



gemeente Zaanstad

Rekenkamer Zaanstad
T.a.v. mevrouw drs. A. L. Daalder
Weesperstraat 105A
1018 VN Amsterdam

Stadhuisplein 100
1506 MZ Zaandam
Postbus 2000
1500 GA Zaandam

Telefoon 14 075
www.zaanstad.nl

DATUM 16 januari 2024
UW KENMERK/UW BRIEF VAN RZ_23_025
ONS KENMERK 7956505
ONDERWERP Aanvullende bestuurlijke reactie Grip op Warmtenetwerk Zaanstad

Geachte mevrouw Daalder,

In onze bestuurlijke reactie van oktober 2023 (zie bijlage 1), gaven wij aan dat het college meer tijd neemt om te beoordelen hoe zij met de aanbevelingen wil omgaan in de context waarin de gemeente zich komende jaren ontwikkelt.

Deze aspecten zullen terugkomen in een plan van aanpak. Vooruitlopend op het plan van aanpak geeft het college in deze brief een uitgebreidere bestuurlijk reactie op het rekenkamerrapport. Per aanbeveling geeft het college een reactie. Het uitvoeren van sommige aanbevelingen kan extra capaciteit en daarmee geld vragen. De uitvoerbaarheid van deze aanbevelingen zullen daarom moeten worden afgewogen bij de voorjaarsnota 2025.

Aanbeveling 1: Zorg altijd voor een goede borging van het publieke belang:

Een gemeente richt nooit zomaar een verbonden partij op. Er moet altijd een publiek belang mee zijn gediend. Het is echter niet voldoende om hier alleen aandacht voor te hebben bij de besluitvorming tot oprichting. In nadere afspraken die rond en met de verbonden partij worden gemaakt is het belangrijk dat het publiek belang wordt verankerd.

Reactie:

Het college pakt deze aanbeveling pragmatisch op, door deze te koppelen aan aanbeveling 5 'maak met WNZ nieuwe afspraken over de jaarstukken'.

Het college zal de verankering van het publieke belang een plek laten krijgen in de jaarplannen (annual business plan) van WNZ. Het annual business plan wordt ieder jaar in de AvA vastgesteld. Beide aandeelhouders moeten instemmen. Zo komt het publieke belang jaarlijks terug als bespreekpunt, en kan gemeente Zaanstad als aandeelhouder hier actief op sturen.

Aanbeveling 2: Pas de Nota Verbonden Partijen meer systematisch toe volgens het pas toe of leg uit principe

De Nota Verbonden Partijen is een belangrijk document op basis waarvan de gemeente grip kan houden op verbonden partijen. Maar om van betekenis te kunnen zijn, is het belangrijk dat dit document op systematische wijze wordt toegepast. Anders blijft het vooral geduldig papier.

Reactie:

Het college vindt ook dat het pas toe of leg uit principe beter toegepast kan worden. Met name de vastlegging van de afwegingen die gemaakt worden kan beter.

Het college concludeert dat de uitvoeringsregels van de nota verbonden partijen (handboeken) verouderd zijn. In het plan van aanpak zal tot uiting komen wanneer deze geactualiseerd worden.

Om te zorgen dat de nota meer bekendheid krijgt in de organisatie is tijd en capaciteit nodig.

De uitvoerbaarheid van deze inzet moet worden afgewogen bij de voorjaarsnota 2025 en komt terug in het plan van aanpak.

Aanbeveling 3: Maak de rol van de gemeenteraad bij oprichting verbonden partijen expliciet

Voor de oprichting van een privaatrechtelijke verbonden partij moet de gemeenteraad op grond van de Gemeentewet de mogelijkheid krijgen om wensen en bedenkingen te kunnen uiten. Dit is voor de raad hét moment om zijn mening kenbaar te maken en ook om afspraken vast te leggen over hoe de raad in de toekomst over de deelneming wil worden geïnformeerd. In het onderzoek constateren we dat er geen wensen en bedenkingen procedure is vastgelegd. Daardoor is de procedure niet helemaal helder en goed navolgbaar verlopen. Het is daarom belangrijk om een vaste procedure op te stellen voor het uiten van wensen en bedenkingen door de gemeenteraad bij het oprichten van een privaatrechtelijke verbonden partij.

Reactie:

Het college ziet in de zienswijze procedure ruimte voor verbetering. Bij de oprichting heeft het college aan de raad gevraagd of de raad kon instemmen met een positieve zienswijze op het ontwerpbesluit.

