

# Grip op Warmtenetwerk Zaanstad

---

19 OKTOBER 2023

## DEFINITIEF

Dit onderzoeksrapport is een document van de Rekenkamer Zaanstad en bevat de bevindingen van het onderzoek *Grip op Warmtenetwerk Zaanstad*.

Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen. Het document vormt samen met het bestuurlijk rapport de volledige rapportage van het onderzoek. Beide digitale documenten kunt u raadplegen op [de projectpagina](#).



# Inhoudsopgave

Toelichting en leeswijzer .....	3
<b>1 Inleiding .....</b>	<b>3</b>
1.1 Aanleiding onderzoek.....	6
1.2 Doel en onderzoeksvragen.....	7
1.3 Theoretisch kader .....	8
1.4 Normenkader .....	11
1.5 Afbakening .....	11
1.6 Aanpak .....	12
1.7 Leeswijzer .....	13
<b>2 Ontwikkeling warmtenet Zaanstad .....</b>	<b>13</b>
2.1 Aanloop tot oprichting Warmtenetwerk Zaanstad (2009-2017) .....	15
2.2 Oprichting (2018).....	20
2.3 Ontwikkeling en exploitatie (2019-juli 2023).....	25
2.4 Conclusie .....	28
<b>3 Sturen .....</b>	<b>31</b>
3.1 Publiek belang en beleidsdoelstellingen .....	32
3.2 Meerwaarde van participatie .....	34
3.3 Borging publieke belang.....	37
3.4 Borging financiële belang .....	40
3.5 Borging bestuurlijk belang .....	45
3.6 Zeggenschap .....	48
3.7 Mogelijkheden tot uittreden .....	50
3.8 Conclusie .....	50
<b>4 Beheersen .....</b>	<b>52</b>
4.1 Afspraken over beheer op papier .....	54
4.2 Beheer in de praktijk.....	56

4.3	Beheersing maatschappelijke risico's.....	65
4.4	Beheersing juridische risico's.....	70
4.5	Beheersing bestuurlijke en organisatorische risico's.....	74
4.6	Beheersing financiële risico's.....	76
4.7	Verklaring achterblijvende resultaten en consequenties voor WNZ.....	80
4.8	Conclusie.....	84
<b>5</b>	<b>Verantwoorden.....</b>	<b>88</b>
5.1	Afspraken verantwoordingsinformatie.....	89
5.2	Tijdigheid verantwoordingsinformatie aan aandeelhouder.....	92
5.3	Bruikbaarheid verantwoordingsinformatie voor de aandeelhouder.....	97
5.4	Verantwoordingsinformatie wethouder aan het college.....	104
5.5	Conclusie.....	107
<b>6</b>	<b>Toezicht.....</b>	<b>110</b>
6.1	Instrumenten om toezicht te houden en bij te sturen.....	111
6.2	Wijze waarop het college toezicht houdt en bijstuurt.....	114
6.3	Conclusie.....	123
<b>7</b>	<b>Rol van de gemeenteraad.....</b>	<b>124</b>
7.1	Kaderstellende rol van de gemeenteraad.....	125
7.2	Verantwoording aan de gemeenteraad.....	134
7.3	Controlerende rol van de gemeenteraad.....	141
7.4	Conclusie.....	144
	<b>Bijlagen.....</b>	<b>146</b>
	<b>1 Normenkader.....</b>	<b>146</b>
	<b>2 Beleidscontext energietransitie en aardgasvrij.....</b>	<b>151</b>
	<b>Eindnoten.....</b>	<b>154</b>

# Toelichting en leeswijzer

## 1 Inleiding

### *Zaanstad klimaatneutraal en aardgasvrij*

De gemeente Zaanstad is ambitieus op het gebied van duurzaamheid. De gemeente Zaanstad heeft de ambitie om tussen 2030 en 2040 klimaatneutraal en aardgasvrij te zijn.<sup>1</sup> Een belangrijk onderdeel van deze ambitie is het verduurzamen van de warmtevoorziening voor de gebouwde omgeving. Het grootste deel van de CO<sub>2</sub>-uitstoot in Zaanstad komt vrij bij het verwarmen van woningen en bedrijven. Door van het gas af te gaan kan een groot deel van de CO<sub>2</sub>-uitstoot worden teruggedrongen.<sup>2</sup> De gemeente Zaanstad wil op termijn ongeveer de helft van de gasgestookte cv-ketels vervangen door een aansluiting op een warmtenet.<sup>3</sup>

### *Ontwikkelingsperspectief Zaanse warmtenet*

De afgelopen jaren heeft de gemeente Zaanstad in samenwerking met andere partijen een warmtenet ontwikkeld in Zaandam Oost, in de wijken Hoornseveld en Peldersveld.<sup>4</sup> De ontwikkeling van het warmtenet is opgedeeld in twee fases. Het plan was om in de eerste fase ongeveer 2.200 woningen en 5 gebouwen (waaronder scholen en een zorginstelling) aan te sluiten op het warmtenet vóór 2024.<sup>1</sup> In totaal zou het gaan om 2.600 woningequivalenten.<sup>2</sup> Met Fase 1 zou er jaarlijks circa 87.000 gigajoule per jaar aan warmte worden getransporteerd.<sup>5</sup> De warmte zou geleverd worden door een nieuw te bouwen biomassacentrale van Bio Forte Zaanstad. Twee gasgestookte hulpwarmtecentrales zouden dienen als back-up en voor het opvangen van eventuele pieken. Door het aansluiten van deze woningen en gebouwen op het warmtenet zou een CO<sub>2</sub>-reductie van 65%<sup>3</sup> behaald kunnen worden ten opzichte van verwarming met gas.<sup>6</sup> In totaal zou er met de eerste fase drie kiloton CO<sub>2</sub> kunnen worden bespaard in de bestaande bouw.<sup>7</sup> Daarnaast was het de verwachting dat er in de tweede fase extra corporatiewoningen en nieuwbouwwoningen aangesloten zouden worden. Dit zou kunnen oplopen tot 4.600 woningen.<sup>8</sup> Indien het Zaanse netwerk onderdeel wordt van een groter regionaal warmtenet, zou er een nog groter aantal aansluitingen in beeld kunnen komen.

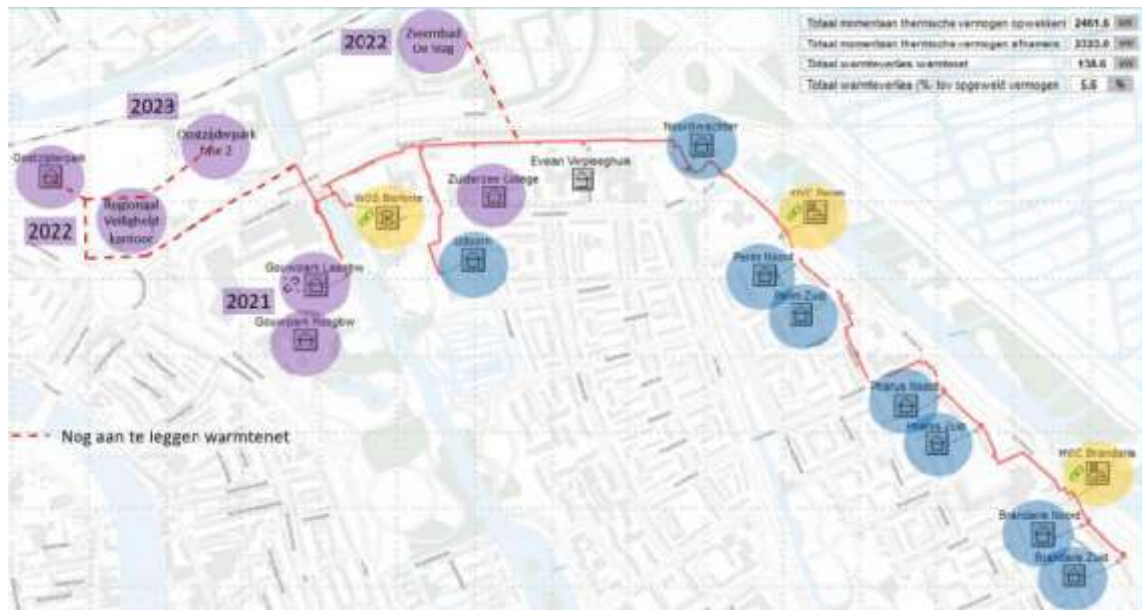
---

<sup>1</sup> In de eerste fase wordt het netwerk aangelegd in de wijken Poelenburg, Peldersveld en Hoornseveld. Het gaat met name, maar niet uitsluitend, om de complexen IJdoorn, Noordwachter, Brandaris, Perim, Pharos en enkele utiliteit gebouwen. In Fase 2 wordt het warmtenet uitbreid naar de Panneroodstraat, Bergblauwstraat, Vermiljoenweg, Indigostraat (de vier Kleurenflats) en Oost Dorsch. Om leidinglengte en daarmee kosten in de eerste fase te beperken, wordt van noord naar zuid gewerkt (*Samenwerkingsovereenkomst Warmtenet Zaanstad-Oost*, p. 3).

<sup>2</sup> Een eenheidsmaat van zowel woningen als vierkante meters bedrijfsbebouwing, waarbij geldt dat 100m<sup>2</sup> bedrijfsbebouwing = 1 WEQ = 1 woning (Gemeente Zaanstad, *Transitievisie Warmte Zaanstad*, juni 2021, p. 26).

<sup>3</sup> Hierbij was de aanname dat de voornaamste warmtebron de biomassacentrale is.

Figuur 1.1 - Warmtenetwerk Zaanstad Fase 1 (blauw) en Fase 2 (paars)

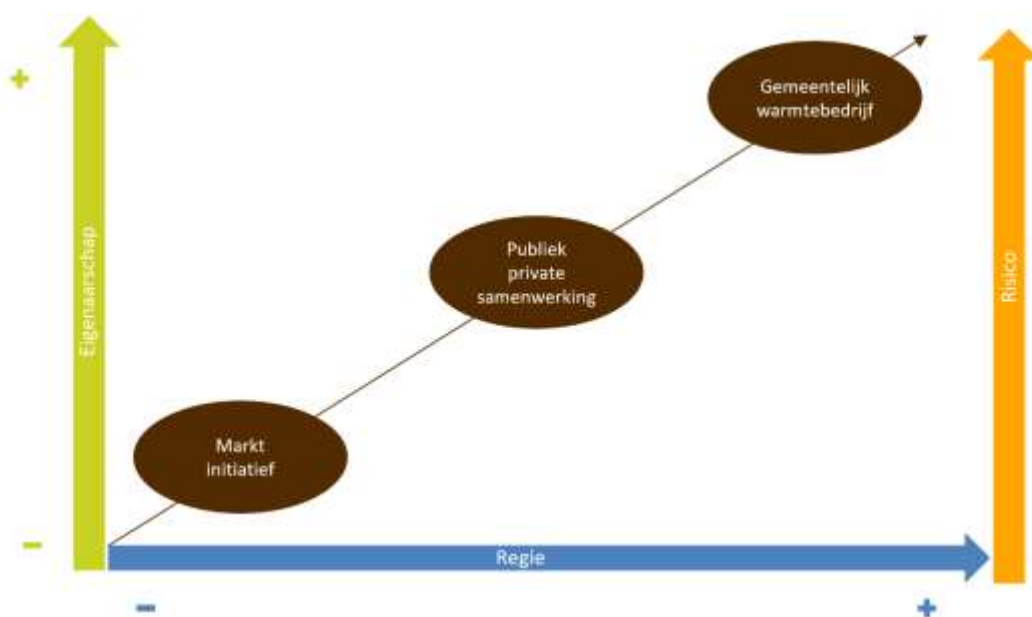


Bron: WNZ, *Operational Businessplan 2022-2023*.

*Rol gemeente Zaanstad bij realisatie warmtenet*

Bij het ontwikkelen van een lokaal warmtenet kan een gemeente drie verschillende rollen innemen. De gemeente kan 1) de ontwikkeling zelf vormgeven door een gemeentelijk warmtebedrijf op te richten, 2) de samenwerking opzoeken met een privaat bedrijf door middel van een joint venture of 3) de ontwikkeling overlaten aan de markt. Deze keuze heeft uiteraard wel implicaties voor de mate waarin de gemeente regie heeft op de ontwikkeling en risico's draagt (zie figuur 1.2). In Zaanstad is ervoor gekozen om samen te werken met het private netwerkbedrijf Firan.

