedeeltelijk onconditioneel, waarbij de eerste tranche onconditioneel is en de tweede en derde tranche conditioneel (artikel 7.1.1 – 7.1.3).

Iedere aandeelhouder is onvoorwaardelijk gehouden om het in het investeringsplan 2027 – 2036 opgenomen bedrag in de vorm van een agiostorting op de door hem gehouden aandelen te verrichten (artikel 7.2). Voor tranche 2 en tranche 3 geldt latere besluitvorming met ten minste een goedkeuring door een meerderheid van 87% in de AVA (artikel 7.3).

Jaarlijks zullen de aandeelhouders het vastgelegde bedrag in het investeringsplan als agio op de door hem gehouden aandelen storten (artikel 7.5).

Indien de financiering in een tranche onvoldoende blijkt, kan aan de aandeelhouders additionele financiering gevraagd worden. Als de aandeelhouders niet binnen drie maanden tot overeenstemming komen, is er nog een periode van maximaal zes maanden om tot additionele afspraken te komen. Uiteindelijk kan geen van de aandeelhouders verplicht worden tot het verstrekken van additionele inbreng (artikel 7.8).

Financiering vreemd vermogen

n.v.t.

3.4.2 Samenhang, conclusies en aanbevelingen

3.4.2.1 Samenhang

In het globaal ontwerp is een inschatting opgenomen van de financiële inbreng die nodig is vanuit de aandeelhouders. In de overige documenten is hier geen getal voor opgenomen. Dit is geen aandachtspunt, maar begrijpelijk omdat de businesscase nog verder wordt uitgewerkt tijdens de kwartiermakersfase.

In alle documenten wordt gesproken over financiering in tranches, waarbij er drie tranches zijn: 2027 – 2036, 2037 – 246 en 2047 – 2056. Er wordt steeds per tranche commitment gevraagd aan financiering die de aandeelhouders via een agiostorting moeten leveren.

Een aandachtspunt daarbij is:

- de financiering van het vreemd vermogen: in de outline is opgenomen dat de aandeelhouders een garantie dienen af te geven wat betreft het aantrekken van vreemd vermogen voor het RPIW WLR. Dit staat verder niet vermeld in andere stukken. De vraag is wat er gebeurt als er geen waarborgfonds voor warmtenetten (of iets vergelijkbaars) wordt opgericht, of als dit niet toereikend is voor het aantrekken van het vreemd vermogen voor het RPIW WLR.

3.4.2.2 Conclusies en aanbevelingen

De aandeelhoudersovereenkomst maakt als bijlage 3 onderdeel uit van de SOK. Met de ondertekening van de SOK wordt derhalve tevens ingestemd met de aandeelhoudersovereenkomst. In deze overeenkomst zijn bepalingen opgenomen omtrent de financiële inbreng van de betrokken partijen. De eerste financiële bijdrage heeft betrekking op de periode 2027–2036 (tranche 1). Deze inbreng dient per partij te worden vastgelegd in een investeringsplan, dat vervolgens als bijlage 4 aan de aandeelhoudersovereenkomst moet worden toegevoegd. Op dit moment ontbreekt deze bijlage echter nog. Het investeringsplan (inclusief de daarbij behorende financiering) voor tranche 1 wordt naar verwachting afgerond aan het einde van het derde kwartaal of het begin van het vierde kwartaal van 2026, kort voor de geplande oprichting. De ondertekening van de SOK staat gepland voor begin 2026. Dit betekent dat bij ondertekening van de SOK de omvang van de investeringen per partij nog niet bekend zal zijn. Partijen kunnen geen financiële verplichtingen aangaan zonder dat de benodigde cijfers beschikbaar zijn. Dit zou echter wél het geval zijn indien vooruitlopend op het investeringsplan reeds tot ondertekening van de aandeelhoudersovereenkomst wordt overgegaan. Om die reden wordt geadviseerd de besluitvorming te splitsen en de aandeelhoudersovereenkomst pas te ondertekenen zodra ook het bijbehorende investeringsplan voor tranche 1 gereed is.

Om de besluitvorming zuiver te houden adviseren wij (door te voeren):

9. Splits de besluitvorming ten aanzien van de SOK en de oprichting met bijhorende aandeelhoudersovereenkomst (en financieringsvraag). Dit biedt de gelegenheid om in de kwartiermakersfase de businesscase nader uit te werken en het investeringsplan voor tranche 1 op te stellen waarin de concrete investeringsbedragen per partij opgenomen zijn. Mogelijk volstaat het ook om in de besluitvorming ten aanzien van de SOK artikel 7.1 – 7.8 uit de aandeelhoudersovereenkomst buiten de besluitvorming te houden totdat het eerste investeringsplan gereed is. In de concept-SOK is artikel 7.1.c weliswaar als voorwaarde opgenomen voor oprichting, maar dit artikel beschrijft niet dat het besluit tot oprichting ook het daadwerkelijke investeringsbesluit betreft.

Aangezien de gemeenteraad als gevolg van artikel 189 van de Gemeentewet alleen de bevoegdheid (budgetrecht) heeft om de begroting vast te stellen, dient er voor investeringsbeslissingen die genomen dienen te worden door gemeenten aangesloten te worden bij de gemeentelijke procedures. Gemeenteraden dienen jaarlijks vóór 15 november de programmabegroting voor het volgende jaar vast te stellen (artikel 191 van de Gemeentewet). Het begrotingsjaar betreft het kalenderjaar (artikel 189 van de Gemeentewet). Er wordt een meerjarenraming (artikel 190 lid 1 van de Gemeentewet) opgesteld voor de drie op het begrotingsjaar volgende jaren, maar dit betreffen ramingen. Investeringsbesluiten verlopen conform het vaststellen van de programmabegroting zoals hierboven beschreven.

Om de besluitvorming ten aanzien van de financieringsverplichting voor de verschillende tranches vlekkeloos te laten verlopen adviseren wij (in acht te nemen):

10. Check of de besluitvorming voor respectievelijk financieringsverplichting voor tranche 1, 2 en 3 aansluiten bij de gemeentelijke begrotingsprocedures rekening houdend met de maximale termijnen waarvoor besluiten genomen mogen worden.

3.5 Inkopen en overdragen van aandelen in het RPIW WLR

Bij de oprichting van het RPIW WLR wordt er een verdeling van aandelen gemaakt tussen de zes gemeenten, EBN en Alliander. Binnen een besloten vennootschap is het mogelijk om aandelen te kopen en over te dragen. In deze paragraaf staat beschreven wat er in de verschillende stukken is opgenomen, of de stukken congruent zijn en geven we aanbevelingen.

3.5.1 Wat staat er in de stukken?

3.5.1.1 Globaal ontwerp

Nieuwe aandeelhouders (paragraaf 7.5)

In het globaal ontwerp staat opgenomen dat nieuwe aandeelhouders mogen toetreden als ze voldoen aan kwaliteitseisen dat de nieuwe aandeelhouder een publiek rechtspersoon is. Deze toetreding gebeurt via de uitgifte van nieuwe aandelen, waarbij er voorwaarden kunnen worden gesteld aan de toetreding. Fusies met andere publieke warmtebedrijven zijn mogelijk, mits goedgekeurd door de AVA.

Overdragen van aandelen (paragraaf 7.5)

Uittreden is mogelijk. De wet schrijft voor dat een aandeelhouder die zijn aandelen wil verkopen, deze eerst voorlegt bij de overige aandeelhouders, tenzij in de statuten anders is opgenomen. In de opzet is uitgegaan van een initieel (financieel) commitment van tien jaar (2027 tot en met 2036). Daarna is het voor aandeelhouders mogelijk om uit te treden.

3.5.1.2 Outline besturing

Nieuwe aandeelhouders (paragraaf 4.10)

In paragraaf 4.10 staat dat toetreding mogelijk is. De scope is in eerste instantie gericht op de Leidse regio, later is er voor andere (omliggende) gemeenten de optie om in te stappen. In de statuten moet worden opgenomen dat het werkgebied van het RPIW WLR beperkt is tot de provincies Zuid- en Noord-Holland.

Voor (latere) instappers geldt dat ze een bijdrage dienen in te brengen voor de opstartkosten en/of de kosten die gemaakt zijn in de jaren voorafgaand aan het moment van instappen. Voor (latere) instappers wordt een commitment gevraagd gedurende de eerste tranche van de financiering (tien jaar).

In de outline is opgeschreven dat een nieuwe gemeente die aandeelhouder wil worden van het RPIW WLR zich inkoopt binnen het totaal van gemeentelijke aandelen, waarmee het totaal van gemeentelijke aandelen 33,33% blijft.

Overdragen van aandelen (paragraaf 4.10)

Uittreding uit het RPIW WLR is gedurende de eerste tranche van financiering (10 jaar) niet toegestaan. Dit geldt ook voor partijen die later toetreden. Uittreden kan aan het einde van de eerste tranche, met een kennisgeving van achttien maanden voor het einde van de eerste tranche.

Eerder uittreden is alleen mogelijk bij gelijktijdige (vrijwillige) overname van de aandelen van de uitredende partij door andere aandeelhouders en met afrekening van alle redelijke kosten plus een uittreedsom. Uittreden kan formeel alleen als de andere aandeelhouders de aandelen kopen of als er een andere publieke partij is die dat wil doen. Als er geen kopers zijn, dan moet de partij aanblijven als aandeelhouder.

3.5.1.3 Samenwerkingsovereenkomst

N.v.t.

3.5.1.4 Aandeelhoudersovereenkomst

Nieuwe aandeelhouders (artikel 10)

In de aandeelhoudersovereenkomst wordt in artikel 10.3 ingegaan op de mogelijke overdracht van aandelen. Hierin is bepaald dat gedurende de 'Lock-up Period' geen aandelen verkocht of vervreemd mogen worden. Pas na de 'Lock-up Period' is overdracht van aandelen toegestaan, ook aan nieuwe partijen, mits deze Nederlands publiekrechtelijke rechtspersonen zijn en een besloten vennootschap zijn met beperkte aansprakelijkheid, of een naamloze vennootschap die volledig dochtermaatschappij is van Nederlands publiekrechtelijke rechtspersonen.

Overdragen van aandelen (artikel 10)

Na afloop van de 'Lock-up Period' kunnen aandelen verkocht worden aan andere aandeelhouders of een derde partij die voldoet aan de eisen zoals hierboven beschreven.

Daarnaast moet er een goedkeuringsregeling doorlopen worden (artikel 10.3.3) zoals in de statuten is opgenomen.

3.5.2 Samenhang, conclusies en aanbevelingen

3.5.2.1 Samenhang

Nieuwe aandeelhouders

Nieuwe aandeelhouders zijn mogelijk. Dit komt in alle stukken terug. In het globaal ontwerp staat al opgenomen dat dit per definitie een publiek rechtspersoon is. In de outline staan nog een extra eisen opgenomen, waaronder dat het totaal aantal aandelen in handen van gemeenten gelijk moet blijven.

In de aandeelhoudersovereenkomst, het uiteindelijke juridische document, staat van de voorwaarden die in het globaal ontwerp en de outline zijn opgenomen alleen de eis opgenomen dat de nieuwe aandeelhouder een publiek rechtspersoon moet zijn.

Aandachtspunt betreft:

- Het eenduidig opnemen van de voorwaarden voor de aandeelhouders. Op dit moment mist de voorwaarde dat het gemeentelijke deel van aandelen gelijk moet blijven in de aandeelhoudersovereenkomst.

Overdracht van aandelen

Het overdragen van aandelen is pas mogelijk na de eerste tranche. Zowel in het globaal ontwerp als in de outline staat dit opgenomen. In de aandeelhoudersovereenkomst wordt deze periode de 'Lock-up period' genoemd. In het geval van dit warmtebedrijf gaat het om de periode tot 31 december 2036.

Daarnaast is in de outline opgenomen dat er een minimale kennisgevingstermijn van ten minste achttien maanden in acht zou moeten worden genomen waarbinnen een aandeelhouder aan moet geven dat die zijn aandelen wil overdragen. Deze termijn is niet opgenomen in de aandeelhoudersovereenkomst.

Aandachtspunt betreft:

- Nagaan of het opnemen van de kennisgevingstermijn in de aandeelhoudersovereenkomst met betrekking tot het overdragen van aandelen mogelijk en gewenst is.

3.5.2.2 Conclusies en aanbevelingen

Zoals hierboven in paragraaf 3.3 is beschreven, is er goed nagedacht over de onderlinge verdeling van aandelen. Hierbij wordt uitgegaan van een verdeling waarbij een derde van de aandelen bij gemeenten ligt, en een derde van de aandelen bij respectievelijk EBN en Firan.

Verdiepend daarop is ook nagedacht over de verdeling van aandelen binnen de gemeenten, waarbij één gemeente niet de meerderheid mag hebben binnen het één derde deel van de aandelen.

Gewenste voorwaarden voor nieuwe aandeelhouders en overdragen van aandelen

In het globaal ontwerp en de outline staan verschillende wensen voor de overdracht van aandelen en het toetreden van nieuwe aandeelhouders. Deze zijn niet allemaal formeel opgenomen in de aandeelhoudersovereenkomst.

Eén van deze wensen is het behouden van de verhouding één derde / twee derde tussen gemeenten en andere publieke partijen (Alliander en EBN). Met het toetreden van nieuwe aandeelhouders is het belangrijk om te beseffen dat dit consequenties kan hebben voor deze aandelenverhouding: met name wanneer hier geen duidelijke afspraken of regelingen voor zijn opgenomen. Er kan hiervoor een blokkeringsregeling opgenomen worden, waarbij gemeentelijke aandelen in handen moeten blijven van gemeenten. Dit geldt dan ook indien aandelen onderling worden overgedragen.

Wij adviseren (door te voeren):

11. Neem alle gewenste voorwaarden voor nieuwe aandeelhouders en het overdragen van aandelen op in de aandeelhoudersovereenkomst, of benoem actief waarom bepaalde voorwaarden niet (meer) zijn opgenomen.

Verwatering van gemeentelijke aandelen

Daarbovenop komt dat er door versnippering van gemeentelijke aandelen, verwatering plaatsvindt in het geval dat een gemeente zich wil inkopen in het RPIW WLR. Met andere woorden: de gemeenten moeten in dat geval de beschikbare aandelen over meer gemeenten verdelen. Per gemeente betekent dit minder aandelen en daarmee dus minder zeggenschap.

Wij adviseren: (in acht te nemen)

12. Doorleef het effect van de verwatering van aandelen op de totale zeggenschap van gemeenten, niet alleen in de besluitvorming, maar ook in bijvoorbeeld het bijeen laten komen van de AVA, waarvoor 10% van de aandelen nodig is.

3.6 Bestuur en besluitvorming bestuur

Het dagelijks bestuur van de organisatie en de daarbij behorende bevoegdheden zijn een belangrijk onderdeel van de manier waarop de besluitvorming binnen het bedrijf plaats kan vinden. Keuzes wat betreft de hoeveelheid bestuurders en de verantwoordelijkheden en taken die zij hebben bepalen hoe er sturing gegeven wordt aan de organisatie. In deze paragraaf staat beschreven wat er in de verschillende stukken is opgenomen, of de stukken congruent zijn en geven we aanbevelingen.

