Berenschot

Expertreview Warmtebedrijf Zwolle

De rekenkamer Zwolle heeft Berenschot gevraagd om een expertreview te schrijven over het inrichtingsbesluit Warmtebedrijf Zwolle in aanloop naar de besluitvorming van het inrichtingsplan.

De gemeente Zwolle heeft in juli 2024 een warmtebedrijf opgericht. Deze moet nu ingericht worden. Het projectteam heeft hiervoor, op basis van het door de raad vastgestelde Ontwikkelkader Warmtebedrijf Zwolle, een inrichtingsplan opgesteld. Het inrichtingsplan is eind januari 2026 vastgesteld door het college van B en W. Nu is de gemeenteraad in de gelegenheid gesteld om de wensen en de bedenkingen ten aanzien van het besluit van het college in te brengen. Om de gemeenteraad hierin te ondersteunen heeft de rekenkamer Zwolle Berenschot gevraagd om een onafhankelijk expertreview te schrijven. In deze expertreview staan de volgende drie vragen centraal:

1. Is de raad de afgelopen jaren (vanaf 2022) en nu voldoende in positie gebracht om een weloverwogen besluit te nemen?
2. Is de informatie juist?
3. Zijn de feiten, overwegingen, risico's et cetera helder en volledig beschreven? Met specifieke aandacht voor:
    - kerntaken en bedrijfsvoering (ondersteunende taken, efficiency)
    - bestuurlijke taken/governance (relatie gemeente en op te richten warmtebedrijf)
    - productiefactoren: kennis, arbeidsmarkt, assets en vergunningen
    - financiën (investering, financiële risico's, staatssteun).

Om antwoord te geven op deze vragen heeft Berenschot gekeken naar hoe de gemeenteraad betrokken is in de aanloop van het besluit over het inrichtingsplan en naar het inrichtingsplan zelf. Dit gaat over de bijeenkomsten van de gemeenteraad en de stukken die gedeeld zijn met de gemeenteraad in de periode van 2023 tot eind januari 2026.

Dit document gaat in op de bevindingen over het besluitvormingsproces, de rol en sturing van de gemeenteraad, de bedrijfsvoering en risico's. Dit document eindig met een conclusie, waarin antwoord gegeven wordt op de drie bovenstaande vragen.

Bevindingen over het besluitvormingsproces

Het college van de gemeente Zwolle heeft er veel aan gedaan om de gemeenteraad in positie te brengen

Het college heeft de gemeenteraad de afgelopen jaren uitgebreid voorbereid op de besluitvorming over het Warmtebedrijf Zwolle. Tussen 2022 en begin 2026 is de gemeenteraad op meerdere momenten geïnformeerd en betrokken via technische briefings, debatten, infographics en werkbezoeken over dit onderwerp. In de zomer van 2024 is het oprichtingsbesluit voor het Warmtebedrijf Zwolle genomen door het college en is het ontwikkelkader vastgesteld door de gemeenteraad. Hierna is gewerkt aan het inrichtingsbesluit.

De rol en positie van de gemeenteraad in de besluitvorming van het inrichtingsplan is op een heldere wijze gedefinieerd

De rol en positie van de gemeenteraad in relatie tot het inrichtingsplan is op een heldere wijze uitgelegd in het inrichtingsplan. Het inrichtingsplan is een verdere uitwerking van het ontwikkelkader, dat door de gemeenteraad is vastgesteld. Het ontwikkelkader is daarmee kaderstellend geweest aan het inrichtingsplan. Met deze fase van wensen en bedenkingen ten aanzien van het inrichtingsplan wordt de gemeenteraad in positie gebracht zijn controlerende rol uit te voeren. Figuur 1, het blauwe kader op pagina 5 van het inrichtingsplan, is hiervan een heldere grafische weergave.

Tegelijkertijd is er gedurende het ontwikkelproces meer duidelijkheid ontstaan over de rol van de gemeenteraad in de besluitvorming. Veranderende wetgevende kaders[1] en nieuwe ontwikkelingen in de warmtenetontwikkeling in Zwolle waren hier aanleiding toe. Hierdoor is het ontwikkel- en besluitvormingsproces vertraagd en soms ook versneld (denk aan het opknippen van het besluit over de oprichting en inrichting van het Warmtebedrijf Zwolle, vanwege de WIS subsidie rond de zomer in 2024). De gemeente Zwolle heeft de gemeenteraad hier onder ander in de technische briefings over geïnformeerd.