In de Gemeentewet staat dat in de zienswijze expliciet gevraagd moet worden naar de wensen en bedenkingen van de raad. In het plan van aanpak zal worden aangegeven hoe de wensen en bedenkingen procedure beter kan worden geborgd in Zaanstad.

Aanbeveling 4: Stel een toekomstvisie en exit strategie vast

WNZ is gestart met de verwachting dat het na de eerste fase zou worden uitgebreid. Dat vereist dat er ook aan een toekomstvisie wordt gewerkt. Het belang van een dergelijke toekomstvisie is toegenomen nu onlangs is besloten dat er mogelijk een nieuwe aanbieder van warmtenetten in Zaanstad zal komen. Naast een toekomstvisie is het ook verstandig om tegelijkertijd na te denken over hoe een exitstrategie, die nog niet is vastgesteld, eruit zou kunnen zien. En om dit vast te leggen.

Reactie:

Het college neemt de aanbeveling gedeeltelijk en aangepast over. Het college zal periodiek de samenwerking met WNZ evalueren. Mocht hieruit de conclusie volgen dat gemeente Zaanstad het aandeelhouderschap wil beëindigen, zal daaropvolgend een exit strategie worden vastgesteld.

Aanbeveling 5: Maak met WNZ nieuwe afspraken over de jaarstukken

We raden het college aan om met WNZ nieuwe afspraken te maken over de inhoud van de operationele businessplannen en de jaarrekening van WNZ om de PDCA-cyclus beter te kunnen invullen. Let er daarbij op dat naast financiële informatie ook niet-financiële informatie wordt opgenomen. Die informatie kan worden gebruikt om te bepalen hoe WNZ bijdraagt aan de duurzaamheidsdoelstelling van de gemeente Zaanstad om klimaatneutraal te zijn tussen 2030 en 2040.

Reactie:

Het college neemt deze aanbeveling over. Door nieuwe afspraken te maken over de inhoud van stukken die jaarlijks worden opgesteld (zoals het Annual businessplan en de jaarrekening) ontstaat er een duidelijker beeld hoe WNZ bijdraagt aan de duurzaamheidsdoelstellingen van Zaanstad waardoor de gemeente beter in staat is om haar PDCA-cyclus te doorlopen. Tijdens de aandeelhoudersvergadering van december 2023, hebben de aandeelhouders hier een eerste stap in gezet door de directie opdracht te geven om een nieuw Annual Businessplan op te stellen waarin o.a. de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport worden meegenomen.

Aanbeveling 6: Verbeter het risicomanagement in de gemeentelijke organisatie

WNZ is een innovatief en vooruitstrevend project. Hoe positief de verwachtingen ook waren, bij zo'n nieuw project zullen er ook altijd ontwikkelingen zijn die het succes negatief kunnen beïnvloeden. Tegenvallende resultaten vormen een risico voor zowel de realisatie van beleidsdoelstellingen als het financiële belang van de gemeente in de deelneming. Om deze te beheersen is een stevig(er) en integraal risicomanagement van de gemeente vereist.

Reactie:

Het college ziet geen aanleiding om het risicomanagement voor verbonden partijen te verstevigen. Het risico bij WNZ is niet zo groot ten opzichte van alle andere risico's. Het college ziet wel mogelijkheden om de gesprekken hierover beter vast te leggen, zodat ontwikkelingen in de tijd beter navolgbaar zijn. Met WNZ zelf zullen in het verlengde van de aanbeveling 5 over het verbeteren van de jaarstukken gesprekken worden gevoerd over de verbetering van het risicomanagement en de rapportage hierover.

Aanbeveling 7: Verbeter toezicht

Bij deelnemingen op afstand is het belangrijk dat het toezicht goed geregeld is. Daarbij gaat het zowel over de wijze waarop de gemeente toezicht houdt op de deelneming, als over de wijze waarop het externe toezicht bij de deelneming zelf georganiseerd is. We vinden dat de gemeente zelf een aantal mogelijkheden onbenut laat. Zo kan er bijvoorbeeld gedacht worden aan een accountantscontrole. Het toezicht binnen de organisatie is momenteel niet goed geregeld. Er is momenteel geen RvT actief en er is nog geen keuze gemaakt over de toekomstige inrichting van het toezicht bij WNZ. Op al deze punten zijn verbeteringen mogelijk.