3.6.1 Wat staat er in de stukken?

3.6.1.1 Globaal ontwerp

Bestuur (paragraaf 7.2)

Om belangenconflicten te voorkomen, wordt aanbevolen om een externe bestuurder aan te stellen in plaats van een vertegenwoordiger van één van de aandeelhouders. Het voorstel is om te starten met één bestuurder, met de mogelijkheid om dit op termijn uit te breiden.

Besluitvorming

Het bestuur van het RPIW WLR draagt verantwoordelijkheid voor de dagelijkse bedrijfsvoering en moet zich richten op het bedrijfsbelang.

3.6.1.2 Outline besturing

Bestuur (paragraaf 4.8)

Het heeft de voorkeur om één onafhankelijke bestuurder aan te stellen voor het RPIW WLR, met een aanstelling voor een periode van vier jaar, en een mogelijke verlenging van vier jaar. De keuze om het aantal bestuurders uit te breiden ligt bij de aandeelhouders als het bedrijf groeit. Een externe bestuurder heeft de voorkeur, maar de optie voor een interne kandidaat wordt open gehouden.

Besluitvorming (paragraaf 4.4)

Het bestuur:

- bestuurt het warmtebedrijf en beslist in de dagelijkse bedrijfsvoering over de gang van zaken van het warmtebedrijf (binnen de kaders van de statuten)
- vertegenwoordigt het warmtebedrijf bij alle rechtshandelingen
- beslist over warmtetarieven en andere zaken die in de Wcw zijn voorbehouden aan het bestuur.

3.6.1.3 Samenwerkingsovereenkomst

In de concept-SOK staat niets specifiek opgenomen over het bestuur en de besluitvorming binnen het RPIW WLR. In de concept-SOK staan wel punten opgenomen over de besluitvorming en de sturing tijdens de kwartiermakersfase.

3.6.1.4 Aandeelhoudersovereenkomst

Bestuur (artikel 3)

Artikel 3 stelt dat:

- het bestuur van de vennootschap uit één bestuurder bestaat (artikel 3.2)
- dit een onafhankelijke derde betreft; indien deze niet kan worden aangetrokken kan er een interim-bestuurder van Firan worden aangesteld (artikel 3.3)
- het bestuur bevoegd is om één of meer procuratiehouders te benoemen om hen een volmacht te geven om individueel rechtshandelingen te verrichten met een maximale waarde van € 25.000,- (artikel 3.10)
- het bestuur is toegestaan om de in het businessplan opgenomen werkzaamheden uit te laten voeren door de aan aandeelhouders verbonden partijen zoals – maar niet beperkt tot – het warmteservicebedrijf (artikel 3.11).

Besluitvorming (artikel 3)

In paragraaf 3.3.1.4 van dit rapport zijn de besluiten opgenomen die voorafgaand goedkeuring vereisen van de RvC dan wel AVA.

Verder heeft elke bestuurder één stem met betrekking tot de besluitvorming (artikel 3.12).

3.6.2 Samenhang, conclusies en aanbevelingen

3.6.2.1 Samenhang

In alle stukken wordt gesproken van één bestuurder die bij voorkeur extern wordt aangetrokken. Voor de aandachtspunten met betrekking tot goedkeuring voorafgaand aan besluitvorming wordt verwezen naar paragraaf 3.3.2.1 van dit rapport.

Een aandachtspunt betreft:

- In alle stukken wordt gesproken van met voorkeur een externe kandidaat. In de outline wordt de mogelijkheid geboden voor een interne kandidaat. In de aandeelhoudersovereenkomst is dit specifiek benoemd als een interne kandidaat van Firan.

3.6.2.2 Conclusies en aanbevelingen

De bestuurder wordt gepositioneerd als de centrale functionaris in de dagelijkse aansturing van het RPIW WLR. De bestuurder is verantwoordelijk voor de operationele leiding, vertegenwoordigt het warmtebedrijf juridisch en stelt zelfstandig de warmtetarieven vast, conform de Wcw. Binnen de kaders van het jaarlijks door de aandeelhouders goedgekeurde businessplan heeft de bestuurder ruime bevoegdheden om besluiten te nemen en contracten aan te gaan. Voor strategische of financieel omvangrijke besluiten (zoals investeringen boven € 2,5 miljoen of afwijkingen van meer dan 10% van het jaarplan) is voorafgaande goedkeuring van de AVA vereist.

In de opstartfase wordt uitgegaan van één bestuurder, maar in de governance-structuur is expliciet voorzien in de mogelijkheid om het bestuur op termijn uit te breiden, bijvoorbeeld bij groei van de organisatie of een toename van de complexiteit van de werkzaamheden. Deze uitbreiding is ter beoordeling van de aandeelhouders. Hiermee wordt flexibiliteit geboden om de bestuurlijke capaciteit van het RPIW WLR aan te passen aan de toekomstige ontwikkelbehoefte. Tegelijkertijd signaleren we hierbij een tweetal risico's: de beperkte tegenmacht in de besluitvorming en de afhankelijkheid van één persoon.

De beperkte tegenmacht in de besluitvorming en de afhankelijkheid van één persoon

In de beginfase is een enkelhoofdig bestuur voorzien, zonder raad van commissarissen (RvC). De positie van de bestuurder is daarmee kwetsbaar voor uitval, disfunctioneren of vertrek van deze persoon. Daarnaast heeft de bestuurder binnen het goedgekeurde businessplan ruime bevoegdheden. Zonder actieve RvC of andere vorm van toezicht in de opstartfase (zie paragraaf 3.7.2.2), bestaat het risico op onvoldoende tegenmacht bij strategische keuzes en de uitvoering hiervan. Een alternatief zou kunnen zijn om twee statutair bestuurders aan te stellen. Gegeven de hoge financiële component die gemoeid is met de werkzaamheden van het RPIW LRW zou het verstandig kunnen zijn een tweede persoon toe te voegen aan het bestuur in de vorm van een CFO. Qua bevoegdheden zijn er meerdere smaken, zo kan de bestuurder als enige statutair bevoegd zijn en zou de CFO toegevoegd kunnen worden aan bijvoorbeeld het directieteam. Het mandaat van de statutair bestuurder versus de CFO zou dan vastgelegd kunnen worden in een bestuursreglement. Met de aanstelling van een CFO wordt de afhankelijkheid van één persoon ingeperkt, kan tegenmacht geboden worden met aanvullend mandaat voor de CFO op (bepaalde) besluiten en wordt er tevens extra (financiële) expertise geborgd. Indien wordt gekozen voor intern voorgedragen kandidaten, is het raadzaam te beoordelen of deze afkomstig zouden moeten zijn van Firan. Gezien het mogelijke uitbesteden van werkzaamheden aan het WSB, het relatief hoge aandelenbelang met de bijbehorende zeggenschap, en de mogelijkheid om een bestuurder te benoemen, zou dit leiden tot een aanzienlijke invloed van Firan binnen de organisatie.

Wij adviseren (te heroverwegen):

13. Heroverweeg de managementstructuur met een eenkoppig bestuur. Het toevoegen van bijvoorbeeld een CFO aan de directie met bepaalde mandaten geregeld in een bestuursreglement, vermindert de afhankelijkheid van één persoon, biedt tegenmacht in de besluitvorming en borgt tevens benodigde financiële expertise.
14. De zeggenschap en sturing door één partij kan mogelijk heel groot worden, indien gekozen wordt voor de inzet van het WSB en het leveren van een bestuurder. Overweeg of dit wenselijk is, gezien de mogelijke bijbehorende risico's.

3.7 Toezicht en advies

In de stukken wordt gesproken over een mogelijke raad van commissarissen (RvC) en een raad van advies als mogelijke toezichthoudende organen. In deze paragraaf staat beschreven wat er in de verschillende stukken is opgenomen, of de stukken congruent zijn en geven we aanbevelingen.

3.7.1 Wat staat er in de stukken?

3.7.1.1 Globaal ontwerp

RvC

Er bestaat de mogelijkheid om een RvC in te stellen. Er wordt echter voorgesteld om in de eerste fase geen RvC in te stellen, gezien de extra kosten en de betrokkenheid van de AVA. Indien er een RvC wordt ingesteld, moet deze bestaan uit onafhankelijke leden die zich uitsluitend richten op het belang van het RPIW WLR. Voorstel is om in deze eerste fase geen RvC in te stellen, maar in de statuten de optie op te nemen dat dit mogelijk is.

Raad van advies

Een raad van advies kan een orgaan zijn waarin lokale initiatieven structureel overleg kunnen voeren met het warmtebedrijf, zonder directe zeggenschap.

3.7.1.2 Outline besturing

Raad van commissarissen (paragraaf 4.4 en 4.8)

De optie om in een latere fase een RvC in te stellen is wenselijk. Om kosten te beperken wordt er geen RvC voorzien in de opstartfase. In de statuten moet worden opgenomen dat de AVA kan besluiten om een RvC in te stellen. Hiermee kan enige afstand van aandeelhouders en (extra) deskundigheid worden toegevoegd aan het bestuur van RPIW WLR. Met het instellen van een RvC gaat namelijk een aantal bevoegdheden van de AVA over naar de RvC.

Raad van advies (paragraaf 4.4 en 4.9)

Een raad van advies kan mogelijk ingesteld worden. Deze kan adviseren over besluiten van het bestuur, de AVA of andere zaken. Het bestuur heeft de mogelijkheid om een raad van advies in te stellen. De raad van advies geeft adviezen die niet bindend zijn. Ook de AVA heeft de bevoegdheid om te bepalen wanneer een raad van advies wordt ingesteld en in welke samenstelling.

3.7.1.3 Samenwerkingsovereenkomst

In de concept-SOK staat niks opgenomen over een RvC of een raad van advies.

3.7.1.4 Aandeelhoudersovereenkomst

Raad van commissarissen (Artikel 4)

In de aandeelhoudersovereenkomst staat uitgebreid hoe de RvC wordt ingesteld, hoe commissarissen benoemd worden en welke taken en verplichtingen de RvC heeft. De RvC kan worden ingesteld door de AVA met een meerderheid van 87%. De RvC bestaat in beginsel dan uit drie commissarissen. Met een meerderheid van 87% van de AVA kan dit aantal weer worden uitgebreid of beperkt.

Raad van advies (Artikel 5)

Het bestuur kan, na overleg met de AVA, overgaan tot het instellen van een raad van advies. De functie van de raad van advies bestaat uit het ondersteunen van het bestuur, de AVA en de RvC met niet bindend strategisch advies, kennis, ervaring en een extern perspectief. De raad van advies heeft daarmee geen formele besluitbevoegdheid.

3.7.2 Samenhang, conclusies en aanbevelingen

3.7.2.1 Samenhang

In het globaal ontwerp en de outline wordt met name de redenering achter het wel of niet hebben van een RvC de rol van de raad van advies beschreven. In de aandeelhoudersovereenkomst is dit niet aan de orde, maar wordt er wel opgenomen hoe deze twee organen worden ingesteld en welke taken, functies en verantwoordelijkheden zij hebben.

Een aandachtspunt hierbij is:

- Wat betreft de raad van advies in de outline beschreven wordt dat zowel het bestuur als de AVA een raad van advies kan instellen, in de aandeelhoudersovereenkomst staat echter geschreven dat het bestuur in overleg met de AVA een raad van advies kan instellen. Hier bevindt zich een discrepantie tussen de twee documenten en de bevoegdheid van de AVA met betrekking tot het instellen van een raad van advies.

3.7.2.2 Conclusies en aanbevelingen

De toegevoegde waarde van een RvC

Met name rondom de RvC zijn er aandachtspunten. De mogelijkheid tot het instellen van een RvC is opgenomen, maar deze wordt ingesteld op initiatief van de AVA. In de opstartfase is er bewust voor gekozen om geen RvC in te stellen. Er worden hiervoor twee argumenten genoemd: ten eerste de wens van de aandeelhouders om in de beginfase nauwer betrokken te zijn bij de ontwikkeling van het warmtebedrijf, en ten tweede de kosten die gepaard gaan met het instellen en onderhouden van een RvC. Deze overwegingen zijn begrijpelijk en helder onderbouwd. Tegelijkertijd signaleren wij een aantal risico's bij het achterwege laten van een RvC in deze cruciale opstartfase:

1. Ontbreken van onafhankelijk toezicht op het bestuur

Hoewel alle acht aandeelhouders (de zes gemeenten, EBN en Alliander) publieke belangen vertegenwoordigen, kunnen hun perspectieven en prioriteiten uiteenlopen. Zonder een onafhankelijk toezichthoudend orgaan ontbreekt het aan een neutrale partij die toeziet op het integrale belang van het RPIW WLR als organisatie. Dit kan leiden tot versnipperde aansturing of onvoldoende tegenmacht bij strategische keuzes van het bestuur. Doordat er geen onafhankelijk toezicht is ingeregeld, wordt de aandeelhoudersvergadering in de praktijk mogelijk ook het orgaan dat de bestuurder adviseert en toezicht houdt op zijn of haar daden. Een onafhankelijke RvC kan juist als onafhankelijk orgaan de bestuurder met raad en daad terzijde staan.

2. Zwaardere belasting voor zowel bestuurder als aandeelhouders

In de opstartfase is voorzien dat het RPIW WLR wordt geleid door een enkelkoppig bestuur. Dit betekent dat één persoon verantwoordelijk is voor de dagelijkse leiding van een complex, publiek gefinancierd en politiek gevoelig project. Tegelijkertijd rust er een grote verantwoordelijkheid op de aandeelhouders. Door de gekozen governance zullen investeringsbesluiten in de AVA genomen moeten worden; in vergelijkbare organisaties kunnen zulk soort beslissingen veelal ook in de RVC worden genomen. Gezien de verschillen in schaal en capaciteit tussen de deelnemende gemeenten, bestaat het risico dat dit leidt tot een onevenwichtige belasting en mogelijk tot bestuurlijke kwetsbaarheid.

3. Gemiste kans op aanvullende deskundigheid

Een RvC kan waardevolle expertise inbrengen op het gebied van financiën, techniek, governance en risicomanagement – domeinen die essentieel zijn bij de ontwikkeling van grootschalige warmte-infrastructuur. Het ontbreken van een RvC betekent dat deze kennis niet structureel is ingebed in de governance van het RPIW WLR, wat kan leiden tot suboptimale besluitvorming of onvoldoende voorbereiding op toekomstige uitdagingen. Deze kennis kan zeker in de begintijd extra waardevol zijn. Zeker voor de gemeentelijke aandeelhouders is het nog relatief nieuw om aandeelhouder te zijn in een publiek warmtebedrijf. Dit maakt het ook een nieuw onderwerp om op te sturen. Voor Alliander en EBN gaat dit minder op. Zeker in deze beginfase is het mogelijk juist voor de gemeenten voordelig dat er een onafhankelijke RVC is, die ook expertise in besluitvorming inbrengt.

Wij adviseren (te heroverwegen):

15. Stel het moment vast waarop er expliciet gekeken wordt naar het instellen van een RvC. De RvC draagt zorg voor onafhankelijk toezicht en lastenverlichting voor de bestuurder en aandeelhouders, en levert aanvullende deskundigheid. Het instellen van een RvC vrij snel na de opstartfase (en juist in de beginfase van het RPIW WLR) kan dus zeer wenselijk zijn.