Figuur 1.2 - Rol gemeente bij ontwikkeling warmtenet

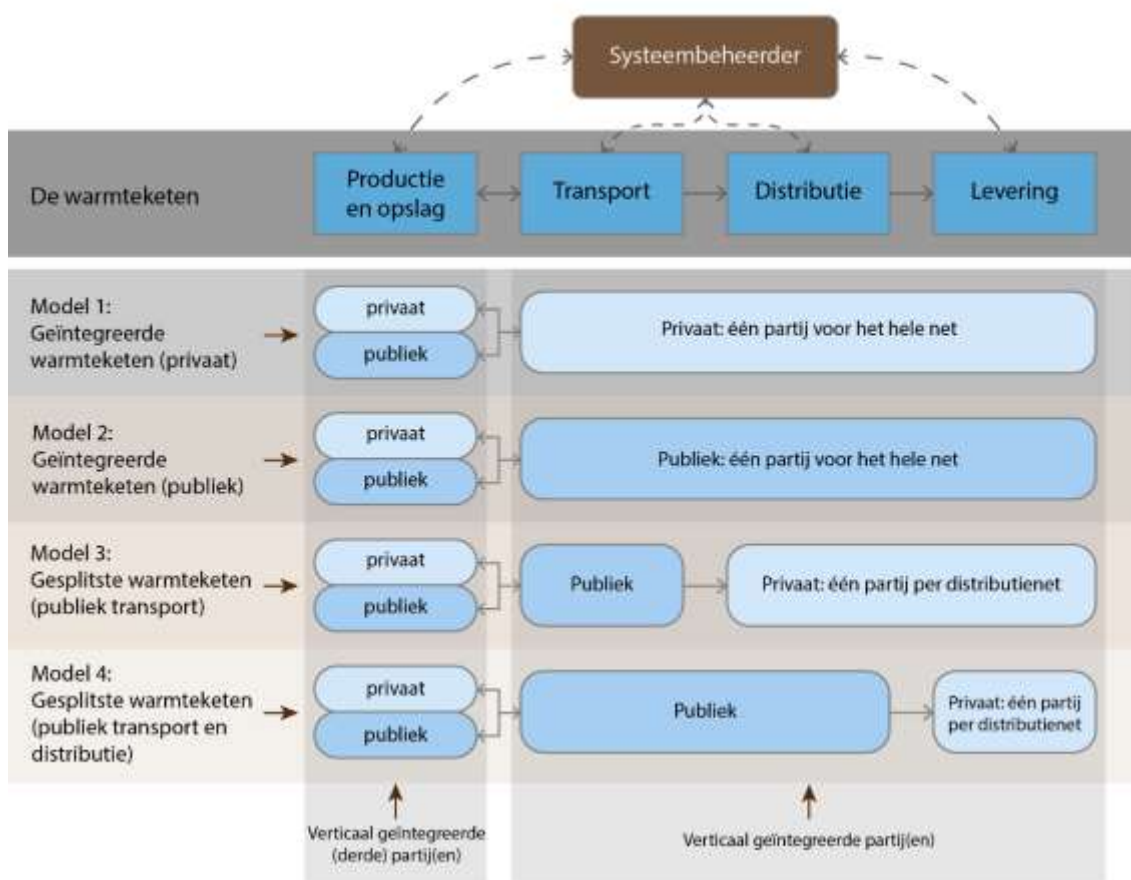


Bron: Opgesteld door de Rekenkamer Zaanstad.

### Organisatie Zaanse warmteketen

Bij warmtenetwerken is er altijd sprake van een warmteketen, die begint bij de productie van warmte en eindigt bij de levering van warmte aan de eindverbruiker. Een warmteketen bestaat uit verschillende functies: 1) productie en opslag, 2) transport, 3) distributie<sup>4</sup> en 4) levering.<sup>9</sup> Deze verschillende functies kunnen in handen zijn van één partij (ook wel een integraal of gesloten warmtenet genoemd), maar er kunnen ook meerdere partijen actief zijn in verschillende onderdelen van de keten (dit wordt ook wel een open of gesplitst warmtenet genoemd).<sup>10</sup> Zie figuur 1.3.

Figuur 1.3 - Organisatiemodellen warmteketen



Bron: Opgesteld door de Rekenkamer Zaanstad op basis van Ecorys. *Organisatie van de warmteketen in Zwolle*.

Het warmtenet in Zaanstad volgt grotendeels organisatiemodel 4. Productie, netbeheer en levering zijn in handen van verschillende partijen. Het netbeheer (transport en distributie) en systeembeheer is in handen van een publiek-private samenwerking. Het streefbeeld is

<sup>4</sup> Bij transport(netten) wordt warmte over langere afstanden naar distributienetten en grote klanten getransporteerd. Bij distributie(netten) wordt de warmte getransporteerd van de hoofdtransportleiding naar huizen en bedrijven (op wijkniveau): het is dus een aftakking van een transportnet. Voor warmtenetten is het onderscheid tussen transport- en distributienetten niet altijd eenduidig te maken, omdat er geen harde fysieke dan wel economische kenmerken zijn voor een onderscheid.

een open of gesplitst warmtenet (zie figuur 1.4). Om zo'n 'open of gesplitst' warmtenet te realiseren, moet de mogelijkheid van toegang voor derden (producenten en verschillende leveranciers op het net) worden gecreëerd zonder belemmerende voorwaarden.

Figuur 1.4 - Organisatie Zaanse warmteketen



Bron: Opgesteld door de Rekenkamer Zaanstad.

### *Productie*

Als de biomassacentrale op volledige capaciteit draait, is de warmte voor 65% afkomstig uit een biomassacentrale en voor 35% uit gasgestookte hulpwarmtecentrales (hierna: HWC's).<sup>11</sup> De biomassacentrale is in 2019 door een private partij (Bio Forte) gebouwd. De HWC's zijn eigendom van Equans.<sup>12</sup> In de toekomst is het mogelijk dat ook andere duurzame warmtebronnen aansluiten op het warmtenet.

### *Transport en distributie (netbeheer)*

In 2018 is de deelneming Warmtenetwerk Zaanstad B.V. (hierna Warmtenetwerk Zaanstad of WNZ). Warmtenetwerk Zaanstad bezit het transport- en distributienet en is daarmee verantwoordelijk voor de aanleg, het beheer en onderhoud van het warmtenetwerk.

### *Levering*

De warmte wordt vervolgens door Equans geleverd aan de eindgebruikers. Vooralsnog is Equans de eerste vijftien jaar als enige warmteleverancier aangewezen.<sup>13</sup> Het is echter de bedoeling dat vanaf 2033 meerdere warmteleveranciers tot het warmtenetwerk toetreden.

## 1.1 Aanleiding onderzoek

De gemeente Zaanstad is betrokken bij de ontwikkeling, het beheer en onderhoud van het netwerk door deelname in het warmtebedrijf Warmtenetwerk Zaanstad. Dit onderzoek zal zich daarom richten op de aansturing van WNZ als verbonden partij en niet op de overige delen van de warmteketen (productie of levering). De term 'verbonden partijen' is een verzamelnaam voor organisaties of samenwerkingsverbanden waaraan gemeenten zich bestuurlijk én financieel verbinden om publieke doelen van gemeenten te realiseren.<sup>14</sup>

Wij hebben in het verleden eerder onderzoek gedaan naar verbonden partijen in Zaanstad. Uit het rekenkameronderzoek [Grip op samenwerkingsverbanden Zaanstad \(2017\)](#) bleek dat het Zaanse college de raad op voldoende wijze ondersteunde, en de raad overwegend grip had op samenwerkingsverbanden, maar dat er ruimte was voor verbetering. Het ging met name om het verbeteren van de informatievoorziening en een proactieve opstelling



van de gemeenteraad door het beter benutten van bestaande sturingsmogelijkheden.<sup>515</sup> Ook hebben wij als Rekenkamer Amsterdam eerder onderzoek gedaan naar de aansturing van een warmtebedrijf. Uit ons onderzoek [Grip op Westpoort Warmte](#) (2018) bleek dat de gemeente Amsterdam juridische risico's liep op het gebied van mededingings-, aanbestedings- en staatssteunregels.<sup>16</sup> Daarnaast liep de gemeente Amsterdam het risico dat de financiële en publieke belangen van de gemeente onvoldoende waren gewaarborgd.<sup>17</sup> Het bestuurlijke, financiële en publieke belang van de gemeente Zaanstad in deelneming WNZ, de bijbehorende risico's<sup>6</sup> en het voornemen tot verdere uitbreiding van het warmtenet vormen voor ons de aanleiding om een onderzoek uit te voeren naar de wijze waarop Zaanstad grip houdt op de verbonden partij WNZ.

## 1.2 Doel en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is om inzichtelijk te maken in hoeverre de gemeente invulling geeft aan de principes van goed bestuur (*good governance*) bij de deelneming WNZ. Bij goed bestuur kijken wij naar het geheel van processen rondom sturing, beheersing, verantwoording en toezicht op de deelneming. We onderzoeken of er heldere kaders en doelstellingen zijn voor deelname. Ook gaan we na of de maatschappelijke, bestuurlijke, juridische en financiële risico's voldoende in beeld zijn en er passende beheersmaatregelen zijn getroffen. Daarnaast heeft het onderzoek tot doel om na te gaan of het college voldoende verantwoording aflegt over de deelneming WNZ aan de gemeenteraad. Hierbij kijken wij of de informatie die het college aan de gemeenteraad verstrekt tijdig en bruikbaar is, zodat de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende taak kan uitvoeren.

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek is:

*In hoeverre geeft het college van B en W invulling aan de principes van goed bestuur bij de deelneming Warmtenetwerk Zaanstad?*

---

<sup>5</sup> Een proactieve houding en het beter benutten van de mogelijke sturingsmogelijkheden houdt onder andere in dat de gemeenteraad vóór de oprichting afspraken maakt met het college over de informatievoorziening, (tussen)evaluaties worden opgevraagd bij het college, er aandacht wordt besteed aan het behalen van de doelstellingen en het inhoudelijk agenderen van de samenwerkingsverbanden.

<sup>6</sup> In deze onderzoeksopzet worden een aantal specifieke risico's benoemd. Deze risico's onderstrepen het belang voor een onderzoek naar WNZ. Dit is echter geen uitputtende opsomming van alle risico's. In het onderzoek zal gekeken worden naar welke risico's er samenhangen met het bestuurlijke, financiële en publieke belang van de gemeente Zaanstad bij WNZ en in hoeverre er beheersmaatregelen zijn getroffen.



Deze centrale onderzoeksvraag beantwoorden we aan de hand van zes deelvragen<sup>7</sup>:

- 1 Welke actoren en factoren hebben een rol gespeeld en vormden een kans of bedreiging bij de ontwikkeling van het warmtenet in Zaanstad?
- 2 Zijn er heldere en passende kaders en doelstellingen voor deelname in Warmtenetwerk Zaanstad? (Sturing door college)
- 3 Zijn de risico's (maatschappelijk, juridisch, financieel en bestuurlijk) voldoende inzichtelijk in de verantwoordingsinformatie en worden die risico's voldoende beheerst? (Beheersing door college)
- 4 In hoeverre is de gemeente als aandeelhouder tijdig en met bruikbare informatie geïnformeerd over de realisatie van doelstellingen en risico's, en is het college ook actief geïnformeerd door de verantwoordelijke wethouder? (Verantwoording richting college)
- 5 In hoeverre heeft het college bij Warmtenetwerk Zaanstad tot nu toe actief gebruikgemaakt van de beschikbare instrumenten om toezicht te houden en bij te sturen? (Toezicht door college)
- 6 In hoeverre heeft de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende taak uitgevoerd? (Kaderstelling en controle gemeenteraad)

## 1.3 Theoretisch kader

### 1.3.1 Goed bestuur

In dit onderzoek maken wij gebruik van het begrip goed bestuur ('good governance'). Onder goed bestuur wordt verstaan:

"Het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van de belanghebbenden."<sup>18</sup>

Deze definitie is zowel van toepassing op goed bestuur binnen de deelneming zelf als op goed bestuur van de gemeente bij de aansturing van de verbonden partij. Goed bestuur van de gemeente bij een deelneming draagt bij aan een doeltreffende en doelmatige beleidsrealisering door deze partijen.

#### *Controlemechanismen*

Voor 'goed bestuur' worden vier controlemechanismen onderscheiden:

- 1 Sturen: richting geven aan het realiseren van beleidsdoelen, onder meer door het inrichten van de organisatie en het vormgeven van processen;

---

<sup>7</sup> Op basis van inzichten die tijdens de uitvoering van het onderzoek zijn opgedaan, hebben wij twee deelvragen toegevoegd. Dit zijn deelvragen 1 en 6.

- 2 Beheersen: een stelsel van maatregelen en procedures, die de gemeente de zekerheid geven dat de deelneming blijvend de juiste richting opgaat;
- 3 Verantwoorden: over alle taken en bevoegdheden dient informatie te worden verschaft;
- 4 Toezicht houden: heeft tot doel de continuïteit van de deelneming te waarborgen en richt zich op toetsing van de kwaliteit, inhoudelijke risico's en financiën.

### 1.3.2 Verantwoordelijkheden raad en college

In de aansturing van een deelneming hebben het college en de raad verschillende verantwoordelijkheden. De raad heeft kaderstellende en controlerende taken en het college bestuurlijke en uitvoerende. In het geval van een deelneming is het college enerzijds uitvoerder van het gemeentelijke beleid en heeft zij anderzijds richting de deelneming een kaderstellende en controlerende rol. Voor de deelnemingen betekent dit in de praktijk dat het college beslist of een deelneming het geëigende instrument is om een gemeentelijk doel te bereiken. Ook de bewaking in de uitvoeringsfase van de deelneming behoort primair tot de taken van het college. De raad bepaalt wat de doelen en de taken van de gemeente zijn en wat er wel en niet tot het gemeentelijk publiek belang behoort (kaders stellen). De Gemeentewet stelt de raad in staat om voorafgaand aan besluitvorming over deelname wensen en bedenkingen kenbaar te maken. In de uitvoeringsfase van een deelneming bewaakt het college de uitvoering (sturen, beheersen, toezichthouden en verantwoorden) en de raad controleert het college (toezicht houden). Het bewaken van de uitvoering door een deelneming is lastiger dan het bewaken van de uitvoering door de eigen organisatie vanwege de grotere afstand. Dit geldt evenzeer voor het toezicht hierop door de raad. In figuur 1.5 zijn deze verantwoordelijkheden van de raad (in het blauw) en het college (in het groen) weergegeven.<sup>8</sup> In de onderste rij (bruin) wordt aangegeven in welke hoofdstukken deze verantwoordelijkheden worden behandeld.