Reactie:

Deze aanbeveling wordt overgenomen door het college. De AvA van december 2023 heeft de directie van WNZ opdracht gegeven om samen met haar aandeelhouders tot een voorstel te komen voor een nieuwe governancestructuur, die beoogd wordt vast te stellen in een AvA eind Q1 2024. Zowel het toezicht binnen WNZ als het toezicht op WNZ maakt hier onderdeel van uit. Omdat de invulling van het toezicht komende maanden (januari en februari) wordt besproken met de andere aandeelhouder kunnen er nu nog geen uitspraken worden gedaan over de wijze waarop het toezicht zal worden verbeterd (denk aan de suggestie om een accountantscontrole toe te passen).

Aanbeveling 8: Monitor de doelstellingen van WNZ en informeer de raad adequaat

We raden het college aan om de gemeenteraad meer bruikbare informatie over WNZ te geven, zodat het voor de raad duidelijker wordt welke resultaten worden bereikt en welke risico's de gemeente loopt met de deelneming.

Reactie:

Het eerste deel van deze aanbeveling m.b.t. monitoring van doelstellingen raakt aan aanbeveling 5 om nieuwe afspraken te maken over de jaarstukken, waardoor het duidelijk wordt hoe de resultaten van WNZ bijdragen aan de doelstelling van gemeente Zaanstad. Door opvolging te geven aan het verbeteren van de jaarstukken stelt de gemeente zichzelf in staat om de doelstellingen van WNZ te monitoren, risico's in te schatten en de raad hier vervolgens in mee te nemen.

Aanbeveling 9: Verstevig de regierol van de gemeente in de energietransitie

We adviseren het college om zijn regierol in de energietransitie te verstevigen. Niet omdat WNZ zelf nu vraagt om stevige regie, maar omdat de context waarbinnen WNZ succesvol kan zijn, vraagt om een stevigere regierol van de gemeente. Ook staan andere ontwikkelingen op het gebied van de energietransitie niet stil. Dat maakt dat een warmtenet niet in alle gevallen de beste keuze is om van het gas af te gaan. Ook bij het maken van de juiste keuze voor buurten is het belangrijk dat de gemeente regie voert. Om aan deze ambitieuze regierol invulling te geven is voldoende ambtelijke capaciteit noodzakelijk.

Reactie:

Deze aanbeveling wordt overgenomen door het college. Het college ziet in dat een stevigere regierol vanuit de gemeente nodig is om tot een goede afweging te komen over de beste warmteoptie per buurt (voortbordurend op de Transitievisie warmte als startpunt), en om de realisatie van deze duurzame warmteopties beter te kunnen faciliteren. Het succes van WNZ is mede afhankelijk van de manier waarop Zaanstad deze rol oppakt. Om de regierol beter in te kunnen vullen is op dit moment al extra capaciteit aangetrokken. Dit zal in 2024 verder worden uitgebreid. Deze extra capaciteit wordt bekostigd uit de regeling capaciteit decentrale overheden voor klimaat- en energiebeleid.

Hoogachtend,
namens het college van Zaanstad,

de burgemeester van Zaanstad
drs. J. Hamming

de gemeentesecretaris/algemeen directeur
drs. G. Blom



gemeente Zaanstad

Rekenkamer Zaanstad
T.a.v. mevrouw drs. A. L. Daalder
Weesperstraat 105A
1018 VN Amsterdam

Stadhuisplein 100
1506 MZ Zaandam
Postbus 2000
1500 GA Zaandam

Telefoon 14 075
www.zaanstad.nl

DATUM	19 oktober 2023
UW KENMERK/UW BRIEF VAN	RZ_23_025
ONS KENMERK	7956505
ONDERWERP	Bestuurlijke reactie Grip op Warmtenetwerk Zaanstad

Geachte mevrouw Daalder,

Het college heeft met interesse kennisgenomen van het concept-bestuurlijk rapport en het concept-onderzoeksrapport Grip op Warmtenetwerk Zaanstad. Het onderwerp is zeer relevant voor onze ambities rondom de Zaanse warmtetransitie, een belangrijk thema van het coalitieakkoord 2022-2026 'Slagen Maken'.

Daarbij is de timing van het onderzoek en de aanbevelingen ook gunstig. We zetten namelijk ook de komende jaren stappen in de warmtetransitie in samenwerking met verschillende partners in de warmteketen. We kunnen ons voordeel doen met deze aanbevelingen.

Ook zijn wij op punten kritisch over het rapport. U trekt de hoofdconclusie dat "het college niet voldoende invulling heeft gegeven aan de principes van goed bestuur". Wij onderkennen dat het college op punten kan verbeteren, maar vinden deze conclusie te zwaar.