Een te vrijblijvende invulling van de raad van advies

De raad van advies is op dit moment een relatief vrijblijvend orgaan waarover de bestuurder een keuze mag maken, al dan niet op verzoek van de AVA. De raad van advies kan wel een belangrijk orgaan zijn om lokale initiatieven en warmtegemeenschappen een plek te geven binnen de organisatie. Het risico bestaat dat er geen raad van advies aangesteld wordt wanneer het initiatief hiervoor bij de bestuurder ligt, of dat de invulling van de raad van advies niet doelmatig zal zijn.

Wij adviseren (door te voeren):

16. Leg de invulling van de raad van advies vast: wanneer wordt deze ingesteld, wie bepaalt wie daarin plaatsneemt en wat is het mandaat van de raad van advies?

HOOFDSTUK 4

Organisatie-inrichting

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet hoe de kerntaken en ondersteunende activiteiten van het warmtebedrijf in de Leidse regio zijn uitgewerkt aan de hand van het NBility-model, het referentiekader van de Nederlandse netbeheerders. Door deze systematiek te combineren met inzichten uit het globaal ontwerp, ontstaat een beeld van de mate waarin de taken op hoofdlijnen zijn uitgewerkt.

4.1 Aanpak: het NBility-model

Voor het RPIW WLR is een globaal ontwerp opgesteld in de voorbereidingsfase (2025). In dit globaal ontwerp is onder andere stilgestaan bij de missie en visie van deze nieuwe organisatie, de doelstellingen en het beoogde businessmodel. Ook is er ingegaan op de juridische structuur en governance (zie Hoofdstuk 3) en is er al nagedacht over de kernactiviteiten van het RPIW WLR. Deze kernactiviteiten worden in het globaal ontwerp omschreven:

- Het contracteren en ontsluiten van warmtebronnen.
- Het realiseren van een warmte-hoofdinfrastructuur.
- Het realiseren van warmtedistributienetten in de buurten en wijken.
- Woningen en gebouwen aansluiten op de collectieve warmteoplossing (tot en met de warmte-afleverzet, exclusief de (benodigde) aanpassingen in de binnen-installatie).
- Het realiseren van warmtelevering, op basis van een collectieve warmteoplossing, aan bewoners en bedrijven.

Eén en ander wordt verder in detail uitgewerkt in het businessplan, dat gepland staat voor 2026. In aanloop daarnaartoe hebben we getoetst in hoeverre de belangrijkste bestanddelen voor de nieuw op te richten organisatie zijn beschreven in het globaal ontwerp.

Hierbij is gebruik gemaakt van het NBility-model: het gezamenlijke, open source referentiemodel van alle Nederlandse netbeheerders. Een warmtebedrijf is net als elektriciteits- en gasbedrijven een netbeheerder. Een warmtebedrijf beheert de warmtenetten en is verantwoordelijk voor de levering van warmte. Het NBility-model beschrijft het volledige takenpakket van een netbeheerder, zonder daarbij te bepalen waar deze taken binnen of buiten de organisatie moeten worden belegd. Voor deze analyse is het model aangevuld en aangescherpt met onze kennis van de warmtemarkt en warmtebedrijven. Hierin volgen wij de aanpak van Firan. Een uitgebreide toelichting is opgenomen in bijlage 1.

Het NBility-model onderscheidt zes kerntaken (core capabilities³) die samen de primaire verantwoordelijkheden van een netbeheerder vormen:

1. Klanten bedienen: het ondersteunen, contracteren en informeren van klanten.
2. Energie transporteren: het balanceren en continu waarborgen van energielevering.
3. Ontwikkeling en instandhouding van energienetten besturen: het ontwikkelen en beheren van netten op het gewenste kwaliteitsniveau.
4. Energietransport en -netten meten: het waarnemen en beschikbaar stellen van meetdata.
5. Werkzaamheden uitvoeren aan energienetten: het efficiënt uitvoeren van aanleg, vervanging en onderhoud.
6. De energiemarkt faciliteren: het uitwisselen van data met marktpartijen om marktwerking te ondersteunen.

In de volgende paragrafen werken we uit in hoeverre we de uitwerking van de kerntaken hebben aangetroffen in de bestudeerde documenten van het RPIW WLR en waar deze zijn belegd, en onze aanbevelingen.

4.2 Analyse

4.2.1 Kerntaak 1: klanten bedienen

4.2.1.1 Wat omvat deze kerntaak?

De kerntaak 'klanten bedienen' omvat in het NBility-model het vermogen om klanten te bedienen, zodat zij producten en diensten kunnen afnemen en deze optimaal kunnen gebruiken. Onder deze kerntaak vallen een aantal subtaken zoals 'klanten bedienen en relaties onderhouden', 'klantovereenkomsten verwerven en beheren', 'factureren en innen' en 'inkomstenverlies beperken'.

4.2.1.2 Wat staat er in de stukken?

In hoofdstukken 5.5 (*kernactiviteiten*) en 6.3 (*belangrijkste taken en producten per fase*) zijn diverse taken op het vlak van 'klanten bedienen' nader uitgewerkt. In de uitwerking van de stukken zien we onder andere een uitwerking van de volgende taken:

- Het promoten en verkopen van warmtediensten aan (potentiële) klanten.
- Het contracteren van klanten, inclusief het opstellen en beheren van leveringscontracten.
- Het onderhouden van klantrelaties, bijvoorbeeld via een klantenservice en verschillende klantkanalen.
- Het factureren van warmtelevering en het afhandelen van bijbehorende administratieve processen.

De verdeling van verantwoordelijkheden voor deze taken tussen de gemeente en het RPIW WLR is eveneens op hoofdlijnen vastgelegd in paragraaf 6.3. Alle beschreven activiteiten rondom 'klanten bedienen' zijn belegd bij het RPIW WLR.

³ Het NBility-model spreekt van 'core capabilities' om deze dimensies te duiden. Voor de leesbaarheid van dit stuk gebruikten wij 'kerntaken'.

4.2.1.3 Conclusies en aanbevelingen

De kerntaak 'klanten bedienen' vormt een essentieel onderdeel van het functioneren van het warmtebedrijf en is in hoofdlijnen reeds beschreven in het globaal ontwerp. Deze hoofdlijnen vormen hiermee een solide basis om verder uit te werken in de kwartiermakersfase. Geredeneerd vanuit het Nbility-model ontbreekt op dit moment nog 'inkomsten beperken' (bijvoorbeeld: het verhalen van schade veroorzaakt door derden en contractloze aansluitingen bewaken en verminderen). Deze taak zal waarschijnlijk pas richting de exploitatie relevant worden, maar is belangrijk om ervoor te zorgen dat debiteuren nagejaagd worden en schade door derden goed wordt afgehandeld.

Wij adviseren (door te voeren):

1. Werk in de kwartiermakersfase de taak 'inkomsten beperken' verder uit in de beschrijving van activiteiten.

4.2.2 Kerntaak 2: warmte transporteren

4.2.2.1 Wat omvat deze kerntaak?

De kerntaak 'energie transporteren' omvat in het Nbility-model het vermogen om energieaanbod en -afname bij elkaar te brengen, te balanceren en in continuïteit te waarborgen, zodat klanten over energie kunnen beschikken binnen de geldende eisen. Onder deze kerntaak vallen een aantal subtaken zoals 'energietransport verzorgen', 'energietransport herstellen' en 'transport- en bedieningsplannen maken'.

4.2.2.2 Wat staat er in de stukken?

De taak 'energie transporteren' is op meerdere plaatsen in het globaal ontwerp beschreven, met nadere uitwerking in hoofdstukken 5.5 (*kernactiviteiten*) en 6.3 (*belangrijkste taken en producten per fase*). In de uitwerking van de stukken zien we onder andere een uitwerking van de volgende taken:

- Het verzorgen van een stabiele en betrouwbare warmtelevering.
- Het voorkomen en verhelpen van verstoringen.

De verdeling van verantwoordelijkheden voor deze taken tussen de gemeente en het RPIW WLR is eveneens op hoofdlijnen vastgelegd in paragraaf 6.3. Alle beschreven activiteiten rondom 'warmte transporteren' zijn belegd bij het RPIW WLR.

4.2.2.3 Conclusies en aanbevelingen

De kerntaak 'warmte transporteren' vormt een essentieel onderdeel van het functioneren van het warmtebedrijf en is in hoofdlijnen reeds uitgebreid beschreven in het globaal ontwerp. Deze hoofdlijnen vormen hiermee een solide basis om verder uit te werken in de kwartiermakersfase.

4.2.3 Kerntaak 3: ontwikkeling en instandhouding van warmtenetten besturen

4.2.3.1 Wat omvat deze kerntaak?

De kerntaak 'ontwikkeling en instandhouding van warmtenetten besturen' omvat in het vermogen om energienetten te ontwikkelen en die op het afgesproken niveau beschikbaar te houden, zodat het energienet continu aan de gestelde eisen voldoet. Onder deze kerntaak vallen een aantal subtaken zoals 'warmtenetten uitbreiden, vervangen en vernieuwen', 'warmtenetten in stand houden' en 'warmtenetrichtlijnen en -patronen' vaststellen.

4.2.3.2 Wat staat er in de stukken?

De kerntaak 'ontwikkelen en in stand houden van warmtenetten besturen' is op hoofdlijnen beschreven in het globaal ontwerp. De nadruk ligt daarbij logischerwijs op de ontwikkelfase van het warmtenet, passend bij de huidige fase waarin het warmtebedrijf zich bevindt. Deze ontwikkelactiviteiten zijn relatief uitgebreid uitgewerkt, met name op pagina 19 onder *Projectspecifieke activiteiten*.

Ook het aspect van instandhouding komt aan bod, zij het in beperktere mate. Taken rondom het onderhoud van het warmtenet worden onder andere benoemd in:

- het hoofdstuk over kernpartners, waarin de rol van ingenieursbureaus, aannemers, installateurs, gespecialiseerde bedrijven en het warmteservicebedrijf wordt besproken
- paragraaf 6.3, waarin in de exploitatiefase wordt verwezen naar zowel preventief als correctief onderhoud.

4.2.3.3 Conclusies en aanbevelingen

De kerntaak 'ontwikkeling en in stand houden van warmtenetten besturen' vormt een essentieel onderdeel van het functioneren van het warmtebedrijf en is in hoofdlijnen reeds beschreven in het globaal ontwerp. Deze hoofdlijnen vormen hiermee een basis om verder uit te werken in de kwartiermakersfase.

Geredeneerd vanuit het Nbility-model mist op dit moment nog concrete uitwerking van de subtaak 'energienetrichtlijnen en -patronen vaststellen' (bijvoorbeeld een visie op warmtenetten ontwikkelen, beleid en strategie ten aanzien van warmtenetten opstellen en onderhouden, externe regelgeving in richtlijnen vertalen). Deze taken zijn nu onderdeel van het globaal ontwerp. Tegelijkertijd is de markt voor warmtebedrijven op dit moment wispelturig, waarbij bijvoorbeeld extern beleid regelmatig aan wisseling onderhevig is. Dit maakt dat het RPIW WLR deze taken waarschijnlijk blijvend zal moeten uitvoeren.

Wij adviseren (door te voeren):

2. Neem de taak 'energienetrichtlijnen en -patronen vaststellen' mee in de verdere uitwerking als taak van het warmtebedrijf en niet alleen als onderdeel van de kwartiermakersfase.

4.2.4 Kerntaak 4: warmtetransport en -netten meten

4.2.4.1 Wat omvat deze kerntaak?

De kerntaak 'warmtetransport en -netten meten' omvat het vermogen om warmtetransport en -netten door te meten en die metingen beschikbaar te maken. Onder deze kerntaak vallen een aantal subtaken zoals 'metingen van warmtetransport en -netten beschikbaar verkrijgen' en 'metingen van warmtetransport en -netten ter beschikking stellen'.

4.2.4.2 Wat staat er in de stukken?

De kerntaak 'warmtetransport en -netten meten' wordt op dit moment nog niet expliciet beschreven in het globaal ontwerp.

4.2.4.3 Conclusies en aanbevelingen

De kerntaak 'warmtetransport en -netten meten' vormt een cruciale bouwsteen binnen het functioneren van het warmtebedrijf. Het betreft het vermogen om het warmtetransport en de werking van het warmtenet continu te monitoren, en om meetgegevens beschikbaar te stellen voor zowel interne processen als externe verantwoording.

Deze activiteiten zijn essentieel als fundament voor andere kerntaken, zoals:

- het factureren van warmteverbruik aan klanten op basis van betrouwbare meetdata
- het plannen en uitvoeren van onderhoud, waaronder preventief beheer op basis van warmtenetprestaties
- het ontwikkelen van het warmtenet op basis van actuele belasting, storingsinformatie en capaciteitsbehoefte.

Het ontbreken van een uitwerking van deze kerntaak in het globaal ontwerp vormt een aandachtspunt. Wij adviseren om deze kerntaak nog door te voeren in het globaal ontwerp: leg hierin vast dat er kerntaken moeten worden uitgevoerd op het vlak van metingen (bijvoorbeeld in hoofdstuk 5: *Kernactiviteiten*).

Wij adviseren (door te voeren):

3. Stel in het globaal ontwerp vast welke verantwoordelijkheden het warmtebedrijf zelf draagt en welke taken eventueel worden uitbesteed aan gespecialiseerde partijen.
4. Stel vast hoe de data-infrastructuur wordt ingericht (inclusief eigenaarschap en toegang tot data).

4.2.5 Kerntaak 5: werkzaamheden uitvoeren aan warmtenetten

4.2.5.1 Wat omvat deze kerntaak?

De kerntaak 'werkzaamheden uitvoeren aan warmtenetten' omvat het vermogen om werkzaamheden aan warmtenetten uit te voeren zoals aanleg, vervanging of onderhoud, zodat de werkzaamheden efficiënt en voorspelbaar worden uitgevoerd. Onder deze kerntaak vallen een aantal subtaken zoals 'werkzaamhedenportfolio opstellen en onderhouden', 'regievoeren over werkzaamheden', 'werkzaamheden uitvoeren' en 'werkzaamheden faciliteren'.

4.2.5.2 Wat staat er in de stukken?

De kerntaak 'werkzaamheden uitvoeren aan warmtenetten' wordt in hoofdlijnen al op verschillende punten beschreven in het globaal ontwerp. Inhoudelijk is het projectenportfolio tot 2035 al beschreven in Hoofdstuk 4 (*Doelstellingen en projectenportfolio*). De taken die hiermee samenhangen zijn benoemd in paragraaf 5.5 (*Kernactiviteiten*) en 6.3. (*Belangrijkste taken en producten per fase*). De taakverdeling tussen gemeenten en het RPIW WLR is ook beschreven in paragraaf 6.3.

4.2.5.3 Conclusies en aanbevelingen

De kerntaak 'werkzaamheden uitvoeren aan warmtenetten' vormt een essentieel onderdeel van het functioneren van het warmtebedrijf en is in hoofdlijnen reeds uitgebreid beschreven in *het globaal ontwerp*. Deze vormen hiermee een solide basis om verder uit te werken in de kwartiermakerfase.