Figuur 1.5 - Verantwoordelijkheden college en raad bij verbonden partijen



Bron: Opgesteld door de Rekenkamer Zaanstad.

<sup>8</sup> Het theoretisch kader voor de principes van goed bestuur hebben wij ontleend aan eerder onderzoek naar verbonden partijen: Rekenkamer Amsterdam, *Grip op Westpoort Warmte. Warme band of koele relatie?*, 21 november 2018, pp. 67-68.

### 1.3.3 Specifieke rol raad

De betrokkenheid van de raad bij de oprichting en het beheer van deelnemingen komt voort uit een aantal wettelijke bevoegdheden die zijn vastgelegd in de Gemeentewet. De wetgever schrijft dat het college beslist, maar dat de gemeenteraad bepaalt wat bij de publieke taak hoort en **de kaders vaststelt**.<sup>19</sup> Dit betekent dat de raad zich bij elk voornemen tot deelname een oordeel moet vormen over de vraag of de activiteiten die de verbonden partij voor de gemeente gaat uitvoeren wel bij het **publiek belang** horen.

Het besluiten tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente is dus een bevoegdheid van het college. Maar, wanneer de beslissingen ingrijpende gevolgen voor de gemeente kunnen hebben, of wanneer de beslissing de oprichting van een deelneming of aanpassing van de juridische constructie behelst, moet de raad eerst in de gelegenheid worden gesteld zijn wensen en bedenkingen aan het college te uiten. Pas daarna kan het college zijn voornemen daadwerkelijk omzetten in een besluit. Belangrijk hierbij is dat de raad over alle relevante informatie moet kunnen beschikken, voordat zij haar wensen en bedenkingen kan uiten.

Daarnaast heeft de raad een budgettaire bevoegdheid: wanneer financiële middelen beschikbaar moeten worden gesteld die nog niet voorzien waren, kan de raad om een besluit gevraagd worden. Dit kan bijvoorbeeld zijn om budget beschikbaar te stellen voor de onderzoeksfase van de oprichting van een deelneming.

Nadat de deelneming aan de slag is gegaan, is het de taak van het college om **toezicht te houden** op uitvoering, prestaties, kosten en risicobeheersing van de deelneming. De gemeenteraad controleert of de deelneming de taak conform de gestelde kaders uitvoert en of het college de uitvoering goed bewaakt en zo nodig bijstuurt. De gemeentelijke begroting en het jaarverslag vormen de basis voor deze controle. Daarnaast kan de raad periodieke evaluaties van de deelneming gebruiken om het college te controleren. De raad moet per deelneming een balans zien te vinden tussen het politieke belang dat de raad hecht aan de gemeentelijke taak die de deelneming uitvoert en de frequentie en intensiteit van de controle. De raad kan uiteraard niet rechtstreeks ingrijpen bij de deelneming. Het college vertegenwoordigt immers de gemeente. Bovendien zijn die mogelijkheden afhankelijk van de vorm van de deelneming, het aantal deelnemers en de afspraken die zijn vastgelegd in de statuten en aandeelhoudersovereenkomsten van de betrokken vennootschap.<sup>20</sup>

### 1.3.4 Specifieke rol college

Bij de **aansturing** van een deelneming heeft het college zowel een eigenaarsrol als een opdrachtgeversrol. In de eigenaarsrol beslist het college (binnen de kaders van de raad) over de oprichting, de missie, de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de deelneming (beheersmatige aansturing). In de rol van opdrachtgever streeft het college naar een zo goed mogelijk product tegen een zo laag mogelijke prijs (beleidsmatige aansturing). Het streven van de opdrachtgever hoeft echter niet in het belang te zijn van de eigenaar, die streeft naar de continuïteit en kwaliteit van de deelneming als geheel. Als

gevolg van het in één hand leggen van de rollen van eigenaar en opdrachtgever, kan belangentegenstelling ontstaan. Belangentegenstellingen kunnen zich ook voordoen als verschillende partijen participeren in de deelneming. Een voorbeeld hiervan is de publiek-private samenwerkingsconstructie waarbij een marktpartij en een overheidspartij in een juridische constructie samenwerken.

**Beheersen** bestaat uit een stelsel van maatregelen en procedures waarmee het college de zekerheid heeft dat de deelneming de gemeentelijke doelstellingen realiseert. Daar waar in de reguliere uitvoering van de gemeente informatie over de realisatie van de gemeentelijke doelstellingen wordt verkregen door de producten uit de planning- en controlcyclus en overleggen tussen wethouders en gemeentelijke diensten, zal de informatie over de realisatie van de doelstellingen door de deelneming op een andere wijze verkregen moeten worden.

De deelneming zal **verantwoording af moeten leggen** aan zijn stakeholders, waaronder het college, over of ze haar taken binnen de gestelde kaders uitvoert, tegen de afgesproken condities. De gemeente kan met de deelneming afspraken maken over de wijze van verantwoording. Buiten de voornoemde voorschriften bestaat er een algemene informatieplicht voor het college. Het college moet de raad niet alleen passief informeren op verzoek van de raad, maar heeft ook een actieve informatieplicht daar waar de raad die informatie voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.

Het college dient **toezicht te houden** op het nakomen van de gemaakte afspraken door de deelneming. Aangezien er verschillende soorten deelnemingen zijn, zal toezicht op maat moeten worden vormgegeven. De wijze van toezicht dient afgestemd te zijn op de juridische constructie van de deelneming.<sup>21</sup>

## 1.4 Normenkader

De hoofdvraag en deelvragen beantwoorden wij door middel van een normenkader met criteria. De normen en criteria zijn grotendeels gebaseerd op de relevante juridische kaders (onder andere de Gemeentewet, het *Burgerlijk Wetboek*, en het *Besluit Begroten en Verantwoorden*) en gemeentelijk beleid zoals de *Nota Verbonden Partijen* van de gemeente Zaanstad (2014, herzien in 2021<sup>9</sup>) met bijbehorende handboeken. Vanaf de oprichting van WNZ (2018) zullen wij vooral terugvallen op de normen afkomstig uit de *Nota Verbonden Partijen* uit 2014. Vanaf 2021 gelden de normen afkomstig uit de *Nota Verbonden Partijen 2021*. Het normenkader en de bijbehorende criteria zijn opgenomen in bijlage 1.

## 1.5 Afbakening

### *Onderzoekperiode*

In dit onderzoek wordt inzichtelijk gemaakt op welke wijze de gemeente invulling heeft

---

<sup>9</sup> De *Nota Verbonden Partijen* uit 2014 is in 2021 herzien, mede naar aanleiding van de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport *Grip op samenwerkingsverbanden in Zaanstad*.

gegeven aan de sturing, beheersing, verantwoording en toezicht op de deelneming Warmtenetwerk Zaanstad. Dit onderzoek richt zich daarom op de periode vanaf het tekenen van de *Intentieovereenkomst* in 2017 tot juli 2023. De maand waarin we de dataverzameling van het onderzoek hebben afgerond

*Onderscheid corporate governance*

Bij ‘goed bestuur’ maken wij een onderscheid tussen enerzijds goed bestuur in de aansturing van de deelneming door het college van B en W en anderzijds goed bestuur binnen de deelneming zelf (de onderlinge samenwerking tussen het bestuur, de raad van commissarissen / raad van toezicht, en de aandeelhouders). Dit onderzoek legt de focus op de aansturing van de deelneming door de gemeente. Waar relevant besteden we ook aandacht aan de corporate governance binnen de deelneming WNZ (zie figuur 1.6).

Figuur 1.6 - Corporate governance WNZ

<b>Directie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dagelijkse leiding</li> <li>• Vertegenwoordiging naar buitenwereld</li> <li>• Opstellen annual businessplan</li> <li>• Opstellen kwartaalrapportages en de jaarrekening</li> </ul>
<b>Raad van toezicht</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toezicht op het beleid van de directie</li> <li>• Gevraagd en ongevraagd advies aan de directie en de AVA</li> <li>• Indien besluit in AVA geen unanieme goedkeuring wordt het geëscaleerd naar de RvT</li> </ul>
<b>Algemene vergadering van aandeelhouders</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Goedkeuren van Annual Business Plan (ABP)</li> <li>• Goedkeuren wijzigingen ABP &gt; € 100.000</li> <li>• Goedkeuren van investeringen &gt; € 100.000</li> <li>• Vaststellen van de Jaarrekening</li> <li>• Wijzigen van de statuten, aandeelhoudersovereenkomst en Regelement van de RvT</li> <li>• Benoemen en ontslaan van bestuurders</li> <li>• Fusies, splitsingen en ontbindingen van de B.V.</li> </ul>

Bron: Opgesteld door de Rekenkamer Zaanstad op basis van informatie uit de aandeelhoudersovereenkomst.

## 1.6 Aanpak

*Documentenanalyse*

Voor dit onderzoek hebben wij allereerst documenten bestudeerd die de gemeentelijke beleidskaders omvatten. Enerzijds gaat het om beleidskaders ten aanzien van de aansturing van verbonden partijen in het algemeen (*Nota Verbonden Partijen* en bijbehorende handboeken uit 2014, opgevolgd door *Nota Verbonden Partijen* uit 2021). Anderzijds om de gemeentelijke beleidsdoelstellingen waar WNZ aan moet bijdragen op het gebied van klimaat en de energietransitie. Naast het gemeentelijk beleid hebben wij ook documentatie van de deelneming WNZ zelf onderzocht. Het gaat met name om de oprichtingsakte, de aandeelhoudersovereenkomst en statuten, maar ook om de annual/operational businessplannen, de kwartaalrapportages en de jaarstukken.

### *Interviews*

Naast documentenanalyse hebben wij interviews gehouden met ambtenaren die in het heden en het verleden betrokken zijn geweest bij het dossier. Op bestuurlijk niveau is gesproken met de huidige en voormalige wethouders Financiën en Duurzaamheid, en met de directeur van de deelneming WNZ. In totaal hebben wij zestien respondenten geïnterviewd. Sommige respondenten hebben we meerdere keren geïnterviewd.

In eerste instantie wilden we aanvullende gesprekken houden met de raadsleden die deelnamen aan de klankbordgroep Biomassa. We hebben gezien dat deze klankbordgroep een belangrijke rol heeft gespeeld rondom de onderzoeken van de biomassacentrale. Ons onderzoek richt zich echter vooral op de deelneming WNZ (die de productie van de warmte niet als taak heeft) en de wijze waarop de gemeente daar grip op heeft. Daar heeft de klankbordgroep zich in mindere mate mee beziggehouden. Bovendien hebben we veel informatie ontvangen via de griffie, de ambtelijke organisatie en WNZ. Wij hebben er daarom voor gekozen om geen aanvullende gesprekken te voeren met de leden van de klankbordgroep. In plaats daarvan hebben we ervoor gekozen om na publicatie van het onderzoek een technische sessie te organiseren, waarin we de onderzoeksresultaten zullen presenteren aan de gemeenteraad.

Voor een uitgebreide toelichting op onze aanpak, zie onze [onderzoeksopzet](#).

## 1.7 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk 2 de ontwikkeling van het warmtenet beschreven vanaf de aanloop in 2009 tot heden (onderzoeksvraag 1). Hoofdstuk 3 gaat in op het begrip ‘sturing’: we onderzoeken in hoeverre er vooraf heldere kaders en doelstellingen zijn vastgesteld voor de deelname in WNZ (onderzoeksvraag 2). Ook kijken wij welke risico's er zijn geïnventariseerd en welke beheersmaatregelen er zijn getroffen (onderzoeksvraag 3); dit staat in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5 bevat de beschouwing over de wijze van verantwoording over de doelstellingen en de risico's vanuit WNZ richting het college (onderzoeksvraag 4). In hoofdstuk 6 wordt het begrip toezicht nader bekeken vanuit de controlemogelijkheden van het college (onderzoeksvraag 5). Vervolgens wordt in hoofdstuk 7 beschreven of de gemeenteraad voldoende in positie is gebracht voor de kaderstelling en controle op de deelneming WNZ (onderzoeksvraag 6).