[1] De Wcw geeft gemeenten de regie over collectieve warmtesystemen en borgt publieke sturing, duurzaamheid en kostengebaseerde tarieven voor warmtenetten. De Wgiw geeft gemeenten de wettelijke instrumenten om wijken aardgasvrij aan te wijzen en verplicht hen via warmteprogramma's planmatig en met participatie de warmtetransitie uit te voeren.

Bevindingen over rol en sturing

Meer inzicht en overzicht gevraagd in de verschillende rollen van de gemeenteraad

In het inrichtingsplan wordt de rol van de gemeenteraad op meerdere plekken benoemd, maar zonder duidelijk onderscheid te maken tussen de kaderstellende en controlerende taken. Daarnaast lopen de publieke verantwoordelijkheden van de gemeenteraad voor de sturing van de warmtetransitie en de private governance door elkaar heen. Zo is in het inrichtingsplan in hoofdstuk 3 de rol van de gemeenteraad beknopt beschreven, wordt in bijlage 6 de rol van de gemeenteraad benoemd in het vaststellen van het omgevingsplan en is te zien dat de gemeenteraad een rol heeft bij de investeringsbesluiten. Hiernaast wordt in het raadsvoorstel ook gesproken over de rol van de raad rondom de kredietverlening.

Omdat de aansturing van een publiek warmtebedrijf iets nieuws is en de gemeente ook een nieuwe rol moet gaan innemen in de regievoering op de warmtetransitie, is inzicht en een totaaloverzicht in de mogelijke sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad wenselijk.

Focus op informatie over sturing op betaalbaarheid, minder op leveringszekerheid en duurzaamheid

Het inrichtingsplan en de bijlagen geven een realistisch beeld van de mogelijkheden van zowel het warmtebedrijf als de gemeente om te sturen op betaalbaarheid en tariefsocialisatie. In paragraaf 5.7 en specifiek subparagraaf 5.7.2. wordt hierop ingegaan. Tegelijkertijd ontbreekt in het inrichtingsplan inzicht in de beschikbare sturingsinstrumenten voor **leveringszekerheid** en **duurzaamheid**, waardoor deze publieke belangen minder expliciet zijn uitgewerkt. Een verklaring zou kunnen zijn dat de leveringszekerheid en duurzaamheid worden geborgd in de nieuwe Wet collectieve warmte. Een verwijzing hiernaar had de informatievoorziening compleet gemaakt.

Geen inzicht in de governance-uitdagingen in de samenwerking met het warmtebedrijf

We waarderen dat de opgave niet onnodig gecompliceerd is door de autonome positie en zeggenschap van het warmtebedrijf naast de belangen van de gemeente te zetten. Wel missen we de aandacht voor de mogelijke governancedilemma's, de botsende belangen en de dubbele-pettenproblematiek in de samenwerking met het warmtebedrijf. Deze dilemma's en botsende belangen kunnen tot uitdrukking komen in loyaliteitsconflicten van de directeur/bestuurder. De bedrijfsbelangen van het warmtebedrijf kunnen botsen met de politieke ambities of publieke waarden die de raad wil realiseren. Dit kan nog scherper worden als de nationale kaders een andere uitwerking krijgen dan de wensen van een gemeenteraad. Deze kaders worden het komend jaar door het ministerie van Klimaat en Groei (KGG) en de Autoriteit Consument & Markt (ACM) verder uitgewerkt. Deze kaders hebben betrekking op de betaalbaarheid (berekening kostprijs+ methode), duurzaamheid en leveringszekerheid.

Daarnaast vervult de gemeente meerdere rollen tegelijk, namelijk die van aandeelhouder, vergunningverlener, financier en beleidsmaker. Deze rollen beïnvloeden elkaar, maar kunnen ook conflicteren wanneer de financiële, juridische en beleidsmatige afwegingen niet in lijn zijn met elkaar. De samenwerking met de gemeente is (naast aandeelhouderschap) omschreven in de governance als (bestuurlijk) opdrachtgever en samenwerkingspartner van Warmtebedrijf Zwolle. Dit is in bijlage 9 iets verder uitgewerkt. Hoe dit precies gaat werken vraagt in de uitwerking nog om aandacht.