4.2.6 Kerntaak 6: de warmtemarkt faciliteren

4.2.6.1 Wat omvat deze kerntaak?

De kerntaak 'de warmtemarkt faciliteren' omvat het vermogen om met de partijen in de energiemarkt data uit te wisselen, volledig en op het juiste moment, om marktwerking te garanderen. Onder deze kerntaak vallen een aantal subtaken zoals 'marktpartijen bedienen en relaties onderhouden', 'marktdata beheren', 'marktprocessen uitvoeren/faciliteren', en 'delen van netbeheerdata faciliteren'.

4.2.6.2 Wat staat er in de stukken?

Het RPIW WLR heeft in lijn met de ORES-studie en het Toekomstbeeld Regionaal Warmtesysteem Holland Rijnland ingezet op een multibronnenstrategie. Er wordt ingezet op een combinatie van lokale en regionale warmtebronnen. Dit betekent dat deze bronnen gecontracteerd zullen moeten worden – om op die manier de energiemarkt te faciliteren.

De kerntaak 'warmtmarkt faciliteren' wordt in hoofdlijnen al op verschillende punten beschreven in het globaal ontwerp. In paragraaf 5.5 (*Kerntaken*) wordt onder *inkoop* onder andere omschreven dat de benodigde warmte moet worden ingekocht. In paragraaf 5.7 (*Kernpartners*) wordt omschreven dat bedrijven met warmtebronnen op basis van een warmteleveringsovereenkomst zullen worden gecontracteerd. In paragraaf 6.2. (*Fasering*) krijgt ook het vaststellen van mogelijke warmtebronnen een concrete plek in de voorbereidingsfase van een warmteproject.

Het RPIW WLR zal met regelmaat data moeten kunnen delen, bijvoorbeeld aan de ACM. Dit is omschreven in paragraaf 5.8 (*Inkomstenstromen*). De ACM is hierbij verantwoordelijk voor het reguleren van warmtetarieven.

4.2.6.3 Conclusies en aanbevelingen

De kerntaak 'energiemarkt faciliteren' vormt een essentieel onderdeel van het functioneren van het warmtebedrijf met een multibronnenstrategie en is in hoofdlijnen reeds uitgebreid beschreven in het globaal ontwerp. Deze hoofdlijnen vormen hiermee een solide basis om verder uit te werken in de kwartiermakersfase.

4.3 Ondersteunende activiteiten

4.3.1.1 Wat omvat deze kerntaak

Naast de zes kerntaken beschrijft het NBility-model ook een zeven ondersteunende taken:⁴ bedrijfsactiviteiten die gericht zijn op het richting geven aan en ondersteunen van de primaire processen van de netbeheerder. Deze ondersteunende taken zijn essentieel voor het kunnen uitvoeren van de kernactiviteiten.

De ondersteunende activiteiten omvatten onder andere:

- het opstellen en besturen van de bedrijfsrichting
- het ontwikkelen en beheren van processen en data
- het werven en inzetbaar houden van medewerkers
- het ontwikkelen en beheren van digitale producten
- het verkrijgen van goederen en diensten
- het beheren en faciliteren van bedrijfsgebouwen
- het verkrijgen en beheren van financiën.

4.3.1.2 Wat staat er in de stukken?

Tijdens het oprichten van een nieuw bedrijf is het logisch dat eerst de kerntaken worden uitgewerkt, de ondersteunende taken kunnen in een later stadium worden uitgewerkt. In het globaal ontwerp zijn al verschillende ondersteunende activiteiten opgesomd. Sommige van de ondersteunende activiteiten zijn al verder uitgewerkt dan andere.

⁴ Het NBility-model spreekt van 'enterprise capabilities' om deze dimensies te duiden. Voor de leesbaarheid van dit stuk gebruiken wij 'ondersteunende taken'.

Voor het warmtebedrijf zijn enkele ondersteunde taken al relatief uitgebreid uitgewerkt. Zo staan er onder bedrijfsrichting al een duidelijke missie, visie en set kernwaarden geformuleerd, is de samenwerking met stakeholders beschreven, en is er nagedacht over structureel risicomanagement (onder andere via een Risk Management Officer). Ook op het vlak van financiën verkrijgen en beheren is er voortgang geboekt: er ligt een businesscase en er zijn afspraken over kapitaalbreng, begroting en meerjarenramingen. Ten aanzien van het verkrijgen van goederen en diensten is er globaal in kaart gebracht met welke typen partijen er samengewerkt kan worden; verdere detaillering volgt in de volgende fase.

Andere ondersteunende taken zijn al wel genoemd, maar nog beperkt uitgewerkt, zoals:

- het werven en inzetbaar houden van medewerkers
- het ontwikkelen en beheren van digitale producten.

4.3.1.3 Conclusies en aanbevelingen

Het is logisch dat deze taken nog summier zijn uitgewerkt, gezien de fase waarin het warmtebedrijf zich bevindt. In de beginfase zal het warmtebedrijf mogelijk nog kleinschalig opereren, daardoor is het niet noodzakelijk om deze functies direct tot in detail uit te werken.

Wij adviseren (in acht te nemen):

5. Neem in acht/bepaal welke taken door het RPIW WLR worden uitgevoerd en welke worden uitbesteed. Zeker in beginjaren van een organisatie kan het lonend zijn om deze taken niet zelf uit te voeren, omdat daarvoor de schaal ontbreekt.

4.4 Warmteservicebedrijf (WSB) en de uitwerking van kerntaken

In de vorige paragrafen is beschreven welke taken er al zijn uitgewerkt met behulp van het NBility-model. Dit model vertelt wel *wat* (welke taken) er moeten worden uitgevoerd, maar niet *door wie* en *hoe*.

In dat kader is het relevant dat Alliander werkt aan de oprichting van een warmteservicebedrijf (WSB). Dit WSB is bedoeld als uitvoeringsorganisatie voor diverse taken in de ontwikkeling, realisatie en exploitatie van warmtenetten. Het model gaat ervan uit dat schaalvergroting bij bepaalde taken kan leiden tot significante kostenbesparingen. Daarnaast komt het tegemoet aan het risico dat er niet voldoende gekwalificeerd personeel kan worden gevonden voor het RPIW WLR. Alliander voorziet daarom in investering van relevante taken aan het WSB.

Het globaal ontwerp doet nog geen richtinggevende uitspraak over de vraag of het RPIW WLR voornemens is om diensten af te nemen van het WSB, en zo ja, welke. Wel heeft Alliander, als beoogd aandeelhouder in meerdere publieke warmtebedrijven, een visie uitgewerkt waarin het WSB fungeert als gezamenlijk dochterbedrijf dat diensten levert aan deze warmtebedrijven.⁵ Omdat het WSB eigendom is van de publieke warmtebedrijven, kunnen zij deze diensten zonder Europese aanbesteding inkopen.

⁵ Visie Warmteservicebedrijf, Alliander. Het document is uit april 2025 en geeft als disclaimer dat het definitieve document nog afhankelijk is van de Wet collectieve warmte en het Warmtebesluit.

In de komende jaren zal de basis voor het WSB worden gelegd en dienen de samenwerkingsafspraken verder te worden uitgewerkt. Alliander beschrijft een breed en divers dienstenpakket, waarbij de volgende zaken worden genoemd: ondersteuning bij projectontwikkeling, ontwerp van netten en aansluitingen, realisatie van netten en aansluitingen, speciale projecten, assetmanagement, onderhoud en beheer, 24/7 bedrijfsvoering en energiehandel, bedrijfsondersteuning, compliance en audit, facturatie en incasso, klantcommunicatie en klantenservice.

Zeker in een fase waarin een warmtebedrijf nog relatief klein is, kan het interessant zijn om diensten in te kopen bij een warmteservicebedrijf. Hierdoor kunnen er centraal kennis en uitvoeringskracht worden opgebouwd. Voor een aantal van deze diensten geldt in het visiestuk van Alliander een 'verplichte afname', zoals voor ontwerp, realisatie, assetmanagement, bedrijfsvoering, energiehandel, facturatie en klantcontact. Andere diensten, zoals projectondersteuning, speciale projecten en compliance, kennen geen verplichte afname.

Op 26 juni 2025 is bij de bespreking van de Wcw in de Tweede Kamer een amendement van Grinwis c.s. aangenomen dat het mogelijk maakt voor infrastructuurbedrijven om deel te nemen in integrale warmtebedrijven. Hierbij is verboden dat de investering in een warmtebedrijf afhankelijk wordt gemaakt van de afname van de diensten van een warmteservicebedrijf. Ook wordt er een maximumtermijn verbonden aan de werkzaamheden die kunnen worden uitbesteed aan een warmteservicebedrijf. In hetzelfde amendement is aangenomen dat het aangaan van leverings- en aansluitovereenkomsten en de inkoop van warmte verplicht bij het warmtebedrijf worden gelegd.

4.4.1 Conclusies en aanbevelingen

Een warmtebedrijf kan werkzaamheden uitbesteden, mogelijk aan het warmteservicebedrijf van Alliander of aan een andere partij. Volgens Alliander kunnen publieke warmtebedrijven via het WSB profiteren van schaalvoordelen, omdat veel kosten van een warmtebedrijf eenmalig zijn. Daarnaast zou het WSB bijdragen aan het mitigeren van risico's, zoals het tekort aan gekwalificeerd personeel voor sleutelfuncties. Alliander heeft deze voordelen gekwantificeerd, maar deze aannames zijn niet door Berenschot gevalideerd. Indien ze realistisch blijken, kunnen deze mogelijk impact hebben op de businesscase van het RPIW WLR.

Hoewel een warmtebedrijf ervoor kan kiezen om bepaalde werkzaamheden uit te besteden aan een warmteservicebedrijf of andere externe partijen, blijven de eindverantwoordelijkheden altijd bij het warmtebedrijf zelf liggen. Dit betreft onder andere de verantwoordelijkheid voor het leveren van warmte, het aangaan van aansluit- en leveringscontracten, en het waarborgen van de kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening. Uitbesteding kan ondersteuning bieden in de uitvoering, maar ontslaat het warmtebedrijf niet van zijn wettelijke en operationele verplichtingen.

De keuzes die worden gemaakt met betrekking tot het uitbesteden van werkzaamheden hebben directe implicaties voor de omvang en inrichting van het warmtebedrijf. Een breed scala aan uitbesteede taken kan leiden tot een relatief kleine interne organisatie (vergelijkbaar met een 'regie-organisatie'), terwijl het zelf uitvoeren van taken vraagt om een grotere personele en organisatorische capaciteit. Omdat deze keuze impact heeft op de inrichting van het warmtebedrijf is het relevant om deze keuze zo snel mogelijk te maken.

Wij adviseren (door te voeren):

6. Werk de keuzes wat betreft het WSB expliciet uit, in samenhang met het organisatiemodel van het warmtebedrijf. Zo kan er een gebalanceerde afweging worden gemaakt tussen efficiency, beheersbaarheid en autonomie van het warmtebedrijf.

HOOFDSTUK 5

Review van de globale businesscase

In dit hoofdstuk beschrijven we onze bevindingen aangaande de huidige de businesscase én geven we aanbevelingen voor nadere uitwerking van de businesscase.

5.1 Aanpak: risicoanalyse

Bij deze second opinion-beoordeling van de businesscase hebben we ons voornamelijk gericht op twee belangrijke punten: een risicoanalyse en een inhoudelijke controle van de businesscase.

De *risicoanalyse* bestaat uit twee onderdelen: 1) analyse van de financiering en 2) een (businesscase)technische risicoanalyse. In het eerste onderdeel analyseren we de financiële aannames van de businesscase en beschouwen we de belangrijkste financiële indicatoren van de businesscase. Voor het tweede onderdeel kijken we naar de belangrijkste (businesscase-) technische aannames van het businesscasemodel en wijzen we op onderbelichte bijkomende risico's die kunnen optreden.

Bij de *inhoudelijke controle* hebben we de juistheid van de berekeningen en de implementaties van het model gecontroleerd. In algemene zin merken we op dat het model goed is opgebouwd en dat de berekeningen zorgvuldig, netjes en gestructureerd zijn opgebouwd. Met name de gestructureerde opbouw en de veelvuldige herhaling van berekeningen op dezelfde manier zorgen ervoor dat we geen slordigheidsfouten hebben ontdekt of die nog verwachten. We hebben verder geen onvolkomenheden aangetroffen met betrekking tot de modellering.

Disclaimer

In deze review beperken wij ons tot de beoordeling van de financiële businesscase zoals die is opgesteld. We toetsen de interne consistentie van het model, de uitkomsten en de wijze waarop de financiële parameters zijn toegepast. Daarbij gaan we nadrukkelijk niet in op het technisch ontwerp van het warmtenet, noch controleren we de juistheid of volledigheid van de aangeleverde aannames (zoals begrote investeringen voor specifieke leidingen) en invoergegevens, waaronder de input van Greenvis. Deze elementen worden als gegeven beschouwd en vallen buiten de scope van deze analyse. Wel doen we uitspraken als wij bepaalde aannames te hoog of te laag achten op basis van onze expertise.

5.2 Analyse van de financiering

We zien zes aandachtspunten die betrekking hebben op (aannames over) de financiering van het warmtebedrijf.

5.2.1 Grote onzekerheid door een tekort van € 458 miljoen in de businesscase

In de businesscase wordt een aanzienlijk financieel tekort van circa € 458 miljoen geconstateerd. Dit tekort wordt in het model verondersteld te worden opgevangen door een aanvullende CAPEX-subsidie, anders dan de reeds bestaande WIS-subsidie. Hoewel het begrijpelijk is dat er gezocht wordt naar aanvullende publieke financiering om de onrendabele top te dekken, is het op dit moment onduidelijk welke regeling dit tekort daadwerkelijk zou kunnen opvangen.

Het opnemen van een aanvullende subsidie van deze omvang als sluitpost in de businesscase brengt dan ook een aanzienlijk risico met zich mee.

Wij adviseren (door te voeren):

1. Benoem expliciet dat het tekort van € 458 miljoen aanwezig is, dat er op dit moment geen aanvullende CAPEX-subsidie beschikbaar is vanuit de overheid én dat er nog geen zicht op is dat er een subsidie aankomt.
2. Verken alternatieve scenario's waarin het tekort slechts gedeeltelijk of in zijn geheel niet wordt gesubsidieerd. Een scenario is bijvoorbeeld het extra bijstorten van gelden door de deelnemende gemeenten of de andere aandeelhouders.

5.2.2 Afhankelijkheid van onzekere restwaarde na 2058 kan de robuustheid van de businesscase ondermijnen

In de businesscase is een restwaarde opgenomen, wat op zichzelf niet ongebruikelijk is. Toch willen we nadrukkelijk wijzen op het effect dat dit kan hebben wanneer de financiële haalbaarheid mede wordt beoordeeld op basis van deze restwaarde. Het opnemen van een restwaarde kan het beeld van de rentabiliteit positief beïnvloeden, terwijl daadwerkelijke realisatie en verzilvering ervan wel degelijk onzekerheden kent en sterk afhankelijk is van toekomstige keuzes en omstandigheden. Om die reden hebben we de invloed op de interne rentabiliteit (IRR) geanalyseerd, zodat duidelijk wordt in hoeverre de restwaarde bijdraagt aan de financiële haalbaarheid van het project.