## Gedetailleerde onderzoeksbevindingen

## 2 Ontwikkeling warmtenet Zaanstad

De gemeente Zaanstad werkt al geruime tijd met verschillende partijen samen aan de ontwikkeling van een warmtenet in Zaanstad. De betrokken partijen zijn onder andere woningcorporaties, Verenigingen van Eigenaars energiebedrijf Equans (voorheen: ENGIE),



Bio Forte en Firan (voorheen: Alliander Duurzame Gebiedsontwikkeling).<sup>10</sup> Inmiddels zijn verschillende flatgebouwen aangesloten op het warmtenet en heeft de samenwerking zich uitgebreid tot de aansluiting van gebouwen, zoals het kantoor van de Veiligheidsregio en een zwembad. Hieronder worden drie fases van de ontwikkeling van het warmtenet in Zaanstad beschreven:

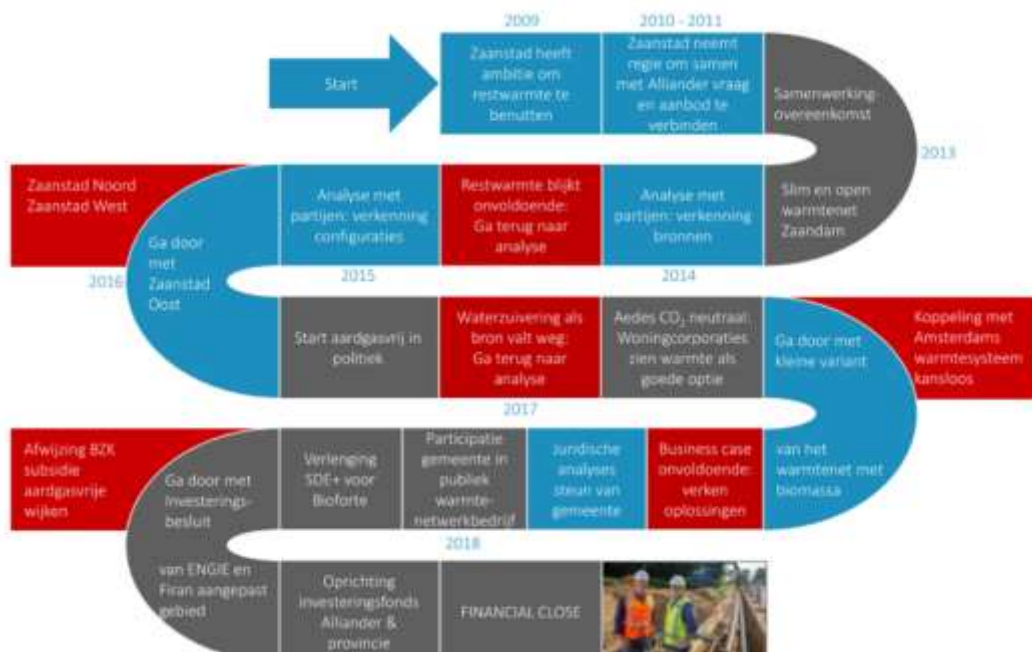
- 1 Aanloop tot oprichting Warmtenetwerk Zaanstad (2009-2017);
- 2 Oprichting (2018);
- 3 Ontwikkeling en exploitatie (2019-juli 2023).

Het doel van dit hoofdstuk is om een chronologische beschrijving te geven van de ontwikkeling van het warmtenet en de afspraken op hoofdlijnen. We beschrijven hierbij wat de oorspronkelijke gedachte was achter het ontwikkelen van een ‘open en slim’ warmtenet, welke actoren en factoren een rol hebben gespeeld en welke kansen en bedreigingen de ontwikkeling van het warmtenet hebben beïnvloed.

We beantwoorden de volgende deelvraag:

*Welke actoren en factoren hebben een rol gespeeld en vormden een kans of bedreiging bij de ontwikkeling van het warmtenet in Zaanstad?*

Figuur 2.1 - Ontwikkeling warmtenet Zaanstad



Bron: Presentatie Warmtenetwerk Zaanstad , 16 september 2022.

<sup>10</sup> In dit rapport gebruiken wij verder de huidige naam van de bedrijven, ook als wij verwijzen naar gebeurtenissen in het verleden. Als er citaten uit stukken worden gebruikt, dan gebruiken we de naam van de rechtsvoorganger (met als toevoeging: ‘nu: Equans’ of ‘nu: Firan’).



## 2.1 Aanloop tot oprichting Warmtenetwerk Zaanstad (2009-2017)

### 2.1.1 Zaanstad voortrekkersrol met idee van slim en open energienet (2009)

De plannen voor de ontwikkeling van een warmtenet in Zaanstad gaan ver terug. In 2009 is door de gemeente Zaanstad een onderzoek uitgevoerd in het kader van de toenmalige ambitie om klimaatneutraal te zijn in 2020. Het realiseren van een warmtenet op basis van de beschikbare restwarmte kwam naar voren als een van de belangrijkste maatregelen.<sup>22</sup>

De gemeente Zaanstad was destijds penvoerder van het internationaal consortium 'E-Harbours', dat onderzoek deed naar slimme en duurzame energiesystemen voor havens in Europa. Door deelname aan het internationale consortium had de gemeente Zaanstad een voortrekkersrol op het gebied van energievraagstukken en innovatie. Vanuit die internationale samenwerking is het idee ontstaan van een 'slim en open energiesysteem' voor Zaanstad, waarbij het warmtenet als een batterij functioneert.

Er zou sprake zijn van een 'slim' energienet, omdat er energie in het warmtenet opgeslagen zou worden. Het warmtenet zou hierbij dienen als batterij voor de opvang van verschillen tussen vraag en aanbod van energie. Zo kan bijvoorbeeld een tijdelijk overschot aan elektriciteit worden gebruikt om goedkope warmte te produceren en deze op te slaan in het warmtenet. Het warmtenet zorgt er zo voor dat de variaties in prijs, productie en gebruik van elektriciteit zinvol kunnen worden benut. Het college verwachtte dat deze slimme koppeling van warmte en elektriciteit tot grote synergievoordelen zouden leiden. Het warmtenet zou op die manier kunnen bijdragen aan de leveringszekerheid en systeemstabiliteit van de lokale energievoorziening als geheel.<sup>23</sup> Met een 'open' warmtenet wordt bedoeld dat er zowel meerdere warmteproducenten als warmteleveranciers kunnen worden aangesloten op het warmtenet, waardoor er concurrentie ontstaat.

De ontwikkeling van een warmtenet, waarbij restwarmte uit de Zaanse industrie gebruikt wordt voor het verwarmen van woningen, maakte onderdeel uit van zo'n slim en open energienet.<sup>24</sup> In 2010-2011 is vervolgens onderzocht wat de beschikbaarheid van industriële restwarmte was. De potentie van de restwarmtebonnen is in die onderzoeken uitgewerkt; daarbij zijn ook businesscases opgesteld.<sup>25</sup>

### 2.1.2 Gemeente Zaanstad pakt regierol warmtenet (2011)

In september 2011 is er een rapport gepubliceerd over een warmte-koudenetwerk in Zaanstad. Het college besluit om de regierol op te pakken en zich te richten op het verzilveren van kansen door lokale warmtenetwerken met elkaar te verbinden en zo stapsgewijs te komen tot een gemeentebreed warmtenetwerk. De gemeente Zaanstad zet in op het bij elkaar brengen van betrokken partijen en het aantrekken van externe investeerders om de realisatie van lokale warmtenetwerken op wijk- of bedrijfsniveau te faciliteren. Ook zet de gemeente in op het creëren en versterken van draagvlak bij partijen die betrokken zijn bij de realisatie. Het uitgangspunt was dat de projecten extern zouden worden gefinancierd, eventueel aangevuld met investeringen door de gemeente Zaanstad afkomstig uit de verkoop van Nuon-aandelen.<sup>26</sup>

### 2.1.3 Overeenkomst slim én open energienet (2013)

Op de Dag van de Duurzaamheid (10 oktober 2013) ondertekent een brede alliantie van 22 partijen de *Samenwerkingsovereenkomst Open en Slim Energienet Zaanstad*.<sup>11</sup> Dit zijn onder andere de gemeente Zaanstad, de provincie Noord-Holland, Liander, Alliander, Equans, woningcorporaties<sup>12</sup>, het Zaans Medisch Centrum, het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier en diverse bedrijven<sup>13</sup>.

De partijen komen overeen om gezamenlijk de fysieke en financiële haalbaarheid te onderzoeken en een visie met onderliggende businesscases uit te werken voor de realisatie van een open en slim energienet in Zaanstad. De ambities reikten verder dan alleen Zaanstad. Het netwerk zou moeten uitgroeien van een lokaal netwerk tot een regionaal netwerk voor de Metropoolregio Amsterdam. Uitgangspunt was dat een lokale, betaalbare en duurzame energievoorziening bijdraagt aan de leefbaarheid en de concurrentiepositie van de regio. De ontwikkeling van een slim en open energienet zou een middel zijn om hier concreet vorm aan te geven. Bovendien zou er momentum zijn vanwege nieuwbouwplannen in het Rosariumgebied en voor het Zaans Medisch Centrum.

In een slim en open energienet worden verschillende energiemodaliteiten (elektriciteit, gas en warmte) met een open netwerkstructuur aan elkaar gekoppeld. Er zou gebruikgemaakt worden van restwarmte uit de industrie en van lokale biomassastromen, eventueel aangevuld met stromen van buiten de gemeente Zaanstad (op dat moment was restwarmte van AEB in Amsterdam in beeld).

### 2.1.4 Potentiële bron: restwarmte uit industrie blijkt niet haalbaar (2014)

Samen met betrokken marktpartijen wordt er een analyse gemaakt van de beschikbare warmtebronnen. In 2014 blijkt dat er onvoldoende restwarmte uit de industrie beschikbaar is<sup>27</sup> en dat de industrie bovendien te ver van de bestaande bouw af ligt. In deze periode wordt de scope van het warmtenet kleiner. Er wordt vervolgens gezocht naar alternatieve samenstellingen van lokale warmtebronnen en afnemers. Hierbij zijn er drie mogelijke projecten verkend: Zaandam Noord, Zaandam West en Zaandam Midden. Uiteindelijk bleek de hoeveelheid beschikbare restwarmte veel lager te liggen dan aanvankelijk berekend. Of de mogelijke projecten waren uiteindelijk niet haalbaar, omdat de restwarmte niet geschikt was voor een warmtenet, te ver af lag van de warmtevraag en/of de restwarmte lastig winbaar was. Voor de mogelijke projecten in Zaandam Noord, West en Midden bleek het dus niet mogelijk om een samenwerking op te zetten.<sup>28</sup>

---

<sup>11</sup> Uitnodiging van de wethouder duurzaamheid aan de gemeenteraad, *Zaanstad zet nieuwe stap in de energietransitie, samen slim omgaan met energie*.

<sup>12</sup> Het betreft hier de woningbouwcorporaties Parteon, Rochdale en Stichting Zaanse Volkshuisvesting.

<sup>13</sup> Onder andere HVC, Bio Forte, AEB, WPW, Cofely, Tate & Lyle, United Biscuits en Dalkia.

### 2.1.5 Potentiële klant: Zaans Medisch Centrum sluit niet aan (2014)

In de *Zaanse Energie Agenda* (2014) wordt het Zaans Medisch Centrum (ZMC) als eerste klant genoemd die aangesloten zou worden op het Zaanse *Open en Slim Energienet*.<sup>29</sup> Het ZMC had de intentie om aan te sluiten op het warmtenet, maar Equans en andere partijen konden op dat moment nog geen warmte garanderen. Deze garantie was wel een vereiste voor het ZMC. Om het ZMC als eerste en grote klant van het warmtenet binnenboord te houden, heeft Bio Forte in overleg met alle partijen besloten om een omgevingsvergunning en ook een SDE+-subsidie<sup>14</sup> aan te vragen voor de biomassacentrale. Hiermee kon zij het ZMC een aanbod doen voor warmtelevering.<sup>30</sup> Door vertraging in de besluitvorming heeft het ZMC in 2014 besloten om niet aan te sluiten op het warmtenet, maar te kiezen voor een all-electric oplossing. Het ZMC moest deze keuze al maken in de ontwikkelfase en niet pas tijdens de bouw. In de ontwikkelfase van het gebouw kon een warmte-koudeopslagsysteem (WKO) nog opgenomen worden in het ontwerp, maar daarna niet meer.<sup>31</sup> ZMC heeft er daarom voor gekozen om gebruik te maken van een eigen WKO.<sup>1532</sup>

### 2.1.6 Open warmtenet Zaandam Oost: marktinitiatief Equans en Firan (2016)

Op 28 november 2016 presenteren Equans en Firan een businesscase voor een lokaal warmtenet in Zaandam Oost aan de bestuurders van de woningbouwcorporaties. Uit de doorrekening van de businesscase van Firan en Equans blijkt dat het warmtenet bij aanvang niet zodanig financieel rendabel is dat marktpartijen bereid zijn om het warmtenet te realiseren. De voornaamste reden is dat er in het begin weinig aansluitingen gecontracteerd zijn. Ook drukt de korting voor huurders, die nodig is om hun kosten voor een warmtevoorziening gelijk te houden, op de businesscase. Daarnaast maakt de (destijds) lage kostprijs voor gas het moeilijk om een concurrerend en rendabel project te realiseren.<sup>33</sup>

De gemeente Zaanstad overweegt daarom om bij te dragen en zo de ontwikkeling van het warmtenet alsnog mogelijk te maken. De gemeente zag hierbij twee instrumenten: 1) het vaststellen van een warmteplan, waarmee nieuwbouw verplicht zou worden aangesloten op het warmtenet en 2) door de onrendabele top<sup>16</sup> van het project te financieren.<sup>34</sup> Om erachter te komen of de marktpartijen, i.c. Engie en Alliander, geen onredelijke winsten gingen realiseren, heeft de gemeente een second opinion laten uitvoeren op de businesscase. Daarnaast heeft de gemeente een MKBA laten opstellen om inzicht te krijgen in het bedrag dat de gemeente vanuit algemeen belang zou kunnen bijdragen.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> SDE+ staat voor Stimulering Duurzame Energieproductie. Het was een subsidie voor bedrijven en (non-profit) instellingen die hernieuwbare energie (gaan) produceren.