Bevindingen over de bedrijfsvoering

Het inrichtingsplan is een handzaam document waarin de belangrijkste aspecten zijn opgenomen

Het inrichtingsplan is een compleet document om verder te kunnen met de inrichting van het warmtebedrijf. Nog niet alles is tot in de puntjes uitwerkt, maar het document behandelt de belangrijkste aspecten en de complexiteit van het vraagstuk. Het stelt de gemeenteraad in staat om invulling te geven aan zijn controlerende rol. Het plan geeft inzicht in:

- *de kerntaken en de bedrijfsvoering:* Hoofdstuk 4 beschrijft welke taken het warmtebedrijf heeft en hoe deze uitgebreid wordt naarmate de organisatie van ontwikkeling over gaat naar realisatie en exploitatie.
- *de bestuurlijke taken/governance:* In bijlage 3 is het directiereglement opgenomen. Hierin wordt beschreven welke besluiten er door de directie genomen mogen worden en waar de aandeelhoudersvergadering (AV) over moet besluiten. Dit schetst de wijze waarop de gemeente Zwolle sturing kan uitoefenen. Daarnaast beschrijft hoofdstuk 3 de governance in het warmtebedrijf en de rollen van de gemeente ten opzichte van het warmtebedrijf.
- *productiefactoren*: Bijlage 8 beschrijft de taken en functies binnen het warmtebedrijf, afhankelijk van de fase. Hierin is aandacht voor de benodigde kennis per functie/taak en hoe deze taak wordt ingevuld; via een Dienstverleningsovereenkomst (DVO) of in dienst van het warmtebedrijf.
- *financiën:* Hoofdstuk 5 beschrijft de verschillende kostenposten en het tarievenbeleid. Hierin wordt een compleet beeld geschetst van welke kosten er allemaal zijn, zoals de overheadkosten en de kosten per project. Ook wordt beschreven hoe de verschillende kosten gedekt worden. Hierbij is rekening gehouden met periode tot 2030 en na 2030, waarin de verwachting is dat een groter deel van de kosten uit het eigen kapitaal gedekt kan worden. In het kader van de verwerving van eigen vermogen wordt specifieke aandacht besteed aan het risico op staatssteun.

Inzicht in afweging selectie nieuwe projecten geeft vertrouwen dat publieke belangen centraal blijven staan in de bedrijfsvoering

In het inrichtingsplan is extra aandacht besteed aan de manier waarop het warmtebedrijf invulling geeft aan de selectie van de projecten en de investeringen. Hiervoor is een afwegingskader geïntroduceerd waarin de afweging van nieuwe projecten centraal staat. Een nieuw project wordt aan zes criteria getoetst. Deze zijn opgenomen in paragraaf 3.4. Hierin zijn de publieke waarden van de gemeente een belangrijk aspect, maar ook de haalbaarheid met betrekking tot financiën en uitvoeringscapaciteit.

De opbouw en ontwikkeling van kosten en terugverdienmogelijkheden past bij de ontwikkelende warmtemarkt

In het inrichtingsplan is een financieel kader en een investeringssystematiek beschreven die uitgaan van een stapsgewijze groei van kosten en terugverdienmogelijkheden. Op deze manier kan er adaptief omgegaan worden met een veranderende warmtemarkt, zonder dat de bedrijfsrisico's oplopen. Deze stapsgewijze groei zorgt er tevens voor dat voor elk afzonderlijk project een apart financieringsbesluit wordt genomen. Voor elk nieuw project wordt apart besloten of er wordt geïnvesteerd. Zo worden de kosten en risico's per keer beoordeeld, in plaats van dat er één grote investering voor alle projecten tegelijk wordt gedaan. Hiermee worden de financiële risico's verdeeld over de tijd en worden cumulatieve risico's beperkt. In de paragrafen 5.2, 5.3 en 5.4 wordt dit beschreven.

Bevindingen over risico’s

In het inrichtingsplan wordt op meerdere plekken aandacht besteed aan potentiële risico’s voor het warmtebedrijf. De financiële risico’s zijn beschreven, met bijzondere nadruk op het zogenoemde vollooprisico. Verdere uitwerking van de risico’s wordt op projectniveau gedaan in een risicomatrix, waarin technische, juridische en financiële risico’s systematisch worden geanalyseerd. Hierin is ook specifiek aandacht voor staatssteun. Deze werkwijze achten wij verstandig, gelet op de onzekerheden die de markt de komende jaren met zich meebrengt.