De impact van de IRR is te analyseren door de IRR op eigen vermogen te berekenen tot en met 2057 in plaats van 2059 (1 jaar na de forecast). Wanneer we dit doen, daalt de IRR op eigen vermogen van 5,12% naar 2,02%. Een IRR van 2,02% zonder restwaarde wijst op een veel minder rendabel project, wat vragen oproept over de robuustheid van de businesscase onder realistische aannames. Dit onderstreept het belang van transparantie over de rol van de restwaarde in de financiële onderbouwing en pleit voor het hanteren van meerdere scenario's, waaronder een conservatief scenario's zonder restwaarde.

We hebben vernomen dat het RPIW WLR voornemens is om het warmtenet ook na 2058 te exploiteren. In dat geval zouden we aanraden om de businesscase ook voor de jaren na 2058 te modelleren (bijvoorbeeld tot en met 2088 = 2 × 30 jaar). Als alternatief kan er gewerkt worden met een *terminal value* van de kasstromen die na 2058 verwacht worden. In de praktijk is het altijd wel complex om die terminal value middels een (simpele) formule goed te bepalen, dus is 'doormodelleren' vaak eenvoudiger en nauwkeuriger.

Maar ook als de businesscase voor de periode na 2058 wordt gemodelleerd blijft er een groot risico aan deze businesscase kleven, namelijk dat de rendabiliteit van de businesscase grotendeels afhankelijk is van de situatie na 2058: dat is heel ver weg en daarmee bijna per definitie onzeker. Een specifiek risico is dat het aantal aangesloten woningen na verloop van tijd afneemt, bijvoorbeeld doordat bewoners overstappen op alternatieve oplossingen zoals all-electric systemen, die tegen die tijd mogelijk aantrekkelijker zijn qua kosten of flexibiliteit. Dit zou directe gevolgen hebben voor de inkomstenstroom, terwijl de vaste kosten van het warmtenet grotendeels blijven bestaan.

Omdat de afhankelijkheid van een onzekere restwaarde na 2058 de robuustheid van de businesscase kan ondermijnen, adviseren wij:

3. Maak de onzekerheden rondom de restwaarde expliciet en maak de aannames transparant.

Daarnaast adviseren wij:

4. (Her)overweeg het doormodelleren van de businesscase voor de periode na 2058 of het opnemen van een terminal value voor de kasstromen na 2058.

5.2.3 Dividenduitkering vóór de afronding van investeringen brengt financiële risico's met zich mee

In de huidige businesscase wordt op basis van 6% projectrendement vanaf 2043 dividend uitgekeerd aan publieke aandeelhouders, waaronder gemeenten, terwijl de volledige reeks aan (her)investeringen pas in 2050 is afgerond. Hoewel het begrijpelijk is dat partijen op termijn een bepaald rendement verwachten van hun investering, roept deze timing vragen op over de financiële prioritering binnen het project. Het uitkeren van dividend terwijl er nog substantiële investeringen gepland staan, kan de liquiditeitspositie verzwakken en de flexibiliteit beperken om onverwachte kosten of vertragingen op te vangen.

Daarnaast kan het vroegtijdig uitkeren van dividend een onbedoeld signaal afgeven, namelijk dat financiële afroaming voor aandeelhouders belangrijker wordt geacht dan het veiligstellen van de langetermijncontinuïteit van het warmtenet. Zeker bij publieke aandeelhouders is het van belang dat dividendbeleid in balans is met maatschappelijke doelen, zoals leveringszekerheid, betaalbaarheid en duurzaamheid.

Met het oog op het tekort dat op basis van de huidige businesscase berekend is (€ 458 miljoen) en de grote onzekerheden rondom investeringskosten en volloop is het logisch om dividenduitkeringen uit te stellen.

Wij adviseren daarom (te heroverwegen):

5. Heroverweeg het dividendbeleid in de businesscase en keer pas dividend uit nadat de investeringsfase volledig is afgerond en er structureel positieve kasstromen zijn gerealiseerd. Dit draagt bij aan een robuustere financiële onderbouwing en voorkomt dat toekomstige investeringen onder druk komen te staan door eerdere uitkeringen.

Indien er toch voor gekozen wordt om eerder dividend uit te keren, adviseren wij:

6. Onderbouw de dividenduitkering(en) expliciet en maak ze transparant in relatie tot de investeringsplanning en de financiële risico's.

5.2.4 Het ontbreken van de financiële impact van de risicoanalyse in het globaal ontwerp beperkt het inzicht

In het globaal ontwerp is een hoofdstuk opgenomen waarin de belangrijkste risico's voor het project worden geïdentificeerd. Deze kwalitatieve risicoanalyse biedt waardevolle inzichten in de potentiële

knelpunten en onzekerheden die van invloed kunnen zijn op de realisatie en exploitatie van het warmtenet. Wat echter opvalt, is dat de gevolgen van deze risico's niet of slechts beperkt zijn doorvertaald naar het financiële model van de businesscase.

Door de risico's niet financieel te modelleren, blijft het onduidelijk wat de mogelijke impact is op de kasstromen, het benodigde eigen vermogen of het rendement. Dit beperkt het inzicht in de robuustheid van de businesscase en maakt het lastiger om te beoordelen hoe gevoelig het project is voor bijvoorbeeld vertragingen, kostenoverschrijdingen of lagere aansluitgraden.

Wij adviseren daarom (door te voeren):

7. Verwerk de belangrijkste risico's ook kwantitatief in het model, bijvoorbeeld via scenarioanalyses of probabilistische benaderingen. Dit draagt bij aan een beter onderbouwde besluitvorming en maakt het mogelijk om gericht te sturen op risicobeheersing.

5.2.5 Gemeentelijke zorgen door ongelijke fasering; investeringen vragen om betere afstemming

Uit de interviews met betrokken gemeenten komt naar voren dat er zorgen leven over de timing van de kapitaalstorting in relatie tot de fasering van de aansluitingen. In de huidige opzet wordt van alle deelnemende gemeenten verwacht dat zij vanaf de eerste aansluitingen eigen vermogen inbrengen in het warmtebedrijf, op basis van hun aandelenbelang. Tegelijkertijd is er niet in de businesscase opgenomen welke buurten binnen welke gemeenten als eerste worden aangesloten. Hierdoor kan het voorkomen dat een gemeente al wel financieel bijdraagt, maar in de eerste jaren nog geen aansluitingen binnen de eigen gemeentegrenzen gerealiseerd ziet worden.

Hoewel deze constructie vanuit financieel en organisatorisch oogpunt verdedigbaar is, begrijpen wij dat dit voor sommige gemeenten gevoelig ligt. De ontevredenheid die hierover in de interviews is geuit, kan een risico vormen voor het draagvlak en de besluitvorming rondom de oprichting van het warmtebedrijf. Wij adviseren daarom om in de verdere uitwerking van de governance en het investeringsplan expliciet aandacht te besteden aan deze zorgen en waar mogelijk transparantie en evenwichtigheid in de fasering van aansluitingen na te streven.

Wij adviseren daarom (te heroverwegen):

8. Verken de mogelijkheden om per gemeente de investering in en realisatie van aansluitingen meer in lijn met elkaar te krijgen, indien blijkt dat dit het draagvlak kan vergroten.

5.2.6 Aanneem voor rente op vreemd vermogen (3,5%)

In de businesscase is gerekend met een rentepercentage van 3,5% voor het vreemd vermogen. Hoewel dit op zichzelf een relatief gunstig tarief lijkt, is het belangrijk om te benoemen dat dit percentage aan de lage kant is in vergelijking met wat marktpartijen momenteel hanteren. Zo heeft een respondent aangegeven dat die een rente van 3,5% als optimistisch beschouwt en eerder uitgaat van een rente van minimaal 4% voor dit type projecten. Dit verschil van 0,5 procentpunt kan, afhankelijk van de omvang en looptijd van de financiering, een aanzienlijke impact hebben op de kasstromen en het rendement van het project.

Een relevante ontwikkeling in dit kader is de invoering van het waarborgfonds voor warmtenetten onder de recent aangenomen Wet collectieve warmte. Dit fonds is bedoeld om de financierbaarheid van warmtenetprojecten te verbeteren door risico's deels af te dekken. In geval van financiële problemen kan het fonds bijvoorbeeld tijdelijk bijdragen aan rente- en aflossingsverplichtingen. Dit kan pas opgenomen worden in de businesscase als het voldoende concreet en zeker is welk rentepercentage dat dan zou zijn en dat hier aanspraak op gemaakt kan worden.

Hoewel het waarborgfonds het doel heeft financieringen mogelijk te maken, is het op dit moment nog onzeker in hoeverre het waarborgfonds daadwerkelijk zal leiden tot een structurele verlaging van de rente. De exacte werking, voorwaarden en beschikbaarheid van het fonds zijn nog in ontwikkeling, en het is nog niet duidelijk hoe marktpartijen dit zullen waarderen in hun risicobeoordeling. Het is daarom verstandig om in de businesscase ook een scenario op te nemen met een rente van 4% of hoger, om de gevoeligheid van het project voor financieringskosten inzichtelijk te maken. Overigens stelt de ACM de rentevoet op vreemd vermogen op 3,31%,⁶ dus op dit moment lijkt 3,5% behoudend.

Om de gevoeligheid van de rente zichtbaar te maken aan adviseren wij:

9. Doe een gevoeligheidsanalyse van de rente met een percentage van 4% om het financieel risico zichtbaar te maken.
10. Ga na in hoeverre het nieuwe waarborgfonds Warmte⁷ voor warmtenetten praktische voordelen biedt voor het realiseren van een lagere rente.

5.3 (Businesscase)technische risicoanalyse

Deze paragraaf delen we op in drie categorieën. Eerst kijken we naar de aandachtspunten ten aanzien van de kostenposten in de businesscase. Vervolgens beschrijven we onze observaties wat betreft de aannames die invloed hebben op de inkomsten van de businesscase. Tot slot benoemen we twee technische aspecten die nog ontbreken in het businesscasemodel.

5.3.1 Het ontbreken van kostenposten zorgt voor een onvolledige businesscase

5.3.1.1 Er is geen rekening gehouden met leegstand en debiteurenrisico

Er is geen leegstand van woningen meegenomen in de businesscase. De inkomsten uit warmtelevering worden bij leegstand lager. Door leegstand niet mee te nemen worden de inkomsten overschat en daarmee het resultaat van de businesscase. Voor de vaste energiekosten ligt dit risico bij de verhuurder van de woning. De vaste kosten (het vastrecht) moet immers altijd worden doorbetaald door de verhuurder. Voor het variabele gedeelte ligt het risico bij de warmtenet-exploitant.

Een ander aspect dat we niet onbenoemd willen laten, is het debiteurenrisico: het risico dat klanten hun warmterekening niet (tijdig) betalen. Dit risico is niet uniek voor warmtenetten – elk bedrijf dat diensten levert aan eindgebruikers heeft hier in meer of mindere mate mee te maken. Toch kan dit, zeker bij een groeiend klantenbestand en in een context waarin betaalbaarheid onder druk staat, een merkbare impact hebben op de kasstromen en het werkkapitaal van het warmtebedrijf.

Hoewel het debiteurenrisico in deze fase van de businesscase nog niet als groot knelpunt naar voren komt, achten wij het verstandig om hier in de verdere uitwerking wel expliciet rekening mee te houden. Het opnemen van een bescheiden kostenpost of voorziening voor oninbare vorderingen draagt bij aan een realistischere inschatting van de financiële prestaties en versterkt daarmee de robuustheid van de businesscase.

Om het risico van leegstand en het debiteurenrisico in te calculeren adviseren wij:

1. Neem een voorziening op in de businesscase om rekening te houden met leegstand en het risico op niet-betaalde rekeningen.

⁶ Besluit WACC warmteleveranciers, via: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0048574/2023-08-25>.

⁷ Randvoorwaarden voor de verdere uitrol van warmtenetten.pdf, via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/10/07/kamerbrief-randvoorwaarden-voor-de-verdere-uitrol-van-warmtenetten>

2. Werk een realistische inschatting van deze kosten uit op basis van beschikbare gegevens uit vergelijkbare warmtenetprojecten.

5.3.1.2 Er is geen kostenpost opgenomen voor gebruik van grond

Een andere kostenpost die ontbreekt in de businesscase zijn de kosten voor het gebruik, de pacht, of de aanschaf van grond. Het is nog onduidelijk of deze kosten gemaakt moeten worden, maar voor de volledigheid van het model is het goed om deze post op te nemen. Het onderschatten van dit soort kosten kan het project gemakkelijk de rode cijfers in duwen. In het globaal ontwerp is wel het risico opgenomen dat er te weinig ruimte in de grond kan zijn, met als mogelijk gevolg dat er extra kosten moeten worden gemaakt. Maar ook boven de grond is er veel ruimte nodig. Een warmteoverdrachtsstation (WOS) kan afhankelijk van de grootte van het warmtenet veel ruimte innemen. De meeste WOS'en nemen ongeveer 50 tot 200 m² grootte in beslag.

Wij adviseren (door te voeren):

3. Voeg een aparte kostenpost toe om potentiële kosten voor pacht, huur of aanschaf van grond te modelleren.
4. Neem in toekomstige scenarioanalyses de mogelijk aanzienlijke kosten bij beperkte ruimte in de ondergrond mee.

5.3.1.3 Warmteverlies door warmtetransport in leidingen is niet expliciet meegenomen

De beoogde warmtenetten zullen voornamelijk gevoed worden door midden- en hogetemperatuur-warmtenetten. De meeste middentemperatuurwarmtenetten houden rekening met een warmteverlies tussen de 20% en 30%. Door warmteverlies in de leidingen moet er meer warmte geproduceerd worden dan er warmtevraag is vanuit de huishoudens. De bijbehorende kosten moeten ingecalculeerd worden.

Op basis van de huidige businesscase konden wij niet valideren of warmteverlies was meegenomen. Wij hebben contact met Rebel opgenomen. Rebel heeft aangegeven dat het warmteverlies wel is meegenomen, maar dat dit verwerkt is in de inputgegevens van Greenvis. Dit kunnen wij niet controleren en we zien warmteverlies ook in de inputgegevens van Greenvis niet expliciet als factor terugkomen.

Wij adviseren (door te voeren):

5. Controleer in hoeverre en op welke manier warmteverlies door transport is verwerkt in de input van Greenvis en maak deze kosten transparant in de businesscase.
6. Neem een expliciete factor voor warmteverlies op in de modellering om mogelijke onderschatting van kosten te voorkomen. Mogelijk kan het warmteverlies door transport ook opgenomen worden in de gevoeligheidsanalyse.

5.3.1.4 Administratie-, beheer- en overheadkosten worden niet gemodelleerd in de pre-exploitatiefase

In de huidige doorrekening wordt gerekend met € 75 per aansluiting per jaar voor administratie- en beheerkosten, en € 100 per aansluiting per jaar voor overhead. Deze uitgangspunten lijken op zichzelf realistisch en passend voor de exploitatiefase van het warmtenet. Wat echter onderbelicht blijft, zijn de kosten die gemaakt worden in de aanloop naar de eerste aansluitingen – de zogenoemde pre-exploitatiefase. In deze fase, waarin het warmtebedrijf recent is opgericht, moeten veel processen voor het eerst worden ingericht: van het opzetten van de organisatie en het aantrekken van personeel tot het ontwikkelen van systemen, procedures en samenwerkingsstructuren.