<sup>15</sup> WKO is een warmte-koudeopslag: een duurzame energievoorziening waarbij warmte en koude worden opgeslagen in de grond.

<sup>16</sup> De onrendabele top wordt door de gemeente Zaanstad gedefinieerd als de investering in het warmtenet minus de waarde van de investering (WNZ).

<sup>17</sup> De gemeente mag maximaal de maatschappelijke baten uit de MKBA financieren. De maatschappelijke baten zijn door CE Delft ingeschat op € 2,3 miljoen.

### 2.1.7 Potentiële bron: rioolwaterzuiveringsinstallatie is toekomstmuziek (2017)

Bij de samenwerkingsovereenkomst uit 2013 was ook het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier een ondertekenende partij. Voor dit waterschap zou de Rioolwaterzuiveringsinstallatie Zaandam Oost (Poelenburg) als warmtebron kunnen dienen. Deze optie bleek in 2017 echter op de korte termijn niet haalbaar.<sup>35</sup>

### 2.1.8 Intentieovereenkomst (mei 2017)

Op 9 mei 2017 tekent de gemeente Zaanstad samen met Firan, Equans, de woningcorporaties Parteon, Rochdale, de woningbouwvereniging Zaanse Volkshuisvesting (ZVH) en de Verenigingen van Eigenaars (VvE's) van Perim en Pharus de *Intentieovereenkomst Warmtenet Zaandam Oost* (hierna: *Intentieovereenkomst*). De partijen ZMC en het HHNK zijn dan inmiddels afgevallen. Met de *Intentieovereenkomst* gaan partijen een inspanningsverplichting met elkaar aan om te komen tot bindende afspraken over de ontwikkeling, aanleg en ingebruikname van een rendabel, open, duurzaam, betaalbaar en betrouwbaar warmtenet in Zaandam Oost.

#### *Wat is een intentieovereenkomst?*

Een intentieovereenkomst is een overeenkomst waarin twee of meer partijen de intentie uitspreken om samen een bepaald doel te bereiken. Dit doel is in veel gevallen een definitieve overeenkomst, maar kan ook een minder tastbaar doel zijn.<sup>1836</sup>

Er wordt door de partijen samengewerkt aan het opstellen van een set van bindende overeenkomsten waaronder een:

- *Aansluit- en Leveringsovereenkomst duurzame warmte* tussen leverancier (Equans) en afnemer (gebouwgebruiker);
- *Transportovereenkomst duurzame warmte* tussen leverancier (Equans) en transporteur (WNZ);
- *Afnameovereenkomst duurzame warmte* tussen leverancier (Equans) en opwekkers (destijds nog Westpoort Warmte en eventueel Bio Forte);
- *Overeenkomst financiële bijdrage* door de gemeente Zaanstad aan de transporteur (WNZ).<sup>37</sup>

Equans en Firan verplichten zich tot de levering van duurzame, betaalbare en betrouwbare warmte. Afnemers verplichten zich tot de afname van (voor zover nodig) geleverde warmte tegen objectief vastgestelde tarieven conform de volgende randvoorwaarden:

- substantiële en aangetoonde verduurzaming;
- gegarandeerd 5% lagere warmtelasten voor gebruikers;
- toevoegen gemeentelijk vastgoed;
- geen financieel nadeel voor eigenaren;

<sup>18</sup> Onbedoeld kunnen bindende bepalingen in een intentieovereenkomst opgenomen zijn, die door een rechter als afdwingbare verplichtingen worden beschouwd.

- volledige ontzorging;
- geen risico's voor bewoners en corporaties;
- looptijd contract is maximaal vijftien jaar
- afdekking risico's toekomstige energiebelasting op warmtelevering.<sup>38</sup>

De gemeente Zaanstad spant zich in om randvoorwaarden te creëren die ervoor zorgen dat de leverancier in staat is om een rendabele businesscase op te stellen. Hierbij gaat het om het borgen van extra aansluitingen door het vaststellen van een warmteplan en het bieden van financiële zekerheid, door bij aanvang de onrendabele top te financieren. Met het opstellen van een warmteplan kan een aansluitverplichting opgelegd worden aan nieuwbouw.<sup>39</sup> In de *Intentieovereenkomst* staat dat de gemeente Zaanstad een bijdrage overweegt vanuit een initiërende rol totdat de markt het kan oppakken. Hierbij werd gedacht aan een bijdrage vanuit het investeringsfonds van Zaanstad van maximaal € 4 miljoen. Daarnaast verplicht de gemeente zich in te spannen om gemeentelijk vastgoed in de nabijheid van het tracé aan te sluiten. Het betreft onder andere Zwembad De Slag en Sporthal Zaanstad-Zuid.<sup>40</sup>

Equans verplicht zich in te spannen om overeenkomsten te sluiten met een aantal utiliteitsgebouwen<sup>19</sup> in de nabijheid van het tracé, waaronder:

- Evean (verpleeghuis Oostergouw);
- Pascal College;
- Zuiderzee College;
- buitenschoolse opvang Tijstroom;
- Basisschool de Windroos;
- basisschool de Loopplank;
- winkelcentrum Vermiljoenweg.<sup>41</sup>

Verder zal onderzocht worden of er nog andere panden rendabel op het netwerk kunnen worden aangesloten. Partijen zetten in op de eerste levering van warmte in het derde kwartaal van 2018, uiterlijk vóór 1 januari 2019.<sup>42</sup>

### **2.1.9 Potentiële bron: AEB valt (voorlopig) af**

In de *Intentieovereenkomst* van mei 2017 wordt er nog van uitgegaan dat de voornaamste bron voor het warmtenet het Amsterdamse Afval Energie Bedrijf (AEB) zal worden.<sup>43</sup> Door aansluiting op de restwarmte van AEB en de biomassacentrale van Bio Forte zou er een substantiële CO<sub>2</sub>-reductie behaald kunnen worden van 80%.<sup>44</sup> In aanloop naar de oprichting van Warmtenetwerk Zaanstad (WNZ) blijkt echter dat er voorlopig géén restwarmte beschikbaar zal zijn van AEB. In maart 2018 wordt de raad hierover geïnformeerd. Partijen zullen kleinschaliger starten met het aansluiten van 2.200 (nieuwbouw)woningen en 5 utiliteitsgebouwen met de biomassacentrale van Bio Forte als

---

<sup>19</sup> Utiliteitsgebouwen zijn gebouwen zonder woonbestemming. Hierbij valt te denken aan winkelcentra, kantoren, scholen, kinderopvanglocaties, ziekenhuizen en zorginstellingen.

warmtebron.<sup>45</sup> Naast het wegvallen van AEB is daarmee ook het aantal aan te sluiten utiliteitsgebouwen kleiner geworden (in de *Intentieovereenkomst* was nog sprake van zeven utiliteitsgebouwen, zie paragraaf 2.1.8).

## 2.2 Oprichting (2018)

### 2.2.1 College besluit tot deelname WNZ onder voorbehoud (februari 2018)

In februari 2018 besluit het college om te participeren in de deelneming en Warmtenetwerk Zaanstad (WNZ) op te richten. In de opstartfase van het warmtenet in Zaanadam Oost worden 2.200 woningen (waarvan ruim 600 nieuwbouw) en 5 utiliteitsgebouwen aangesloten. De benodigde warmte zal voor 65% geleverd worden door Bio Forte en de resterende 35% door de gasgestookte hulpwarmtecentrales.<sup>46</sup>

Ten tijde van het sluiten van de *Intentieovereenkomst* (april 2017) had het college een aantal uitgangspunten geformuleerd voor het uitwerken van de gemeentelijke bijdrage:

- a) Geen onredelijke winsten bij ketenpartners;
- b) Een positieve MKBA: de gemeentelijke bijdrage moet lager zijn dan de maatschappelijke baten minus het MKBA-saldo;
- c) Financiering dient plaats te vinden binnen de juridische kaders rondom staatssteun en aanbesteding.<sup>47</sup>

Het college heeft onderzocht of er aan deze uitgangspunten is voldaan. Aan twee van de drie randvoorwaarden wordt uiteindelijk voldaan. Hieronder gaan we op deze voorwaarden in.

#### *College stelt dat er geen sprake is van onredelijke winsten*

Aan de eerste randvoorwaarde wordt volgens het college voldaan. Om te onderbouwen dat marktpartijen geen onredelijke winsten maken, heeft het college een second opinion laten uitvoeren op de businesscases van de ketenpartners door een extern adviesbureau. Het adviesbureau concludeert dat de businesscase van WNZ voldoende robuust is en dat de risico's voldoende zijn afgedekt. Verder wordt geconcludeerd dat er geen sprake is van onredelijk hoge rendementseisen van de marktpartijen. Het adviesbureau concludeert ook dat, indien er in de toekomst rendement wordt gemaakt, dit ingezet kan worden voor verdere uitbreidingen van het warmtenet. Zo bestaat er een redelijke kans dat de publieke middelen zelfs revolverend kunnen worden ingezet.<sup>48</sup><sup>20</sup> Wel wordt er een kanttekening geplaatst bij de hoogte van de getroffen voorziening. Deze is alleen haalbaar indien Equans een beperkte verhoging doorvoert van de aansluitbijdrage van met name de nieuwbouw.<sup>49</sup>

<sup>20</sup> Met revolverend inzetten van middelen wordt bedoeld dat de financiële middelen (door het uitkeren van rendement over de winst van de deelneming) weer terugkomen bij de gemeente Zaanstad zodat deze middelen meerdere keren (revolverend) kunnen worden ingezet voor het realiseren van nieuwe aansluitingen.

Door een hogere aansluitbijdrage te vragen aan de nieuwbouw, kan Equans voldoen aan de randvoorwaardelijke transportvergoeding, zodat de gemeentelijke risicovoorziening van € 2,3 miljoen gehandhaafd kan blijven.<sup>50</sup>

*Uitkomst MKBA past niet volledig binnen tweede randvoorwaarde*

Om de publieke bijdrage van de gemeente te onderbouwen, heeft het college door een extern adviesbureau een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) laten uitvoeren. Hieruit blijkt dat de MKBA alleen positief is wanneer er nieuwbouw wordt aangesloten. Het aansluiten van nieuwbouw draagt echter niet bij aan de doelstelling om zoveel mogelijk woningen van het gas af te halen.<sup>51</sup> De eerste fase van het warmtenet (met nieuwbouw) leidt tot een Zaanse welvaartstoename van maximaal € 5,4 miljoen. Het maatschappelijke/publieke aandeel (onder andere de CO<sub>2</sub>-reductie) van deze welvaartstoename is gewaardeerd op maximaal € 2,3 miljoen.<sup>21</sup>

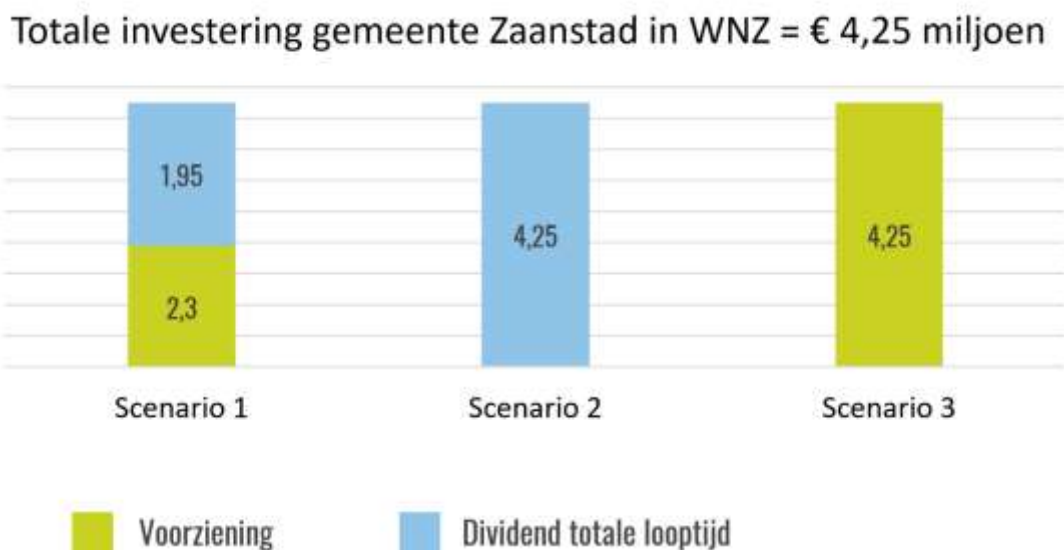
Het college onderkent dat het MKBA-resultaat daarmee niet volledig past binnen de tweede randvoorwaarde. Vanuit de randvoorwaarde zou het gehele project zelfstandig gerealiseerd moeten kunnen worden zonder gemeentelijke steun. De financiële baten zijn niet evenwichtig verdeeld. Hierdoor is er sprake van een onrendabele top van € 2,3 miljoen.<sup>52</sup> Het college beargumenteert dat zonder een herschikking van de kosten en de baten het warmtenet niet tot stand zal komen en dat daarom een publieke bijdrage ter hoogte van de publieke baten te rechtvaardigen is.<sup>53</sup> Dat betekent dat bij een investering van in totaal € 4,25 miljoen en een voorziening ter hoogte van € 2,3 miljoen er minimaal € 1,95 miljoen aan dividend uitgekeerd moet worden aan de gemeente Zaanstad gedurende de looptijd van het project (scenario 1). Wanneer de perspectieven verbeteren kan dit deel oplopen tot € 4,25 miljoen (scenario 2).<sup>54</sup> De voorziening kan dan komen te vervallen. In het slechtste geval, wanneer er helemaal geen dividend kan worden uitgekeerd tijdens de looptijd van het project (omdat de deelneming geen winst maakt) en aandelen in de deelneming lager gewaardeerd worden, dient de gemeente de voorziening op te hogen tot het totale investeringsbedrag (scenario 3).