Het politiek-maatschappelijke risico is onderbelicht

Het inrichtingsplan benoemt het financiële risico van het warmtebedrijf, maar laat het politiek-maatschappelijk risico onderbelicht. Dit risico kan tot politieke druk leiden in het college van B&W en de gemeenteraad. Wanneer het warmtebedrijf niet levert wat is beloofd, denk aan onbetrouwbare warmtelevering en klanten die letterlijk in de kou staan, zal de maatschappelijke opinie de verantwoordelijkheid bij de politiek leggen.

Het marktrisico krijgt weinig aandacht

In het inrichtingsplan is onvoldoende ingegaan op de bredere, en deels onvoorspelbare, ontwikkeling van de warmtemarkt in Nederland. Wij signaleren onder andere onzekerheden op de betaalbaarheid van collectieve warmte ten opzichte van individuele opties en de beschikbaarheid van voldoende warmtebronnen. Deze onzekerheden kunnen een negatieve impact hebben op de bedrijfsvoering van het warmtebedrijf en op de groei van het projectenportfolio. De consequentie hiervan is benoemd in het inrichtingsplan: dit ‘kan betekenen dat (een deel van) de financiering van de organisatiekosten niet wordt terugverdiend’ (Inrichtingsplan p. 33). Alleen een duiding waar deze onzekerheden in liggen ontbreekt.

In het raadsvoorstel is hier wel aandacht aan besteed. In de beschrijving van het risico *Markt in verandering* is opgetekend dat er risico’s liggen in de marktontwikkeling. Het gaat hierbij om de afhankelijkheden van de ontwikkelende wetgeving, tarieven en de ontwikkelingen in het speelveld.

Conclusie

De afgelopen jaren is de gemeente Zwolle bezig geweest met het oprichten en inrichten van een 100% gemeentelijk warmtebedrijf. Sinds 2022 heeft de gemeente in fasen toegewerkt naar de oprichting en inrichting van het Warmtebedrijf Zwolle.

De opgave en samenwerking waar de gemeente en het Warmtebedrijf Zwolle voor staat is complex door de combinatie van private governance en publieke doelstellingen. Hoe de gemeente hierop kan sturen en welke rol de gemeenteraad heeft vraagt continu aandacht. Het inrichtingsplan geeft hierin concrete handvatten.

In bijgaande expertreview zijn een aantal bevindingen opgenomen met betrekking tot de rol van de gemeenteraad in de besluitvorming, aansturing en exploitatie van het warmtebedrijf Zwolle. Hiermee is antwoord gegeven op de volgende drie vragen:

1. Is de raad de afgelopen jaren (vanaf 2022) en nu voldoende in positie gebracht om een weloverwogen besluit te nemen?

Het college van B&W heeft de gemeenteraad voldoende in positie gebracht. Het ging om een ontwikkelend proces waarin het college van B&W de gemeenteraad tussen 2022 en begin 2026 meerdere malen heeft geïnformeerd via technische briefings en mogelijkheden tot debatten, met daarbij ook specifiek aandacht voor de besluitvorming in het vervolgproces.

2. Is de informatie juist?

De informatievoorziening is correct geweest.

3. Zijn de feiten, overwegingen, risico’s et cetera helder en volledig beschreven? Met specifieke aandacht voor:
    - kerntaken en bedrijfsvoering (ondersteunende taken, efficiency)
    - bestuurlijke taken/governance (relatie gemeente en op te richten warmtebedrijf)
    - productiefactoren: kennis, arbeidsmarkt, assets en vergunningen
    - financiën (investering, financiële risico’s, staatssteun).

Het inrichtingsplan biedt een samenhangend kader voor de verdere inrichting van het warmtebedrijf. Het plan behandelt bovenstaande kernaspecten en stelt de gemeenteraad in staat zijn controlerende rol te vervullen. In deze expertreview zijn ook een aantal bevindingen opgenomen waar wij aandacht voor vragen. De bevindingen hebben te maken met inzicht in alle sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad in de ontwikkel- en exploitatiefase van het warmtebedrijf, de maatschappelijke en marktrisico’s en inzicht in de samenwerking van de gemeente en het warmtebedrijf.

Bram Brouwer

Managing Director Energie & Leefomgeving

Berenschot