Dit vraagt om een relatief hoge inzet van menskracht en expertise, wat zich vertaalt in substantiële kosten, nog voordat er sprake is van inkomsten uit aansluitingen. In de huidige modellering worden overhead-, beheer- en administratieve kosten pas meegenomen vanaf het moment dat de eerste woningen worden aangesloten. Daarmee ontstaat het risico dat de werkelijke kosten in de pre-exploitatiefase worden onderschat, terwijl deze fase juist cruciaal is voor het succesvol opstarten van het project. Als deze aanloopkosten niet expliciet worden meegenomen in de businesscase, ontstaat een vertekend beeld van de financiële haalbaarheid en kan dit leiden tot onderschatting van de benodigde financiering in de eerste jaren.

Wij adviseren daarom (door te voeren):

7. Neem een aparte kostenpost voor de pre-exploitatiefase (organisatie-inrichtingskosten) op in de businesscase.
8. Zorg dat deze kosten realistisch worden ingeschat en gecommuniceerd om verrassingen in de financieringsbehoefte te voorkomen. De kosteninschatting is in het globaal ontwerp gemaakt en komt neer op € 17 miljoen. Op dit moment zijn deze kosten nog niet meegenomen in de businesscase zoals opgesteld door Rebel.

5.3.1.5 Investeringskosten per WEQ

Doordat de CAPEX-investeringen niet zijn uitgesplitst naar de verschillende aansluitingen (woningen, utiliteiten en centrale aansluitingen) is het niet mogelijk om een CAPEX-investering per WEQ te berekenen. In vergelijkbare warmtenetprojecten zien wij dat de CAPEX-investering per WEQ rond de € 15.000 ligt.

In het model is een aanzienlijke post voor onvoorziene kosten opgenomen, ter grootte van 40% van de totale investering. Hoewel dit op het eerste gezicht een ruime buffer lijkt, blijkt bij nadere beschouwing dat een deel van deze onvoorziene kosten al is ingevuld met concrete posten. Hierdoor is de daadwerkelijke ruimte voor onvoorziene risico's beperkter dan het percentage doet vermoeden. Dit alles maakt het relevant om kritisch te kijken naar de onderbouwing van de CAPEX en de wijze waarop risico's en onzekerheden zijn verwerkt in het model.

Wij adviseren (door te voeren):

9. Analyseer de onderliggende aannames van de investeringskosten en identificeer mogelijkheden om deze te reduceren. In deze second opinion zijn de aannames van Greenvis niet getoetst.
10. Hernieuw de berekening van 'onvoorziene kosten' en zorg ervoor dat deze post volledig beschikbaar blijft voor echte risico's en onzekerheden.

5.3.2 Ambitieuze aannames over inkomsten

Verder hebben we ook gekeken naar aannames in de businesscase die invloed hebben op de inkomsten van het warmtebedrijf. We identificeren drie aandachtspunten.

5.3.2.1 Ambitieuze aangenomen aansluitsnelheid

In de businesscase voor het warmtenet wordt uitgegaan van een ambitieus aansluittempo. In sommige jaren (2034 en 2035 bijvoorbeeld) moeten er circa 7.000 woningen worden aangesloten. Dit is opvallend ambitieus, gelet op de huidige (2023) landelijke realisatiecapaciteit van 11.000 woningen per jaar.⁸ Dat betekent dat dit project in sommige jaren bijna 70% van de totale landelijke uitvoeringscapaciteit zou moeten benutten.

⁸ De Algemene Rekenkamer. Een koud bad voor warmtenetten (2025), via: <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2025/02/04/een-koud-bad-voor-warmtenetten>.

Het is aannemelijk dat de uitvoeringscapaciteit voor de aanleg van warmtenetten groeit, de vraag naar uitvoeringscapaciteit zal echter ook groeien. Als beoogde aansluitingen niet op tijd gerealiseerd kunnen worden, heeft dat directe gevolgen voor de financiële prestaties van het project. Minder aansluitingen betekent minder inkomsten uit warmtelevering, terwijl de vaste kosten van de infrastructuur grotendeels gelijk blijven.

Wij adviseren (door te voeren):

11. Modelleer alternatieve scenario's met meer gematigde aansluittempo's en schat de impact daarvan in op de kasstromen en financiële haalbaarheid.
12. Houd rekening met de landelijke realisatiecapaciteit en marktontwikkelingen bij het bepalen van de jaarlijkse aansluitcapaciteit.

5.3.2.2 Het risico van vertraagde realisatie aansluitingen is niet gemodelleerd

In de huidige businesscase wordt uitgegaan van een strak gepland aansluittempo, waarbij jaarlijks een bepaald aantal woningen wordt aangesloten op het warmtenet. Hoewel in de gevoeligheidsanalyse wordt doorgerekend wat de financiële impact is van een lager totaal aantal aansluitingen, wordt er nog geen inzicht gegeven in het effect van *vertraagde* aansluitingen – waarbij het aantal aansluitingen wel wordt gerealiseerd, maar later dan gepland. Dit is een belangrijk onderscheid. Wanneer aansluitingen worden uitgesteld, schuiven de bijbehorende inkomsten uit warmtelevering mee, terwijl een groot deel van de kosten – zoals investeringen in infrastructuur, organisatie en vaste lasten – al eerder wordt gemaakt. Hierdoor ontstaat een tijdelijke maar potentieel aanzienlijke negatieve kasstroom, wat de liquiditeitspositie en het rendement van het project onder druk kan zetten. Zeker in de eerste jaren van exploitatie, waarin het project nog niet op volle schaal draait, kan dit leiden tot financieringsknelpunten of een lagere interne rentabiliteit (IRR).

Wij adviseren (door te voeren):

13. Neem in de businesscase scenario's op waarin realisatie van aansluitingen wordt vertraagd, maar het totale aantal aansluitingen gelijk blijft.
14. Maak inzichtelijk hoe vertragingen de kasstromen beïnvloeden en stel mitigerende maatregelen op, zoals het faseren van investeringen of het reserveren van extra middelen.

Zo wordt de businesscase robuuster en beter bestand tegen realistische uitvoeringsrisico's.

5.3.2.3 De hoge participatiegraad van woningen is meegenomen zonder nadere onderbouwing

De hoge participatiegraad zien wij als één van de grootste risico's in deze businesscase. We begrijpen dat het hier gaat om een voorlopige businesscase en dat verdere uitwerking en verdieping nog zullen plaatsvinden. Desondanks willen we nu al meegeven dat de gehanteerde participatiegraden van 80% voor woonwijken en 50% voor bedrijventerreinen een absolute overschatting zijn, zeker gezien de huidige aannames. De gevoeligheidsanalyse laat zien dat een daling van slechts 10 procentpunt in de participatiegraad een aanzienlijke negatieve impact heeft op de financiële haalbaarheid van het project. Een hoge participatiegraad achten wij alleen realistisch als deze goed onderbouwd kan worden. We onderscheiden twee belangrijke aannames die zo'n hoge participatiegraad kunnen onderbouwen: 1) de inzet van beleidsinstrumenten en 2) de betaalbaarheid voor de eindgebruikers.

Inzet beleidsinstrument: aanwijzingsbevoegdheid

Wat betreft de inzet van beleidsinstrumenten is nog niet vastgesteld dat gemeenten gebruikmaken van het Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Bgiw), dit wordt in de kwartiermakersfase verder uitgezocht. Met dit besluit hebben gemeenten de mogelijkheid om wijken aan te wijzen waar aardgaslevering stopt. Zonder deze aanwijzingsbevoegdheid is deelname van bewoners vrijwillig en sterk afhankelijk van de mate waarin het aanbod als betaalbaar en aantrekkelijk wordt ervaren. Ook wanneer de aanwijzingsbevoegdheid wordt ingezet, is het belangrijk om te onderkennen dat dit een langdurig juridisch en bestuurlijk traject is. De inzet ervan garandeert niet direct een snelle toename van het aantal aansluitingen. Het is zelfs niet uit te sluiten dat het proces kan leiden tot vertraging in de realisatie, waardoor de snelheid waarmee bewoners daadwerkelijk worden aangesloten op het warmtenet onder druk kan komen te staan.

Betaalbaarheid voor eindgebruikers: NMDA-principe of kostprijs+

Het andere aspect dat de participatiegraad kan onderbouwen is de betaalbaarheid voor de eindgebruiker. Zolang de betaalbaarheid niet overtuigend is aangetoond, is het onzeker of deze hoge participatiegraden realistisch zijn.

In de businesscase wordt uitgegaan van de door de ACM vastgestelde maximumtarieven voor warmte. Dit zien we vaker terug in vergelijkbare businesscases en is op zichzelf niet ongebruikelijk. Wij benoemen hier echter twee aandachtspunten bij:

- Ten eerste: de ACM-tarieven bieden een helder en wettelijk kader en zijn gebaseerd op het zogenoemde 'niet-meer-dan-anders'-principe, waarbij de kosten voor warmtegebruikers niet hoger mogen zijn dan die van een gemiddeld huishouden met een gasgestookte cv-ketel. Tegelijkertijd merken we op dat het hanteren van deze maximumtarieven in de praktijk niet altijd leidt tot een aantrekkelijk aanbod voor eindgebruikers. De totale jaarlijkse kosten voor warmtegebruikers kunnen nog steeds substantieel zijn, zeker in vergelijking met alternatieven zoals individuele warmtepompen of hybride systemen. In veel gevallen ervaren bewoners het aanbod op basis van ACM-tarieven dan ook niet als financieel aantrekkelijk, wat de vrijwillige deelname aan het warmtenet kan beïnvloeden.
- Ten tweede is het NMDA-principe niet toekomstbestendig. Hoewel het NMDA-principe op dit moment gebruikt wordt als methode om tarieven te kunnen bepalen, zal deze methodiek de komende jaren vervangen worden door de kostprijs+-methode die vanuit de Wcw wordt verplicht. Tarieven die volgen uit het NMDA-principe zijn daarmee niet toekomstbestendig. In de businesscase is al een methode opgenomen om de kostprijs+-tarieven door te rekenen, hetgeen wij verstandig achten.

Wij adviseren (door te voeren):

15. Modelleer scenario's met lagere participatiegraden en maak de financiële impact daarvan inzichtelijk.
16. Versterk de onderbouwing van de participatiegraad door aannames te baseren op concrete beleidsinstrumenten (zoals het Bgiw) en betaalbaarheid.

5.3.3 Het ontbreken van specifieke technische informatie zorgt voor onvolledig inzicht

Tot slot zien we dat specifieke informatie over twee technische aspecten ontbreekt in de businesscase.

5.3.3.1 Specifieke informatie over beschikbare bronnen ontbreekt

In de huidige businesscase is het nog niet duidelijk welke specifieke bronnen (delen van) het warmtenet op termijn zullen voeden. We begrijpen en onderschrijven de op dit moment gekozen aanpak om te werken met een generieke kostprijs voor warmte, als tijdelijke optie in afwachting van meer duidelijkheid. Deze benadering achten wij passend in deze fase van het project. Tegelijkertijd is het van belang om in de verdere uitwerking van de businesscase zo snel mogelijk duidelijkheid te krijgen over concrete bronnen die ingezet zullen worden, inclusief de bijbehorende kostenkengetallen. De kostprijs van warmte is immers een van de meest bepalende factoren voor de financiële haalbaarheid en betaalbaarheid van het project.

De kosten van de bronnen zitten wél in de businesscase. Maar naast de kosten is ook de timing van de realisatie van specifieke bronnen belangrijk. In gesprekken met EBN is naar voren gekomen dat geothermie naar verwachting een van de belangrijkste bronnen zal zijn voor de toekomstige warmtenetten. Geothermie biedt veel potentie als duurzame en betrouwbare warmtebron, maar kent ook een lange ontwikkeltijd. Het realiseren van geothermieputten duurt doorgaans twee tot drie jaar, exclusief de tijd die nodig is voor vergunningverlening, bodemonderzoek en het opzetten van samenwerkingsstructuren. Gelet op de geplande start van de exploitatiefase in 2029 is de huidige planning relatief krap, zeker als de bronontwikkeling nog moet starten.

Daarom is het van groot belang dat in de verdere uitwerking van de businesscase zo snel mogelijk duidelijkheid wordt verkregen over de concrete bronnen die ingezet zullen worden, inclusief hun beschikbaarheid, ontwikkeltijd en kostprijs. Dit geldt in het bijzonder voor geothermie, gezien de lange doorlooptijd en de strategische rol die deze bron speelt in het toekomstige warmtenet. Door broninformatie tijdig te concretiseren en te verwerken in het businesscasemodel, ontstaat een realistischer beeld van de haalbaarheid, fasering en financiële prestaties van het project. Dit maakt het mogelijk om tijdig bij te sturen en de risico's van bronvertraging of brononzekerheid beter te beheersen.

Wij adviseren (door te voeren):

17. Werk zo snel mogelijk uit welke warmtebronnen er worden ingezet, inclusief hun kostprijs en beschikbaarheidsdata.
18. Geef prioriteit aan de planning van bronnen met lange ontwikkeltijden (zoals geothermie) en verwerk deze in risicoanalyses.
19. Analyseer alternatieve bronopties voor het geval dat er vertraagde bronontwikkeling optreedt.

5.3.3.2 Er wordt geen differentiatie tussen MT- en LT-aansluitingen aangenomen waardoor daadwerkelijke kosten niet inzichtelijk zijn

In de huidige businesscase wordt uitgegaan van een middentemperatuurwarmtenet (MT-warmtenet), waarbij alle aansluitingen als MT zijn gemodelleerd. Voor dit stadium van het project is dat een begrijpelijke keuze: het biedt een werkbare basis voor de eerste financiële doorrekening en sluit aan bij de huidige praktijk in veel warmtenetprojecten. Tegelijkertijd is het van belang om in de verdere uitwerking van het project ook expliciet onderscheid te maken tussen mogelijke lage-temperatuur- (LT) en MT-aansluitingen. Onderzoek hoeveel MT-aansluitingen en hoeveel LT-aansluitingen er verwacht worden. Door dit inzichtelijk te maken is er beter overzicht wat de precieze kosten zijn. Voor de huidige fase is dit niet cruciaal maar wel belangrijk in de nadere uitwerking tijdens de kwartiermakersfase.

Afhankelijk van de situatie hoeven de aanlegkosten per meter leiding voor LT- en MT-warmtenetten niet significant te verschillen, maar kunnen de totale systeemkosten bij LT-netten in sommige gevallen iets hoger uitvallen. Dit komt onder andere doordat LT-netten vanwege het kleinere temperatuurverschil vaak grotere leidingdiameters of hogere debieten nodig hebben om dezelfde hoeveelheid warmte te kunnen transporteren. Ook kunnen er hogere eisen gelden aan regeltechniek en temperatuurbeheersing. Daarnaast kennen LT-warmtenetten ook hogere eindgebruikerskosten doordat er extra investeringen nodig zijn in de woning voor isolatie, het afgiftesysteem en de tapwaterbooster. Dit verhoogt het volloopprijsico.