---

<sup>21</sup> Bij deze berekening wordt uitgegaan van een scenario waarbij er sprake is van een relatief hoge bevolkingsgroei en een hoge economische groei. Bij dit scenario gaat men uit van lage energieprijzen voor olie, gas en kolen en van een snelle technologische ontwikkeling.



Figuur 2.2 - Scenario's investering WNZ en hoogte voorziening



Bron: Opgesteld door de Rekenkamer Zaanstad.

*College stelt dat er geen sprake is van ongeoorloofde staatssteun of aanbestedingsplicht*

Het college heeft de stadsadvocaat om advies gevraagd met betrekking tot de risico's rondom ongeoorloofde staatssteun en het overtreden van de aanbestedingsregels. De conclusie volgens het college is dat de steun aan WNZ verenigbaar is met de interne markt en niet hoeft worden aangemeld. Ook is het college van mening dat financiering door aandelenparticipatie niet aanbestedingsplichtig is.<sup>22</sup> Hiermee wordt volgens het college aan de derde randvoorwaarde voldaan.<sup>55</sup>

*College stelt drie voorbehouden aan participatie*

Het college neemt het besluit tot participatie met de kanttekening dat een deel van het geïnvesteerde bedrag via uitkeringen van WNZ terug kan vloeien naar de gemeente Zaanstad. Het college geeft daarbij wel aan dat er bij het besluit drie voorbehouden zijn gemaakt:

- a) een **positieve zienswijze** van de raad.
- b) ENGIE (nu: Equans), Alliander DGO (nu: Firan), Participatiefonds DENH, Bio Forte, de VvE's, de ontwikkelaars van de nieuwbouwgebieden en de woningbouwcorporaties leveren hun **inzet volgens de uitgangspunten** van de opstartfase van het warmtenet.
- c) een rechtsgeldige transportovereenkomst komt tot stand tussen Warmtenetwerk Zaanstad B.V. en een warmteleverancier, waarbij de transportvergoeding voor alle aansluitingen in de opstartfase minimaal **€ 5,07 per gigajoule** bedraagt.<sup>56</sup>

<sup>22</sup> Voor een verdere beschouwing van de juridische risico's, zie paragraaf 4.4.

Het is echter niet duidelijk wat precies onder “inzet volgens de uitgangspunten” moet worden verstaan. Daarnaast merken we op dat de projectontwikkelaars van de nieuwbouw niet een ondertekenende partij waren bij de *Intentieovereenkomst*.

### 2.2.2 Gemeenteraad stelt warmteplan vast en treft voorziening (15 maart 2018)

Op 15 maart 2018 besluit de gemeenteraad om ter afdekking van de risico's van de deelneming in Warmtenetwerk Zaanstad een voorziening van € 2,3 miljoen te vormen. Deze wordt gedekt uit de reservering in het Investeringsfonds. Volgens het besluit zal de gemeente Zaanstad met dit bedrag voor 44% eigenaar worden van WNZ. Tegelijkertijd heeft de gemeenteraad het *Warmteplan Zaanstad Oost* (hierna: *Warmteplan*) vastgesteld.<sup>57</sup> In hoofdstuk 7 gaan we nader in op de besluitvorming door de gemeenteraad.

### 2.2.3 Samenwerkingsovereenkomst Warmtenet Zaandam Oost (september 2018)

In de *Intentieovereenkomst* werd ervan uitgegaan dat de definitieve besluit- en contractvorming na de zomer van 2017 zou plaatsvinden. Dit heeft uiteindelijk een jaar vertraging opgelopen. In september 2018 sluiten de gemeente Zaanstad, Rochdale, Parteon, VvE Pharus en Perim, Equans en Firan de *Samenwerkingsovereenkomst Warmtenet Zaandam Oost* (hierna: *Samenwerkingsovereenkomst*) voor de realisatie van Fase I. Twee partijen tekenen niet: dit zijn Stichting Zaanse Volkshuisvesting (ZVH) en VvE Oost-Dorsch.<sup>58,23</sup>

#### *Wat is een samenwerkingsovereenkomst?*

Een samenwerkingsovereenkomst heeft een meer bindend karakter dan een intentieovereenkomst. Geschillen over afspraken die voortvloeien uit een samenwerkingsovereenkomst worden meestal voorgelegd aan een mediator. Indien dat niet tot een oplossing leidt, zal de zaak worden voorgelegd aan een rechter.

De *Samenwerkingsovereenkomst* wijkt op een aantal punten af van de ideeën ten tijde van de *Intentieovereenkomst*. Er zijn drie belangrijke wijzigingen:

- 1 Er wordt in eerste instantie warmte afgenomen van een nog te bouwen biomassacentrale. Pas in latere fasen zal aansluiting worden gezocht bij Westpoort Warmte.
- 2 Om leidinglengte en daarmee kosten in de eerste fase te beperken, wordt niet begonnen met de aanleg van een warmtenet in de Kleurenbuurt, maar wordt van noord naar zuid gewerkt.
- 3 Om een start te kunnen maken, is een extra financiële bijdrage gevraagd van woningcorporaties, de gemeente Zaanstad, ENGIE (nu: Equans) en Alliander (nu:

<sup>23</sup> De VvE Oost-Dorsch en ZVH hebben de *Samenwerkingsovereenkomst* niet ondertekend. Het was eerder wel de ambitie om ook de 'kleurenflats' van ZVH en Oost-Dorsch aan te laten sluiten in de opstartfase, maar dit bleek niet haalbaar. De kleurenflats zijn bij renovatie wel aansluitbaar gemaakt, zodat ze in de toekomst - als het warmtenetwerk verder wordt uitgebreid - makkelijk kunnen worden aangesloten.

Firan). Voor de uiteindelijke afnemers (particuliere kopers en huurders) en VvE's worden de randvoorwaarden uit de intentieovereenkomst behouden. Er kan bij aanvang echter niet aan alle voorwaarden van de corporaties worden voldaan. De corporaties aanvaardden dit als een gegeven om een start van het warmtenet mede mogelijk te maken.<sup>59</sup>

De partijen komen overeen om te starten met het aansluiten van vijf woongebouwen (IJdoorn, Noordwachter, Brandaris Perim en Pharus) met in totaal 1.542 woningen, aangevuld met naastgelegen nieuwbouw.<sup>60</sup> Dit aantal is later bijgesteld naar 1.558 woningen.<sup>61</sup>

In de *Samenwerkingsovereenkomst* staat dat wanneer op 31 december 2021 nog geen eerste levering heeft plaatsgevonden, de overeenkomst van rechtswege eindigt. Partijen zijn vrij hun deelname aan de samenwerking te beëindigen wanneer de overeenkomsten met Equans zijn geëindigd. Voor afnemers zijn dat de *Aansluit- en Leverovereenkomsten*. Voor WNZ en ENGIE is dat de *Transportovereenkomst*.<sup>62</sup> Overigens kunnen de VvE's de deelname aan de samenwerkingsovereenkomst op elk moment beëindigen.<sup>63</sup>

Met het ondertekenen van de samenwerkingsovereenkomst wordt invulling gegeven aan het tweede voorbehoud van het college ("inzet partijen volgens de uitgangspunten van de opstartfase", zie paragraaf 2.2.1).

#### 2.2.4 Oprichting WNZ door college (november 2018)

In november 2018 besluit het college vervolgens definitief tot oprichting van WNZ door het tekenen van de statuten en de *Aandeelhoudersovereenkomst Warmtenet Zaanstad BV*. In de tussenliggende onderhandelingsfase is volgens het college inmiddels voldaan aan twee van de drie voorbehouden die geplaatst waren bij het besluit om te participeren in WNZ (dat zijn: a) de positieve zienswijze van de raad en b) inzet overige partijen door tekenen samenwerkingsovereenkomst). Een derde voorbehoud (het minimale transporttarief) kon echter niet worden gehandhaafd. In februari 2018 werd nog als voorwaarde gesteld dat het transporttarief minimaal € 5,07 per gigajoule zou zijn. De voorgenomen minimale transportvergoeding blijkt echter te hoog om voor alle partijen tot een haalbaar project te komen. In november 2018 wordt een lager transporttarief overeengekomen van € 4,41 per gigajoule. Met de aanpassing van de transportvergoeding ontstaat een sluitende businesscase voor alle partijen. Daarmee kan Warmtenetwerk Zaanstad worden opgericht en ontstaat er zicht op de definitieve contractvorming door alle partijen.<sup>64</sup> Maar op basis van de bovenstaande wijzigingen in de businesscase WNZ wordt duidelijk dat er meer warmtevraag moet worden toegevoegd om binnen de gemeentelijke voorziening van € 2,3 miljoen te kunnen blijven. Het betreft een groei van circa 60% (in 2025) ten opzichte van de aansluitingen die in de eerste fase in beeld zijn. Deze groei kan worden gerealiseerd met de infrastructuur die door Warmtenetwerk Zaanstad wordt aangelegd. Wel dienen dan nieuwe bronnen te worden gerealiseerd.<sup>65</sup>

## 2.3 Ontwikkeling en exploitatie (2019-juli 2023)

### 2.3.1 Aanbesteding en aanleg warmtenetwerk (oktober 2018)

*Aanbesteding warmtenet start begin oktober 2018; aanleg start in najaar 2019*

In oktober 2018 start de aanbesteding van de infrastructuur door Firan.<sup>66</sup> Begin 2019 start de aanleg van het warmtenetwerk. Op 15 november 2019 start de warmtelevering aan drie ketelhuizen van Perim en Brandaris. In de loop van 2020 zijn de overige ketelhuizen van Brandaris, Pharus, Noordwachter en IJdoorn aangesloten.<sup>67</sup>

### 2.3.2 Ontwikkeling warmtebronnen

Bij de oprichting van WNZ was biomassa voorzien als transitiewarmtebron. Op de lange termijn zouden andere aanbieders van duurzame warmte aansluiten op het warmtenet. Het ontwikkelen van duurzame alternatieven van biomassa komt echter moeizaam van de grond.

*Gemeente stelt Transitievisie Warmte op en wijst startwijken aan*

De afgelopen bestuursperiode (2018-2022) heeft de gemeente Zaanstad gewerkt aan het opstellen van de *Transitievisie Warmte*.<sup>68</sup> De *Transitievisie Warmte* geeft inzicht in de totale opgave van de warmtetransitie voor de gemeente Zaanstad, welke warmteopties het beste passen (bijvoorbeeld een warmtenet of een warmtepomp) en met welk tijdpad wijken aardgasvrij worden gemaakt. In de *Transitievisie Warmte* worden de wijken Zaanstad Oost en Zaanstad Noord als startwijken aangewezen. Dit zijn de eerste twee wijken waar *Wijkuitvoeringsplannen* voor zullen worden opgesteld.<sup>69</sup>

*Gemeente zou Transitievisie Warmte verder uitwerken in Warmte Strategie*

In de *Transitievisie Warmte Zaanstad* staat dat de gemeente hierbij twee procesrollen heeft: die van verbinder en van facilitator. De gemeente moet het initiatief nemen tot planvorming, zoals het opstellen van de *Transitievisie Warmte* en de verdere uitwerking hiervan in een *Isolatie Strategie* en een *Warmte Strategie*. Onderdeel van de *Warmte Strategie* is het uitwerken van enerzijds de *Wijkuitvoeringsplannen* of een *Bronnenstrategie* en anderzijds een *Groeistrategie* voor warmtenetten. In het uitwerken van de *Warmte Strategie* onderzoekt de gemeente wat de potentie is van de verschillende warmtebronnen voor Zaanstad; dit wordt op basis van nader onderzoek gekoppeld aan de startwijken. Ook spreken partijen in de *Warmte Strategie* een voorkeursvolgorde uit voor bronnen op basis van bijvoorbeeld kosten en duurzaamheid. Daarnaast brengen ze externe (markt)partijen in kaart voor het ontwikkelen van deze warmtebronnen en inventariseren ze bij hen welke randvoorwaarden zij stellen voor de realisatie.<sup>70</sup>