Uw belangrijkste deelconclusie is dat het publieke belang (duurzaamheid en betaalbaarheid) onvoldoende is geborgd. Dat blijkt uit het niet verankerd zijn in de oprichtingsstukken. Wij onderkennen dat in de oprichtingsstukken beter naar voren had moeten komen hoe het publieke belang is geborgd. Echter betekent dit niet dat het publieke belang daarmee niet geborgd is.

WNZ is opgericht om de warmtetransitie te faciliteren als netwerkbeheerder. De duurzaamheid en betaalbaarheid van de warmte zijn op andere manieren via andere stakeholders geborgd.

- De Autoriteit Consument en Markt ziet er op toe dat de warmteleverancier (Equans) niet meer kan vragen dan het maximum tarief voor warmtenetten, zodat afnemers worden beschermd tegen te hoge prijzen.

- Warmteleveranciers zijn ook verplicht om te rapporteren over de duurzaamheid van warmtenetten. Dit wordt gecontroleerd door de Rijksdienst van Ondernemend Nederland, uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Afspraken vanuit het nationale klimaatakkoord (2019), AEDES en normen binnen de BENG zijn sturend voor de duurzaamheid van de warmte voor alle afnemers.

Beoordeling van de aanbevelingen op later moment

In uw rapport doet u waardevolle aanbevelingen. Meerdere aanbevelingen zijn relevant voor al onze verbonden partijen. Het college wil het belang voor andere verbonden partijen meenemen bij de beoordeling van de aanbevelingen.

De aanbevelingen sluiten ook deels aan bij gesprekken die op dit moment worden gevoerd tussen de gemeente, WNZ en andere partijen. Het college neemt tijd om te beoordelen hoe zij met de aanbevelingen wil omgaan in de context waarin de gemeente zich komende jaren ontwikkelt. Deze aspecten zullen terugkomen in een plan van aanpak.

Inzet van meer capaciteit moet nog worden afgewogen

In het bestuurlijke concept rapport worden in verschillende hoofdstukken adviezen gegeven voor het plegen van interventies die extra capaciteit en middelen vragen van de gemeente en WNZ. Voorbeelden hiervan zijn het bijhouden van logboeken, extra monitoring, extra informatievoorziening en een externe accountantscontrole. Zelf merkt u ook op dat de opvolging van een aantal aanbevelingen meer capaciteit zal vragen van de gemeentelijke organisatie. Het college kan nu nog geen uitspraak doen in hoeverre deze aanbevelingen kunnen worden overgenomen. Het al dan niet inzetten van extra capaciteit vraagt om een integrale afweging van middelen bij de voorjaarsnota en begroting. Het college zal in het plan van aanpak opnemen of, hoe en op welke termijn deze aanbevelingen opgepakt kunnen worden.

Het College onderneemt de volgende acties:

- 1: Een beoordeling van de aanbevelingen te geven en een plan van aanpak op te stellen in relatie tot de overgenomen aanbevelingen. Dit plan van aanpak in Q1 2024 aan te bieden aan de gemeenteraad.
- 2: Jaarlijks tussentijds te rapporteren over de stand van zaken van de uitvoering van overgenomen aanbevelingen als dit langer dan een jaar duurt.

In reactie op het bestuurlijke rapport heeft het College nog de volgende opmerkingen en verzoeken:

Beoordeling in relatie tot nieuwe Nota Verbonden partijen

In hoofdstuk 1.1 beschrijft u dat in de Nota Verbonden Partijen duidelijk en adequaat is beschreven hoe het besluitvormingsproces tot oprichting van een verbonden partij moet worden ingericht. In uw onderzoek heeft u de periode vanaf de oprichting van WNZ (2018) met name getoetst aan de normen afkomstig uit de Nota Verbonden Partijen uit 2014. Het college mist informatie en oordelen in relatie tot de nieuwe Nota Verbonden Partijen (2021). Het is niet duidelijk of uitspraken in het rapport nog actueel zijn in het licht van de nieuwe nota.

Een voorbeeld hiervan is de uitspraak dat de Nota Verbonden Partijen geen duidelijke procedure bevat voor de rol die de gemeenteraad heeft bij het oprichten van een publiek-private partij.

Beoogt detailniveau bij de onderbouwing van de behoefte aan financiële middelen

In hoofdstuk 1.4 staat dat de raad beperkt inzicht heeft gekregen in de onderbouwing van de benodigde financiële middelen. Het college is van mening dat er wel sprake is geweest van onderbouwing, door zicht te geven op de waardering van het bedrijf. Daarom zou het college willen weten wat voor een detailniveau de rekenkamer wenselijk acht bij dergelijke onderbouwingen.