Daar staat tegenover dat LT-netten op termijn kunnen leiden tot lagere exploitatiekosten door de lagere temperatuur van het water, wat de businesscase juist kan versterken.

Wij adviseren (door te voeren):

20. Modelleer een alternatief scenario waarin onderscheid wordt gemaakt tussen aansluitingen op MT- en LT-warmtenetten.
21. Onderzoek de verhouding tussen de kosten en baten van LT-netten in de lokale context, inclusief een mogelijke verlaging van exploitatielasten op lange termijn.

Bijlage 1: Uitwerking van het NBility-model

#	Capabilities ⁹	Toelichting	Sub-capabilities
1	Klanten bedienen	Het vermogen om klanten te bedienen, zodat zij onze producten en diensten afnemen en optimaal gebruiken.	☐ Klanten bedienen en relaties onderhouden ☐ Contracten verwerven en beheren ☐ Factureren en innen ☐ Inkomstenverlies beperken
2	Energie transporteren en opwekken	Het vermogen om energieaanbod en -afname bij elkaar te brengen, met elkaar in balans te brengen en de continuïteit ervan te waarborgen, zodat de klanten energie krijgen binnen de gestelde eisen.	☐ Energietransport verzorgen ☐ Energietransport herstellen ☐ Transport- en bedieningsmodellen maken ☐ <i>Warmteopwek</i> ☐ <i>Eventueel opslag van warmte</i>
3	Ontwikkeling en instandhouding van energienetten besturen	Het vermogen om energienetten te ontwikkelen en op het afgesproken niveau beschikbaar te houden, zodat het energienet continu aan de gestelde eisen voldoet.	☐ Energienetten uitbreiden, vervangen en vernieuwen ☐ Energienetten in stand houden ☐ Energierichtlijnen en -patronen vaststellen
4	Energietransport en -netten meten	Het vermogen om energietransport en -netten door te meten en metingen beschikbaar te maken.	☐ Metingen van energietransport en -netten beschikbaar krijgen

⁹ Het NBility-model is een generiek model dat voor netbeheerders kan worden gebruikt. Toevoegingen specifiek op het gebied van *warmte* zijn cursief gemarkeerd.

#	Capabilities ⁹	Toelichting	Sub-capabilities
			☐ Metingen van energietransport en -netten ter beschikking stellen
5	Werkzaamheden uitvoeren aan energienetten	Het vermogen om werkzaamheden aan de energienetten uit te voeren, zoals aanleg, vervanging of onderhoud, zodat de werkzaamheden efficiënt en voorspelbaar worden uitgevoerd.	☐ Werkzaamhedenportfolio opstellen en onderhouden ☐ Regie voeren over werkzaamheden ☐ Werkzaamheden uitvoeren ☐ Werkzaamheden faciliteren ☐ <i>Onderhoud warmtebronnen</i> ☐ <i>Onderhoud afleversets</i>
6	Energiemarkt faciliteren	<i>Bij een warmtenet hebben warmtebedrijven in principe een monopolie. Wel moeten ze voldoen aan strenge eisen vanuit de ACM.</i>	☐ <i>Data beheren</i> ☐ <i>Transparantie creëren richting klant en ACM</i> ☐ <i>(Politieke) afstemming met gemeente regelen</i>
	Enterprise	Het bedrijf richting geven en het ondersteunen.	☐ Bedrijfsstrategie opstellen en besturen ☐ Processen en data ontwikkelen en beheren ☐ Medewerkers werven en inzetbaar houden ☐ Digitale producten ontwikkelen en beheren ☐ Goederen en diensten verkrijgen ☐ Bedrijfsgebouwen beheren en faciliteiten beschikbaar stellen ☐ Financiën verkrijgen en beheren

Bijlage 2: Juridische bevindingen

Juridische bevindingen concept-SOK (versie 2)

Artikel	Toelichting
3.2	De verdeling van aandelen staat nu op '33%' over de drie deelnemers. Dit moet echter '1/3' zijn: bij 33% is 1% van de aandelen niet in handen van een deelnemer.
3.4	Stuurgroep besluit op basis van unanimiteit (zie art. 4.2): geldt dit ook voor de vaststelling van het in 3.4 genoemde definitieve ondernemingsplan / de meerjarenprognose en het financieel model?
4.1	In de eerste zin staat 'stuurgroep' in plaats van 'Stuurgroep' of is dat bewust of staat '(de Stuurgroep)' op de verkeerde plek in de tekst?
4.5	Gaat de benoeming van de Kwartiermaker, het aanpassen van de opdracht of het intrekken ervan op basis van art. 4.2 – dus de Stuurgroep moet hiertoe besluiten op basis van <i>unanimiteit</i>?
4.3 a)	De haakjes om 'bij te dragen aan' moeten verwijderd worden – anders loopt de zin niet.
4.6	Er staat dat er een kortere termijn kan worden gehanteerd 'indien de aard dat rechtvaardigt'. Er is echter niet nader bepaald wie dan bepaalt welke aard doorslaggevend is en wie ertoe besluit dat de uitnodigingstermijn verkort kan worden tot minder dan 10 dagen, of ligt dit in handen van de Kwartiermaker?
4.7	Aanvullend op de verzending van de notulen die na het overleg aan de Stuurgroep worden gezonden binnen 10 werkdagen; moet de Kwartiermaker de 'actiepuntenlijst' die – naar wordt aangenomen – wordt geactualiseerd tijdens het overleg ook vervolgens (binnen een aantal werkdagen na het overleg) doorsturen aan de Werkgroep? Dit lijkt wel gepast.
5.3	De aanneme is dat het Stappenplan in 5.3 wordt vastgesteld door de Stuurgroep op basis van een unaniem besluit (art. 4.2)?
7.1 onderdeel c	Op basis van art. 160 lid 2 van de Gemeentewet hebben gemeenteraden de mogelijkheid om wensen en bedenkingen in te brengen. Is er rekening mee gehouden qua doorlooptijden dat de gemeenten dit synchroon zullen moeten plannen richting de raden (en bij voorkeur gelijklopende teksten aan de gemeenteraden)?
7.1 onderdeel f	Wat is hier 'constateren'? Is bedoeld dat het hier gaat om een besluit dat met unanimiteit wordt genomen conform. art. 4.2?

Artikel	Toelichting
7.2	• 'Voorwaarden tijdig te realiseren'; waarop slaat <i>tijdig</i>? Is tijdig gerelateerd aan een mijlpaal, datum of besluit = RPIW WLR opgericht en aandeelhoudersovereenkomst getekend?
7.4	• Wat is het gevolg als Partijen er niet uitkomen? Komen dan bijvoorbeeld art. 10 en/of 17 in zicht in het kader van escalatie? • Wie bepaalt dat er niet aan de voorwaarden is voldaan? Vergt dat een unaniem besluit van de Stuurgroep cf. art. 4.2?
8.2	• Is het gevolg van dit artikel dat de gemeente Leiden dan ook de aansprakelijkheid draagt van alle contracten omdat het uitgangspunt is dat Leiden de contractspartij zal worden? Bepaalt de gemeente Leiden dan zelf ook onder welke voorwaarden zij de contracten tekent?
8.3	• '... door Partijen...'; moet dat '... door de Stuurgroep' zijn? Want in art. 8.2 is bepaald dat de Stuurgroep voorafgaande schriftelijke goedkeuring voor externe kosten moet geven.
8.4	• Hoe wordt het aandeel in de kosten per deelnemer bepaald? Betekent art. 8.4 dat elke deelnemer altijd een financiële bijdrage levert (aan de gemeente Leiden)?
10.1	• Het is onduidelijk om welke verplichtingen het gaat.
10.2	• Er is tweemaal sprake van '(ii)'; de laatste moet waarschijnlijk '(iii)' zijn. • Het is onduidelijk wat er wordt verstaan onder 'nakoming van enige werkzaamheden'; betreft het dan alle werkzaamheden van de Partij die onmiddellijk opzegt? • NB. Slaat 'in <i>dat</i> geval' (in de zin: 'De betreffende Partij is in <i>dat</i> geval gehouden...' alleen op onderdeel (iii) of geldt deze gehoudenheid ook voor onderdelen (i) en (ii)?
10.3	• Deze bepaling gaat ervan uit dat deze overeenkomst van rechtswege eindigt en dat dit afhangt van het voldoen aan 'alle verplichtingen' die uit deze overeenkomst volledig zijn nagekomen. Het is onduidelijk om welke verplichtingen het gaat en wie deze verplichtingen bewaakt – zie ook opmerking bij art. 10.1.
10.4	• Hier staat 'beëindigt', echter in 10.2 staat 'opzeggen'.
16.2	• In art. 16.2 wordt verwezen naar de DVO die op 31 januari 2024 tussen de gemeenten is gesloten en dat deze DVO geldig blijft voor de Kwartiermakersfase. Deze DVO graag nog controleren op de bepaling/bepalingen die iets zegt/zeggen over (tussentijdse) opzegging of ontbinding van de DVO; art. 16.2 in dezeconcept-SOKbepaalt namelijk dat de DVO blijft bestaan in de kwartiermakersfase.
16.3	• Wat zijn de gevolgen indien andere publieke partijen contractspartij/Partij worden van deze SOK? Worden zij geacht ook aandeelhouder te worden (dit betekent herverdeling van de aandelen of uitgifte van nieuwe aandelen, en tegen welke waarde?) en de aandeelhoudersovereenkomst te ondertekenen? • Hoe wordt het 'instapbedrag' bepaald voor een nieuwe gemeentelijke deelnemer?

Juridische bevindingen outline besturing (versie 03.1)

Artikel	Toelichting
Algemeen	Wie is eigenaar van het globaal ontwerp? Wat is de status ervan en wie stelt dit vast, en wat is de status van dit globaal ontwerp nadat de besloten vennootschap is opgericht?
Algemeen	De concept-statuten en aandeelhoudersovereenkomst worden te zijner tijd vastgesteld en deze kunnen nog nadere vragen opwerpen of nadere uitwerking vergen in deze outline.
Algemeen	Wat zijn de gevolgen als een partner uit de samenwerkingsovereenkomst treedt vóór de kwartiermakersfase en de eventuele oprichting van de besloten vennootschap RPIW WLR?
2.1	Tijdslijn: er is in 2026 <i>niet</i> opgenomen dat de gemeenteraden wensen en bedenkingen kunnen uiten richting het eigen college (art. 160 lid 2 Gemeentewet) inzake de oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon en de aandeelhoudersovereenkomst (art. 169 lid 4 Gemeentewet).
2.2	De gemeenteraden zullen niet allemaal gelijktijdig wensen en bedenkingen uiten (raadsvergaderingen zijn veelal al vooruit gepland per jaar/datum); dit is een aspect om rekening mee te houden qua doorlooptijd; de 'langzaamste' gemeenteraad bepaalt de planning.
4.1	- Algemeen: er lijkt een aannname te worden gedaan dat er sprake is van 3 blokken aandeelhouders, het gaat echter om Alliander, EBN én alle separate gemeenten (Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest, Voorschoten en Zoeterwoude), die allen separaat aandeelhouder zijn met elk een eigen aandelenportefeuille. - Bij scenario 1: er zijn zware (te nemen met een meerderheid van 87%) en gewone (te nemen met een meerderheid van 66,7%) besluiten; wie (de Stuurgroep?) bepaalt straks wat hierover in de statuten komt (zie ook paragraaf 4.5 voor de indicatie van deze besluiten)? - Bij scenario 2: idem inzake zware/gewone besluiten én: EBN en Alliander krijgen elk 37,5% van de aandelen en samen hebben ze dan 75%; daarmee kunnen zij samen altijd de gemeenten overrulen bij het nemen van gewone besluiten; wat is de stem per aandeel van de gemeenten dan nog waard als zij altijd overruled kunnen worden?

Artikel	Toelichting
4.2	- Het is de wens dat geen enkele WLR-gemeenten een meerderheidsaandeel heeft en dat er altijd minstens twee gemeenten nodig zijn om een besluit te nemen: - Inzake 'meerderheidsaandeel': bedoeld wordt te zeggen dat geen gemeente de meerderheid van alle 'gemeentelijke' aandelen heeft? - Inzake 'ten minste 2 gemeenten nodig zijn om een besluit te nemen': gelet op paragraaf 4 bij punten (1) en (2): bij gewone besluiten is theoretisch de stem vanuit één gemeentelijk aandeel al voldoende omdat slechts 66,7% al voldoende is binnen de aandeelhoudersvergadering – Firan en EBN hebben immers al 66,6%. De teksten die gaan over de positie van Leiden (50% of 49,9% en alternatieve opties) zijn dan minder relevant; Firan en EBN kunnen samen de gewone besluiten nemen als theoretisch op één ander gemeentelijk aandeel wordt meegestemd door een gemeente met Firan en EBN. - De herijking op basis van WEQ's is zeer complex en slecht uitvoerbaar (aandelenoverdracht aan andere aandeelhoudende gemeenten, waardering van aandelen, aansprakelijkheidsplicht tot volstorting van de aandelen, notaris nodig voor overdracht). Daarnaast lijkt de herijking weinig praktisch nut te hebben omdat de gemeenten samen niet meer dan 33 ⅓ van de stemmen hebben; Firan en EBN kunnen samen de gewone besluiten nemen als theoretisch op één ander gemeentelijk aandeel wordt meegestemd met Firan en EBN; wat maakt het dan uit dat Leiden niet meer dan 50% van de totale gemeentelijke aandelen mag hebben? De opmerking / het advies van AKD over het te vaak veranderen of herijken wordt volledig door Berenschot onderschreven.
4.3	De storting van kapitaal per jaar: dit betekent niet automatisch dat er sprake is van volstorting van de aandelen. Bij een latere overdracht van aandelen (wegens de beoogde herijkingen) moet er wel sprake zijn van volstorting.
4.4	- Wat wordt precies verstaan onder 'lichtere en zwaardere meerderheid (gewoon besluit)' bij de aandeelhoudersvergadering? Welke meerderheid is vereist? - Er is geen overweging waarom er wel of niet een RvC of RvA moet zijn. In paragraaf 4.8 wordt dit aangegeven: 'kosten beperken en daarom geen RvC'. Het kan voor RPIW WLR en de aandeelhouders zelf in de startfase mogelijk wel nuttig zijn om een RvC te hebben; anders hebben de aandeelhouders in deze startfase ook de rol van toezichthouders, terwijl een RvC juist dan als onafhankelijk orgaan de bestuurder met raad en daad terzijde kan staan.
4.8	'Aandeelhouders hebben de voorkeur voor een externe bestuurder, maar willen de optie open houden dat een "eigen kandidaat" kan worden aangesteld': Bij gemeenten geldt veelal een beleidslijn of gedragscode, die erop ziet dat medewerkers van de gemeente niet of met terughoudendheid een zetel in het bestuur of toezichthoudend orgaan hebben van een verbonden partij.
4.10	NB. Bij uittreden uit een gemeenschappelijke regeling is het de regel dat de uittreder een vergoeding betaalt voor zijn uittreding uit de samenwerking; bij een bv krijgt de aandeelhouder die zijn aandelen overdraagt juist een bedrag voor zijn aandeel en de aandeelhouder is in het algemeen alleen verplicht om zijn aandeel vol te storten.