*Uitwerking Warmte Strategie voorsnog weinig concreet*

Het ontwikkelen van nieuwe warmtebronnen staat hoog op de agenda. Er worden diverse lopende marktinitiatieven verkend. Ook WNZ is bezig met het verkennen van potentiële duurzame bronnen. Het vinden van nieuwe warmtebronnen blijft een uitdaging. De beschikbare personele capaciteit voor het vinden van nieuwe bronnen blijkt een knelpunt.<sup>71</sup>

*Nog geen wijkuitvoeringsplannen opgesteld*

Ten tijde van het rekenkameronderzoek waren er nog geen (wijk)uitvoeringsplannen opgesteld. De ambtelijke organisatie was nog zoekende naar het juiste schaalniveau voor de uitvoeringsplannen. ‘Wijken’ zouden geen werkbare eenheden zijn. In plaats daarvan lag de focus op dat moment op ‘contingenten’ in verband met de efficiency van het isoleren en elektrificeren.<sup>72</sup> In deze aanpak staat niet de wijk, maar de bebouwingstypologie centraal. Voor gebouwen met vergelijkbare kenmerken wordt gelijktijdig eenzelfde alternatieve verduurzamingsoplossing aangeboden (inclusief renovatie/isolatie). In plaats van op *locatie* worden woningen op basis van *hun eigenschappen* geclusterd.<sup>73</sup> Er zijn nog geen uitvoeringsplannen gemaakt, omdat er geen capaciteit voor de uitvoering beschikbaar was. Inmiddels neemt de gemeente in samenwerking met relevante partijen het initiatief om uitvoeringsplannen op te stellen voor geografische clusters (maar deze clusters zullen niet precies gelijk zijn aan de wijkgrenzen volgens het CBS).<sup>74</sup>

*Concrete Bronnenstrategie ontbreekt*

In de *Transitievisie Warmte* staat veel over de theoretische potentie van warmtebronnen, maar een overkoepelende *Bronnenstrategie* ontbreekt vooralsnog. De focus van Zaanstad ligt op het separaat verkennen van iedere bron. De gemeente neemt het voortouw door opdracht te geven tot haalbaarheidsstudies op wijkniveau en algemene verkenningen.<sup>75</sup> Voor het verkennen van nieuwe bronnen en samenwerkingsconstructies wordt externe expertise ingehuurd. Deze specialistische kennis is niet aanwezig binnen de gemeente Zaanstad.<sup>76</sup> De informatie wordt bij warmtebronnen nabij het warmtenet Zaandam-Oost (waar tot nu toe alle studies gedaan zijn) voorgelegd en beoordeeld door de ketenpartners aangezien het slagen van de ontsluiting van een nieuwe warmtebron afhankelijk is van de randvoorwaarden die zij eraan stellen en de kennis die ze ervan hebben. De gemeente doet verder geen technische beoordeling van de onderzoeken.<sup>77</sup> Ondanks dat een overkoepelende bronnenstrategie ontbreekt, worden er in diverse verkenningen wel enkele opties uitgewerkt, zoals restwarmte, geothermie en aquathermie. Uit die verkenningen blijkt dat er geen alternatieve duurzame bronnen op de korte termijn beschikbaar zijn (met uitzondering van restwarmte en aquathermie)<sup>24</sup>.

*Restwarmte problematisch vanwege leveringsgarantie*

De potentie van restwarmte uit de industrie is vaak bekeken, maar tot op heden niet gerealiseerd. De praktische uitwerking loopt met name vast, omdat de industrie geen leveringsgarantie wil geven voor dertig jaar. Voor een energieleverancier geeft dit weer te veel onzekerheid. Gegeven de potentie van de restwarmte uit de industrie, wil de gemeente Zaanstad de mogelijkheden van enkele bedrijven opnieuw tegen het licht houden.<sup>78</sup>

---

<sup>24</sup> De ambtelijke organisatie geeft aan dat, hoewel aquathermie wel beschikbaar is als warmtebron, deze door betrokken partijen te duur of te risicovol wordt bevonden. Bron: Gemeente Zaanstad, feitelijke reactie op de nota van bevindingen, 12 september 2023.

### *Potentie aquathermie nog niet toegepast*

De gemeente Zaanstad heeft in 2020 een studie laten doen waarin de theoretische potentie van aquathermie in beeld is gebracht. Inmiddels heeft het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier een tool ontwikkeld waar per gebouw/gebied een analyse kan worden gedaan met betrekking tot de haalbaarheid van een aquathermie-energievoorziening.<sup>79</sup> Het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier heeft zich in de afgelopen jaren ontwikkeld tot een kennispartner op het gebied van aquathermie. De gemeente Zaanstad zal met hen samenwerken.<sup>80</sup>

### *Aardwarmte niet kansrijk voor Zaanstad*

Een andere potentiële bron was aardwarmte (geothermie). In opdracht van de provincie Noord-Holland (mede namens de provincie Flevoland en Energie Beheer Nederland) is er in 2022 een landelijk onderzoek uitgevoerd naar de potentie van aardwarmte in de diepe ondergrond. De provincie Noord-Holland bleek een kansrijk gebied voor aardwarmte te zijn. Uit het onderzoek bleek helaas ook dat aardwarmte in Zaanstad niet kansrijk is.<sup>81</sup>

## **2.3.3 Ontwikkeling nieuwe aansluitingen op warmtenet**

Gedurende het proces vallen er ook een aantal potentiële warmteafnemers af. Hierdoor worden er minder aansluitingen gerealiseerd dan geprognosticeerd en wordt er minder warmte getransporteerd. Ondanks deze tegenvallers worden er ook kansen benut en nieuwe contracten gesloten. Hiermee worden de weggevalen aansluitingen deels gecompenseerd.

### *Verpleeghuis Evean en Zuiderzee College sluiten niet aan op warmtenet*

In 2020 besluit het verpleeghuis Evean om niet aan te sluiten; in 2021 besluit ook het Zuiderzee College om niet aan te sluiten op het warmtenet. Ondanks eerder aangegeven te hebben dat zij wel op het warmtenetwerk aangesloten wilden worden, hebben zij uiteindelijk dus toch een andere afweging gemaakt.<sup>82</sup>

### *Nieuwe contracten met Zwembad De Slag, het Regionaal veiligheidskantoor en nieuwbouw*

Om de weggevalen projecten (het verpleeghuis Evean en het Zuiderzee College) deels te compenseren, worden er in 2021 contracten getekend met Zwembad De Slag, het Regionaal veiligheidskantoor en de nieuwbouw van appartementen voor de sociale huur in blok F (Oostzijderpark).<sup>83</sup>

### *Nieuwbouw vertraagd door wegvallen stikstofregeling*

Naast het wegvallen van een aantal utiliteitgebouwen kampt WNZ nog met verdere tegenslagen op het gebied van warmteafzet. Door de uitspraak van de Raad van State over het Programma Aanpak Stikstof lopen de vergunningprocedures van een aantal ketenpartners vertraging op. Zo ook de omgevingsvergunning voor nieuwbouw van projectontwikkelaars. Dit zorgt voor vertraging in de ontwikkeling van nieuwbouwlocaties, zoals Gouwpark en Oostzijderpark.<sup>84</sup> Daarnaast is door de uitspraak van de Raad van State over het Programma Aanpak Stikstof ook de productiecapaciteit van de biomassacentrale ingeperkt. Door de emissiebeperking bij Bio Forte mag er 34.000 gigajoule worden opgewekt, terwijl de technische capaciteit 57.000 gigajoule is. De



installatie zit nu op circa 60% van zijn volledige capaciteit. Als de centrale op volle capaciteit draait, kan er nog 23.000 gigajoule extra worden geproduceerd. Hiervoor is wel extra salderingsruimte nodig.<sup>85</sup>

Aanvankelijk was er met Fase 1 een levering beoogd van 87.365 gigajoule (met nog een aanvulling van projecten van 6.096 gigajoule door nieuwbouwontwikkeling in Oostzijderpark Fase 2). Door het wegvallen en vertragen van projecten is deze prognose aangepast naar circa 78.000 gigajoule per jaar in 2026.<sup>86</sup> Ten tijde van afronding van dit onderzoek waren 1.806 woningen aangesloten (waarvan 248 nieuwbouw). In 2022 is er ongeveer 57.000 gigajoule per jaar aan warmte geleverd.<sup>87</sup> Er wordt nu jaarlijks 1.919 ton aan CO<sub>2</sub> gereduceerd.<sup>88</sup>

## 2.4 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we de ontwikkeling van het warmtenet beschreven. Hierbij hebben we aandacht besteed aan de oorspronkelijke gedachte achter een lokaal, open en slim energiesysteem. Vervolgens hebben wij onderzocht welke actoren en factoren van invloed zijn geweest op de ontwikkeling van het warmtenet en welke kansen en bedreigingen zich hebben voorgedaan.

### *Met welke gedachte is het warmtenet in Zaanstad opgezet?*

Zaanstad was vooruitstrevend en innovatief in de ontwikkeling van een warmtenet. De gemeente Zaanstad had al vroeg plannen voor de verduurzaming van de warmtevoorziening. De gemeente Zaanstad had hierbij een vooruitstrevend en innovatief concept: er zou een lokaal, slim en open energiesysteem worden ontwikkeld. Het warmtenet zou hier onderdeel van uitmaken en functioneren als batterij. De opzet van een open warmtenetwerkbedrijf was destijds uniek voor Nederland.

### *Welke rol heeft de gemeente gespeeld bij het ontwikkelen van het warmtenet?*

De gemeente Zaanstad is gaandeweg anders gaan kijken naar haar eigen rol bij de ontwikkeling van het warmtenet. In eerste instantie wilde de gemeente alleen een faciliterende rol op zich nemen en partijen bij elkaar brengen. Uitgangspunt was dat het warmtenet extern zou worden gefinancierd. Toen bleek dat het warmtenet niet zonder een publieke bijdrage van de grond zou komen, is besloten om financieel en bestuurlijk te participeren door de oprichting van de deelneming Warmtenetwerk Zaanstad. Daarnaast is een financiële bijdrage gedaan voor de ontwikkeling van Fase 1. Ook werden door de gemeente randvoorwaarden gecreëerd, zoals een aansluitplicht voor de nieuwbouw door middel van een warmteplan voor het gebied.

In eerste instantie vraagt de ontwikkeling van het warmtenet om een financiële investering van de gemeente Zaanstad. De gedachte was dat wanneer er in de toekomst rendement gemaakt zou worden met de participatie in WNZ, deze middelen vervolgens weer ingezet zouden kunnen worden om verdere uitbreiding te stimuleren. Het college ging ervan uit dat er een redelijke kans was dat de publieke middelen uiteindelijk



revoluerend zouden kunnen worden ingezet. Het succes van warmtenet is hierbij bepalend voor de mate waarin de middelen revoluerend kunnen worden ingezet.

#### *Welke actoren hebben een rol gespeeld bij de ontwikkeling van een warmtenet?*

De gemeente Zaanstad is erin geslaagd om samen met een groot aantal partijen een samenwerkingsverband op te zetten en een warmtenetwerk aan te leggen. Bij de ontwikkeling van het warmtenet in Zaanstad zijn veel verschillende actoren betrokken op verschillende plaatsen in de warmteketen. Het gaat om warmteproducenten (onder andere Bio Forte en Equans), distributie (WNZ), warmteleveranciers (Equans) en afnemers (onder andere de woningcorporaties, VvE's en vastgoedeigenaren van utiliteitsgebouwen).

#### *Welke factoren hebben een rol gespeeld bij de ontwikkeling van het warmtenet?*

De aanwezigheid en beschikbare capaciteit van de warmtebron is bepalend geweest voor de omvang van het huidige warmtenet. In eerste instantie was een groter aantal aansluitingen voorzien. Dit zou mogelijk gemaakt worden door aansluiting op de warmtebron van AEB. Toen deze bron afviel, is ingezet op de biomassacentrale van Bio Forte. Toen de productiecapaciteit van Bio Forte ingeperkt werd, was het niet mogelijk om nog meer woningen aan te sluiten op het bestaande net zonder dat er een nieuwe duurzame warmtebron aangesloten wordt.

De locatie van het warmtenet is in grote mate bepaald door de aanwezigheid van potentiële afnemers van warmte, zoals het ZMC en de hoogbouw van de woningcorporaties. Op die manier was, vanaf de start, een bepaald startvolume aan afzet gegarandeerd.