Inschatting van behoefte om voorziening te verhogen is nog niet goed te maken en vergt expertise
In hoofdstuk 4.3 wordt opgemerkt dat het college kan besluiten om de voorziening op te hogen om het financiële risico te beheersen. Het college merkt op dat een voorziening wordt bepaald op basis van het geschatte te verwachten verlies op balansdatum en geen bestuurlijke keuze betreft. Ophoging van de voorziening is discutabel op het moment dat mogelijke verliezen nog niet goed kunnen worden ingeschat. Dit is voorsnog het geval bij WNZ. Het college kan zich wel voorstellen dat het na een aantal jaar verstandig is mogelijke verliezen te laten inventariseren en het bedrijf te herwaarderen naar actuele marktinzichten op basis van een geactualiseerde/nieuwe businesscase.

Gemeente Zaanstad heeft als minderheidsaandeelhouder beperkte invloed

In hoofdstuk 6.2 wordt opgemerkt dat de gemeente beperkt gebruik maakt van de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA) als toezicht instrument. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de bevinding dat de gemeente Zaanstad terughoudend is om eigen punten in de AvA te agenderen. Het College onderschrijft dat de gemeente Zaanstad vaker zelf onderwerpen kan agenderen in de AvA om daarmee invloed uit te oefenen als aandeelhouder. De invloed op de besluitvorming zelf daarentegen is beperkter. De gemeente is als minderheidsaandeelhouder afhankelijk van de stem van de tweede aandeelhouder. Dit komt ook terug in hoofdstuk 9.2 waarin u aanraadt om nieuwe afspraken te maken met WNZ met betrekking tot sturingsinformatie. Hoewel het college de toegevoegde waarde van nieuwe afspraken onderschrijft, is de gemeente hier als aandeelhouder afhankelijk van de instemming van de tweede aandeelhouder om deze afspraken te kunnen maken.

Geen schifting in aanbevelingen risicomanagement

In hoofdstuk 9.3 worden er aanbevelingen gedaan voor risicomanagement. Het is voor het college onduidelijk welke adviezen betrekking hebben op het financiële risico van de gemeente zelf (weerstandsvormogen en de voorziening) en welke adviezen zijn gericht op de bedrijfsvoering van WNZ (en zodoende sturing vanuit de directie van WNZ vragen). Hier lijkt geen schifting in te zijn gemaakt.

Accountantsverklaring geeft geen zicht op uitvoering van WNZ-taken in algemene zin

In hoofdstuk 9.4 is aangegeven dat een goedkeurende verklaring van een accountant vertrouwen geeft dat de deelneming zijn taak op juiste wijze uitvoert. Hoewel een accountantsverklaring van meerwaarde kan zijn omdat het aantoont dat de verantwoording in de jaarrekening voldoet aan de daaraan gestelde eisen en dat de jaarrekening een getrouw beeld geeft van het vermogen en resultaat, is het college van mening dat een accountantsverklaring geen zicht geeft op de wijze waarop de deelneming haar taak uitvoert op andere vlakken zoals gedegen strategievorming en het goed toepassen van Plan, Do, Act, Check-cyclus.

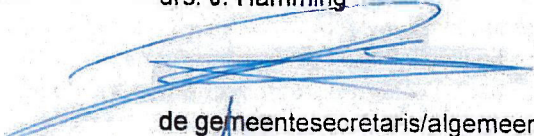
Invloed van meerdere warmtenetten op de beschikbaarheid van bronnen

In uw hoofdconclusie en in hoofdstuk 9 en 10 waarschuwt u voor mogelijke concurrentie ten aanzien van de warmtebronnen door de inventarisatie van HVC voor verdere warmtenetontwikkeling in Zaanstad. Het college is zich bewust van de beperkte aanwezigheid van warmtebronnen binnen de gemeentegrenzen. Bij de inventarisatie van duurzame warmtebronnen voor de warmtetransitie zal dit aspect worden meegenomen.

Wij danken u nogmaals voor uw inspanningen en dit rapport. Met het opvolgen van de aanbevelingen zal de warmtetransitie in Zaanstad de benodigde stappen vooruit kunnen zetten.

Hoogachtend,
namens het college van Gemeente Zaanstad,

de burgemeester van Zaanstad,
drs. J. Hamming



de gemeentesecretaris/algemeen directeur
drs. G. Blom