Bijlage 3: Uitkomsten van de interviews en validatiesessie

Geïnterviewde partijen:

- Gemeente Katwijk
- Gemeente Leiden
- Gemeente Leiderdorp
- Gemeente Oegstgeest
- Gemeente Voorschoten
- Gemeente Zoeterwoude
- EBN
- Alliander (Firan)

Bevindingen

Algemene bevindingen

Belang van RPIW WLR: partijen zien allemaal de meerwaarde van het warmtebedrijf. Het warmtebedrijf is een gepast middel om de collectievewarmtedoelstellingen te bereiken.

Proces: strakke tijdlijn, onder hoge druk plaatsgevonden.

Besluitvorming SOK: doorlopen van de interne besluitvormingsprocessen is belangrijk, verschil in procedures en tijdslijnen.

Documenten: discrepantie tussen de verschillende documenten en onduidelijkheid over de status en de perceptie hierover. Onder andere twee financiële modellen.

Governance en zeggenschap

Rechtsvorm: gekozen voor een besloten vennootschap. Dit is in het globaal ontwerp opgenomen, maar niet onderbouwd. Mist daarnaast ook in deconcept-SOKof de outline besturing.

Aandelen:

- De onderbouwing voor 3 maal 1/3 ontbreekt.
- De gemeenten worden als één partij beschouwd in de verdeling, maar zijn in de praktijk 6 losse partijen, met ieder eigen belangen.

- Verdeling van aandelen tussen de gemeenten is op basis van het eindbeeld in WEQ's, dat is nu nog onzeker én met betrekking tot de aansluitplanning levert dit ook vragen op over risicoverdeling.

Toetredings- en exitvoorwaarden van (nieuwe/private) aandeelhouders: nog onduidelijk hoe dit definitief wordt uitgewerkt.

Eén bestuurder: er is gekozen voor het inzetten van één bestuurder. Deze bestuurder heeft veel bevoegdheden en zeggenschap over het warmtebedrijf.

Raad van commissarissen: er is geen raad van commissarissen in de beginperiode. Deze keuze is vanuit financiële redenen gemaakt, maar het is onduidelijk of er is stilgestaan bij de risico's die het met zich meebrengt om de bestuurder direct met de AVA te laten afstemmen.

Raad van advies: De RvA is gewenst om lokale initiatieven een rol te kunnen geven, de rol en de inrichting zijn echter nog onduidelijk, mede omdat de bestuurder dit mag bepalen én dit vrijblijvend is ingestoken.

Gemeenteraden hebben weinig sturingsmogelijkheden.

De besluitvormingslijst voor de AVA: het verschil tussen 'gewone' besluiten en 'zware' besluiten is gemaakt, maar nog niet doorleefd wat dit precies betekent.

Organisatie-inrichting

Warmte service bedrijf: het is nog onduidelijk welke taken en verantwoordelijkheden het Warmteservicebedrijf zal krijgen.

Verdeling van taken en rollen tussen gemeenten en het warmtebedrijf: veel taken van ontzorging en ondersteuning komen te liggen bij de gemeente, terwijl dit is opgenomen als missie van het warmtebedrijf.

Businesscase

Uitkomst businesscase: één getal in plaats van een bandbreedte, dit terwijl er nog veel onzekerheden zijn.

Hoge inschatting van voltoop van 80% terwijl er nog onzekerheid is over de aanwijsbevoegdheid en in hoeverre de tarifiering op het maximum volgens de ACM wordt gezet.

Aannames over CAPEX worden gedaan zonder duidelijk beeld van de hoofdinfrastructuur.

Aansluitplanning: ambitieuze snelheid.

Rente en aflossing: het rentepercentage wordt als laag ingeschat.

LT-warmtenetten en koude levering: dit ontbreekt in de businesscase. Wat is het effect hiervan op de businesscase?

Financiering

Inpandige kosten zijn nog nergens meegenomen, waar landen deze en wat betekent dit voor de betaalbaarheid?

Beschikbare subsidies: er wordt uitgegaan van subsidies die er nog niet zijn. Wat betekent het als deze subsidies er niet komen?

Risicoreserveringen: de reservering gaat ten koste van andere domeinen binnen de gemeente.

Garantstelling door gemeenten: onduidelijkheid over de garantstelling door gemeenten ten behoeve van het vreemd vermogen

Financiering door gemeenten op basis van eindbeeld van WEQ's terwijl niet alle gemeenten vanaf het eerste moment aansluitingen hebben én dit eindbeeld nog niet duidelijk is.

Financiering van de onrendabele top: hier zijn nog geen subsidies voor.

Risicoanalyse: geen doorwerking in het weerstandsvermogen van het warmtebedrijf.

In aanvulling hierop zijn nog de volgende punten naar aanleiding van de validatiesessies bij ons terecht gekomen.

- Het artikel 7.1.d voorziet enkel in een toets van de Definitieve Businesscase door de Stuurgroep, terwijl eigenlijk op het hele Stappenplan getoetst moet worden.
- Het meerderheidsaandeel van zware besluiten van 87% is laag. Het is wenselijk om dit percentage te verhogen naar 93%, waarbij tenminste 3 van de 6 gemeenten moeten instemmen (een meerderheid van de gemeenten).
- Tijdens de kwartiermakersfase worden wijzigingen in de conceptoprichtingsakte en conceptaandeelhoudersovereenkomst voorzien, terwijl de SOK alleen beperkte ruimte laat om deze wijzigingen ook door te voeren.
- De projectstructurering voorziet niet in een vorm ambtelijke aansturing, waardoor inhoudelijke en operationele zaken alleen via de bestuurlijke aansturing geregeld kunnen worden.
- De statuten en aandeelhoudersovereenkomst voorzien in een kwaliteitseis zodat alleen publieke organisaties als aandeelhouder mogen toetreden in het RPIW. Wij betwijfelen of deze kwaliteitseis nodig is om (dit) beoogde doel(en) te behalen, terwijl het de ruimte die de Wcw laat wel direct inperkt.
- Alleen aandeelhouders met een (gezamenlijk) aandeel van 10% een aandeelhoudersvergadering oproepen. Kleine gemeenten worden hierdoor benadeeld ten opzichte van de gemeente Leiden, EBN en Firan.
- Het globaal ontwerp stelt dat de financiële bijdrage wordt gebaseerd op de opgave tot 2050, terwijl voor de statuten en de AHO een vooruitblik voor de komende 10 jaar ook voldoende is. Gemeenten zijn beter in staat om 10 jaar vooruit te kijken en dit laat de investeringen door gemeenten beter aansluiten bij de daadwerkelijke opgave.

Bijlage 4: AVA – gewone en zware besluiten

In de stukken wordt verschil gemaakt tussen 'gewone' en 'zware' besluiten. Gewone besluiten zijn besluiten waarbij vanuit de AVA een meerderheid van 66,7% van de aandelen nodig is. Voor zware besluiten geldt een meerderheid van 87% (uitgaande van de aandeelhoudersovereenkomst).

In de outline besturing staan de besluiten opgenomen onder paragraaf 4.5. In de aandeelhoudersovereenkomst staan de besluiten opgenomen in bijlage 2 en 3. Waarbij in artikel 3.14.1 wordt verwezen naar bijlage 2 met daarbij de notitie dat voor deze besluiten een meerderheid van 66,7% nodig is. En in artikel 3.14.2 wordt verwezen naar bijlage 3 met daarbij de notitie dat de besluiten een meerderheid van 87% van de aandelen benodigen.

Het is belangrijk om op te merken dat er in de outline besluiten als zwaar besluit zijn opgenomen die in de aandeelhoudersovereenkomst als gewoon besluit zijn opgenomen (bijlage 2).

Besluit:	Duiding in: outline	AHO
Het oprichten van, deelnemen in en/of het voeren van het bestuur over andere vennootschappen of ondernemingen, alsmede het afstoten of liquideren van dan wel het beëindigen van het management over zodanige vennootschappen of ondernemingen.	Zwaar besluit (>87%)	Gewoon besluit (>66,7%)
Het aanbrengen van een belangrijke wijziging in de werkzaamheden van de vennootschap.	Zwaar besluit (>87%)	Gewoon besluit (>66,7%)
Het verplaatsen, vervreemden of staken van de onderneming van de vennootschap of een belangrijk onderdeel daarvan.	Zwaar besluit (>87%)	Gewoon besluit (>66,7%)
Het vaststellen van het (vijfjarige) businessplan.	Zwaar besluit (>87%)	Gewoon besluit (>66,7%)
Het wijzigen van het (vijfjarige) businessplan dat meer dan 10% overschrijding tot gevolg heeft.	Zwaar besluit (>87%)	Gewoon besluit (>66,7%)
Het geven van een aanwijzing aan het bestuur van RPIW WLR.	Zwaar besluit (>87%)	n.v.t.
Afwijking op het goedgekeurde jaarplan of de goedgekeurde jaarbegroting, van meer dan 10% op het totaal (mogelijke met een limiet tot bijvoorbeeld maximaal 40%, daarna is dit een zwaar besluit).	Gewoon besluit (>66,7%)	n.v.t.

Besluit:	Duiding in: outline	AHO
Het aangaan of verbreken van duurzame samenwerking met andere vennootschappen of ondernemingen, die van ingrijpende betekenis is voor het RPIW WLR, waaronder begrepen, maar niet beperkt tot, het aangaan van overeenkomsten voor de inkoop van warmte. Alleen met een waarde groter dan € 2,5 mln. of van groot strategisch belang.	Gewoon besluit (>66,7%)	n.v.t.
Het indienen van een aanvraag om aangewezen te worden voor een warmtekavel.	Gewoon besluit (>66,7%)	n.v.t.
Het voeren van rechtsgedingen, het aangaan van vaststellingsovereenkomsten, compromissen en akkoorden, het berusten in rechtsvorderingen, tenzij het betreft het nemen van spoedeisende maatregelen. Alleen met een waarde groter dan € 2,5 mln. of van strategisch belang.	Gewoon besluit (>66,7%)	n.v.t.
Het aanstellen van directeurs in het RPIW WLR. Hiermee wordt bedoeld medewerkers in het RPIW WLR met de functie 'directeur'. Als het RPIW WLR groeit wordt er voorzien dat er behoefte ontstaat aan het aanstellen van directeurs (voor een bepaald deelgebied) naast de bestuurder. Daarmee wordt gezamenlijk het management van het RPIW WLR gevormd.	Gewoon besluit (>66,7%)	n.v.t.
Aangaan van financieringen / verstrekking van leningen of zekerheden / investeringen met een waarde groter dan € 2,5 mln., of van strategisch belang.	Gewoon besluit (>66,7%)	n.v.t.
Aanvraag van surseance van betaling.	Gewoon besluit (>66,7%)	Gewoon besluit (>66,7%)
Het verkrijgen, vervreemden of bezwaren van registergoederen met een waarde groter dan € 2,5 mln.	Gewoon besluit (>66,7%)	n.v.t.
Het vaststellen of wijzigen van een reglement.	Gewoon besluit (>66,7%)	n.v.t.
Uitoefenen van stemrecht op niet ter beurse genoteerde aandelen en andere stemgerechtigde effecten, waaronder begrepen het bepalen van de richting waarin zal worden gestemd	Gewoon besluit (>66,7%)	n.v.t.
Het in gebruik nemen of geven, al dan niet krachtens huur, van gebouwen met een waarde groter dan € 2,5 mln. of delen daarvan alsmede het beëindigen van zodanig gebruik.	Gewoon besluit (>66,7%)	n.v.t.
Het stellen van zekerheden.	Gewoon besluit (>66,7%)	n.v.t.
Het stichten en opheffen van nevenvestigingen.	Gewoon besluit (>66,7%)	n.v.t.

Besluit:	Duiding in: outline	AHO
Het aanstellen en ontslaan van procuratiehouders alsmede het vaststellen en wijzigen van hun volmacht.	Gewoon besluit (>66,7%)	n.v.t.
In het algemeen het verrichten van alle handelingen anders dan hiervoor vermeld, met een strategisch belang voor de vennootschap of met een waarde groter dan € 2,5 mln.	Gewoon besluit (>66,7%)	n.v.t.
Bijlage 3 AHO		
Uitgifte van Aandelen dan wel tot het verlenen van rechten tot het nemen van Aandelen.	n.v.t.	Zwaar besluit (>87%)
Uitgifte van Aandelen dan wel tot het verlenen van rechten tot het nemen van Aandelen, daaronder begrepen het vaststellen van de uitgifteprijs en de overige voorwaarden.	n.v.t.	Zwaar besluit (>87%)
Uitsluiting van het voorkeursrecht bij uitgifte van Aandelen.	n.v.t.	Zwaar besluit (>87%)
Het verlenen van goedkeuring tot inkoop van eigen Aandelen.	n.v.t.	Zwaar besluit (>87%)
Vervreemding van eigen Aandelen door de vennootschap.	n.v.t.	Zwaar besluit (>87%)
Kapitaalvermindering.	n.v.t.	Zwaar besluit (>87%)
Het verlenen van goedkeuring voor de overdracht van aandelen als bedoeld in artikel 5.3 Statuten.	n.v.t.	Zwaar besluit (>87%)
Het verlenen van goedkeuring voor bestuursbesluiten als bedoeld in artikel 6.1.7 Statuten.	n.v.t.	Zwaar besluit (>87%)
Het benoemen, schorsen en ontslaan van Bestuurders en het vaststellen van de bezoldiging en de overige (arbeids-)voorwaarden die van toepassing zijn op de Bestuurders.	n.v.t.	Zwaar besluit (>87%)
Het vaststellen van de vaste beloning voor Commissarissen.	n.v.t.	Zwaar besluit (>87%)
Het vaststellen van het aantal Commissarissen.	n.v.t.	Zwaar besluit (>87%)
Het verlenen van decharge aan Bestuurders en/of Commissarissen.	n.v.t.	Zwaar besluit (>87%)
Het geven van een aanwijzing als bedoeld in artikel 6.1.2 Statuten.	n.v.t.	Zwaar besluit (>87%)
Uitkering van winst dan wel uitkering van interim-dividend en/of uitkering ten laste van een reserve.	n.v.t.	Zwaar besluit (>87%)

Besluit:	Duiding in: outline	AHO
Goedkeuring van het reglement van de raad van commissarissen als bedoeld in artikel 7.2.10 Statuten.	n.v.t.	Zwaar besluit (>87%)
Goedkeuring van de profielschets van de raad van commissarissen als bedoeld in artikel 7.3.3 Statuten.	n.v.t.	Zwaar besluit (>87%)
Vaststelling van de jaarrekening van de vennootschap.	n.v.t.	Zwaar besluit (>87%)
Wijziging van de statuten van de vennootschap.	n.v.t.	Zwaar besluit (>87%)
Juridische fusie of splitsing van de vennootschap.	n.v.t.	Zwaar besluit (>87%)
Ontbinding van de vennootschap.	n.v.t.	Zwaar besluit (>87%)
Het aannemen van een toekomstig investeringsplan.	n.v.t.	Zwaar besluit (>87%)



WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT
Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT
030 2 916 916
www.berenschot.nl