#### *Welke kansen en bedreigingen hebben zich voorgedaan?*

De gemeente Zaanstad had hoge ambities met de oprichting van WNZ. Met Fase 1 wilde de gemeente Zaanstad 2.200 woningen (waarvan ruim 600 nieuwbouw) en 5 utiliteitsgebouwen aansluiten op het warmtenet vóór 2024. Met Fase 1 zou er jaarlijks 87.000 gigajoule per jaar aan warmte worden getransporteerd. De gemeente Zaanstad was optimistisch over de verdere doorontwikkeling van het warmtenet. Door de nationale trend op het gebied van 'aardgasvrij' zou WNZ een mooi ontwikkelingsperspectief hebben. Dit zou kunnen oplopen tot 4.600 aangesloten woningen in Fase 2. Door de open opzet van het warmtenet zouden zowel producenten als klanten vanzelf aansluiten. De praktijk bleek echter weerbarstig. Omdat een aantal projecten vóór de oprichting afgefallen waren of onzeker waren geworden, heeft WNZ haar doelstelling gaandeweg aan moeten passen naar circa 78.000 gigajoule per jaar.<sup>89</sup>

Ten tijde van afronding van dit onderzoek waren 1.806 woningen aangesloten (waarvan 248 nieuwbouw). In 2022 is er ongeveer 57.000 gigajoule per jaar aan warmte geleverd.<sup>90</sup> Er wordt nu jaarlijks 1.919 ton aan CO<sub>2</sub> gereduceerd.<sup>91</sup>

Om WNZ goed te laten functioneren, is het noodzakelijk dat ambities en besluitvormingsprocessen van de verschillende actoren goed op elkaar afgestemd zijn. In de aanloop tot de definitieve besluitvorming (november 2018) vallen een aantal actoren

af, die nog wel betrokken waren bij het sluiten van de *Intentieovereenkomst* (mei 2017). Een aantal partijen kiest ervoor om niet aan te sluiten op een collectief warmtenet, maar om zelf een individueel alternatief te ontwikkelen. Ook blijkt een aantal warmtebronnen om technische of juridische redenen (tijdelijk) niet haalbaar. Het wegvallen van enkele partijen en het onzeker worden van de aansluiting van andere partijen en nieuwe duurzame warmtebronnen vraagt om aanpassingen in de businesscase.

Er doen zich echter ook nieuwe kansen voor en WNZ weet hierop in te spelen. Zo is een deel van de weggevalen aansluitingen gecompenseerd door nieuwe aansluitingen, zoals het kantoor van de Veiligheidsregio, Zwembad De Slag en het appartementengebouw Blok F in het nieuwbouwproject Oostzijderpark.

Naast afstemmingsproblemen krijgt WNZ ook te maken met externe ontwikkelingen, zoals de landelijke stikstofcrisis. De stikstofcrisis zorgde voor de nodige vertraging in vergunningverlening van verschillende partners. Daarnaast is ook de productiecapaciteit van de biomassacentrale ingeperkt. Door de emissiebeperking bij Bio Forte mag er 34.000 gigajoule worden opgewekt, terwijl de technische capaciteit 57.000 gigajoule is. De installatie zit nu op circa 60% van zijn volledige capaciteit. Als de centrale op volle capaciteit draait, kan er nog 23.000 gigajoule extra worden geproduceerd. Hiervoor is wel extra stikstofruimte nodig.<sup>92</sup>

#### *Welke assumpties blijken achteraf niet te kloppen?*

Een van de belangrijkste assumpties was dat door de opzet van een open net, nieuwe producenten en klanten als vanzelf zouden willen aansluiten. De verwachting dat het netwerk gevoed zou worden door verschillende duurzame warmtebronnen is nog niet uitgekomen. De beschikbaarheid van duurzame warmtebronnen in de gemeente Zaanstad bleek beperkt. Tijdens de ontwikkeling van het warmtenet zijn verschillende potentiële warmtebronnen verkend. Oorspronkelijk was het idee om het warmtenet aan te sluiten op de restwarmte van de Zaanse industrie. Er was echter veel minder warmte beschikbaar dan gedacht, de warmte was niet geschikt of lag te ver van het warmtenet af. Ook andere opties, zoals de rioolwaterzuiveringsinstallatie en aansluiting op het Amsterdamse warmtenet, bleken om verschillende redenen (voorlopig) niet haalbaar. Uiteindelijk is het warmtenet aangesloten op de biomassacentrale van Bio Forte. Deze bron zou als transitiebron ingezet worden. Gedurende de ontwikkeling van het warmtenet is de discussie over de mate van duurzaamheid van biomassa toegenomen. Op de korte termijn is er nog geen zicht op alternatieve duurzame warmtebronnen.

Ook de verwachting dat nieuwe klanten als vanzelf aan zouden sluiten, bleek niet uit te komen. Belangrijke potentiële klanten van het eerste uur (ZMC, Eevan en Zuiderzee College) zijn tijdens het proces afgehaakt. Ook twijfelen sommige partners nog over aansluiting in verband met het gebruik van biomassa. Dit belemmert ook de zoektocht naar nieuwe afnemers.

#### *Voor welke uitdagingen staat WNZ?*

WNZ staat nu aan de vooravond van verdere doorontwikkeling. Er is echter nog

onzekerheid over zowel de ontwikkeling als de ontsluiting van nieuwe duurzame warmtebronnen en wie daarbij welke rol op zich neemt.

De businesscase van Fase 1 is aanzienlijk verslechterd door het afvallen van een aantal afnemers en vertraging van het aantal aansluitingen. Om het tegenvallende aantal aansluitingen in Fase 1 en de daarmee gepaard gaande lagere warmtelevering te compenseren, is een verdere doorontwikkeling van het warmtenet in Fase 2 nodig.

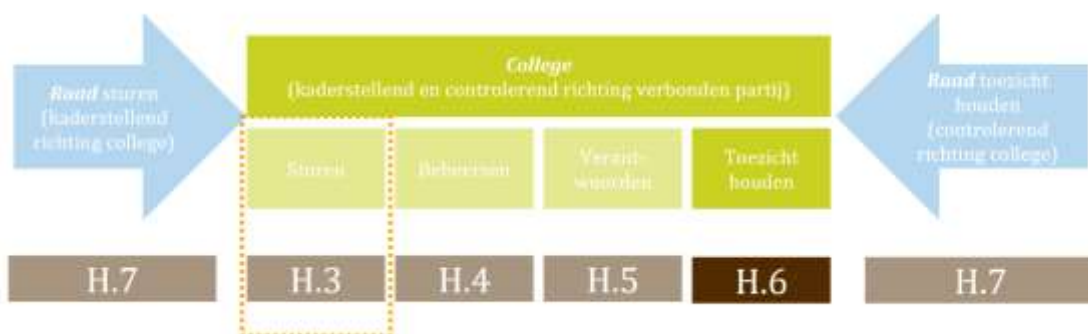
Ook voor een betere benutting van het bestaande netwerk (een hoge stijging van het aantal aansluitingen) zijn nieuwe warmtebronnen nodig. Grote warmtebronnen liggen niet in nabijheid van het bestaande warmtenet. Omdat deze bronnen ver weg liggen, is het binnen het eerdere investeringsvolume niet mogelijk om deze warmtebronnen aan Fase 1 toe te voegen. Fase 2, en de financiering hiervoor, is daarom nodig om deze verder weg gelegen bronnen aan te kunnen takken. Als Fase 2 wordt gerealiseerd, kan deze warmte ook worden gebruikt voor Fase 1 (indien de netten fysiek aan elkaar zijn gekoppeld).<sup>93</sup>

De komende periode zal de gemeente Zaanstad zich, in samenwerking met de andere aandeelhouder, oriënteren op de mogelijkheden voor doorontwikkeling van WNZ en een daarbij passende governancestructuur. In de komende hoofdstukken zullen wij nader ingaan op belangrijke aspecten van de huidige governancestructuur en de aandachtspunten bij de verschillende deelprocessen van kaderstellen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden.

### 3 Sturen

In dit hoofdstuk richten wij ons op het eerste deelproces van goed bestuur: de aansturing van WNZ.

"Sturen is het proces waarbij de gemeente richting geeft aan het realiseren van gestelde doelen. Tijdens het aangaan van een nieuwe verbonden partij beslist het college over de oprichting, de doelstelling, de missie, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Om als gemeente goed te kunnen sturen, is het maken van afspraken ontzettend belangrijk. Alleen als de afspraken duidelijk zijn, kan de gemeente achteraf bijsturen".<sup>94</sup>



Daarmee beantwoorden we de volgende deelvraag:

### *Zijn er heldere en passende kaders en doelstellingen voor deelname in Warmtenetwerk Zaanstad?*

We onderzoeken of de gemeente Zaanstad heldere en passende kaders en doelstellingen heeft geformuleerd voor deelname in WNZ. Hierbij lopen we een aantal aspecten langs. Ten eerste gaan we na of het publieke belang helder is gedefinieerd en of het duidelijk is aan welke gemeentelijke beleidsdoelstellingen WNZ moet bijdragen. Ook beoordelen wij in hoeverre er een bewuste afweging is gemaakt om een deelneming op te richten. Vervolgens bespreken wij in hoeverre het publieke, financiële en bestuurlijke belang van de gemeente Zaanstad voldoende zijn geborgd en of de gemeente Zaanstad voldoende zeggenschap heeft om (bij) te sturen op het publieke belang. Tot slot stellen we vast of er vooraf nagedacht is over een exitstrategie wanneer het publieke belang onvoldoende gediend wordt of beter op een andere wijze gediend kan worden dan met een deelneming. Om deze deelvraag te beantwoorden, hanteren we de normen zoals genoemd in Tabel 3.1.

Tabel 3.1 - Normenkader

Paragraaf	Norm
3.1	Er moet sprake zijn van een publiek belang en een heldere koppeling aan gemeentelijke beleidsdoelstellingen.
3.2	Deelname aan WNZ moet een meerwaarde hebben voor de gemeente Zaanstad.
3.3	Het publieke belang van deelneming in WNZ is voldoende geborgd.
3.4	Het financiële belang is voldoende geborgd.
3.5	Het bestuurlijke belang is passend geregeld.
3.6	De gemeente heeft via de statuten voldoende zeggenschap om de betrokken publieke en financiële belangen te borgen.
3.7	Er is een exitstrategie.

### **3.1 Publiek belang en beleidsdoelstellingen**

In deze paragraaf kijken wij of er sprake is van een publiek belang en of het publieke belang gekoppeld is aan relevante gemeentelijke beleidsdoelstellingen en programma's.

### 3.1.1 Publiek belang

Met de oprichting van WNZ beoogt de gemeente Zaanstad bij te dragen aan het publieke belang. Het doel van het Zaanse warmtenet is: "een breed dekkend warmtenet in Zaanstad te realiseren met een duurzame en voor de klant/inwoners financieel aantrekkelijke energiebron".<sup>95</sup>

#### *Duurzaam*

De ontwikkeling van een warmtenet moet bijdragen aan de overkoepelende duurzaamheidsambitie van de gemeente Zaanstad om klimaatneutraal te zijn tussen 2030 en 2040 en van aardgas los te komen. Qua aantallen gaat de *Transitievisie Warmte* ervan uit dat bij circa 96.000 woningequivalenten een warmtenet de optie is met de laagst maatschappelijke kosten.<sup>96</sup> Door het aansluiten van woningen en utiliteitsgebouwen op het warmtenet kan een CO<sub>2</sub>-reductie van 65% behaald worden ten opzichte van verwarming met gas.<sup>2597</sup> In totaal kan er met de eerste fase drie kiloton CO<sub>2</sub> worden bespaard in de bestaande bouw.<sup>98</sup> In eerste instantie zal de warmte geleverd worden door een biomassacentrale die gebruikmaakt van Nederlandse biomassa. De biomassa is NTA8080-gecertificeerd<sup>26</sup> en afkomstig uit snoei- en dunningswerkzaamheden.<sup>99</sup> Het college ziet biomassa als een transitiewarmtebron naar duurzamere warmtebronnen.<sup>100</sup> Hierbij is de uitdaging om vraag en aanbod op elkaar af te stemmen. Door het aantal aansluitingen te laten groeien, ontstaat er een zakelijke rechtvaardiging om nieuwe duurzame warmtebronnen te ontwikkelen.

#### *Open*

De open netwerkstructuur van het Zaanse warmtenet zou concurrentiemogelijkheden bieden om nieuwe duurzame warmtebronnen toe te voegen die gas uit het systeem kunnen concurreren. Op den duur komen dan nieuwe duurzame bronnen in beeld, zoals geothermie.<sup>101</sup>

#### *Betaalbaar*

Het warmtenet moest ook een betaalbare warmtevoorziening worden. Het warmtenet zou een concurrerend alternatief moeten bieden. Huurders en eigenaren van de bestaande bouw zouden daarom een korting van vijf procent op hun energierekening krijgen. Ook voor de ontwikkelaars van nieuwbouw zou er een voordeel zijn. Door aansluiting op het warmtenet zouden de bouwkosten van nieuwbouwwoningen lager liggen ten opzichte van alternatieve warmtevoorzieningen. Er hoeft immers niet geïnvesteerd te worden in all-

---

<sup>25</sup> Hierbij was de aanname dat de voornaamste warmtebron de biomassacentrale is.

<sup>26</sup> In 'all-electric'-woningen wordt geen gas maar elektriciteit gebruikt voor de verwarming en warm tapwater. Een NTA-8080-norm beschrijft de eisen voor duurzaam geproduceerd biomassa ten behoeve van toepassing in bio-energie (elektriciteit, verwarming, koeling en brandstof) en biobased producten. Bron: <https://betterbiomass.nl/nl/certificatiedocumenten/huidige-certificatiedocumenten/>

electric<sup>27</sup> oplossingen. Hierdoor zouden de nieuwe bewoners uiteindelijk ook goedkoper uit zijn.<sup>102</sup>

### 3.1.2 Aansluiting op beleidsdoelstellingen

*Warmtenet draagt bij aan ambities gemeente voor klimaat en energietransitie*

De gemeente Zaanstad heeft de ambitie om een klimaatneutrale gemeente te zijn en van aardgas los te komen. Het verduurzamen van de warmtevoorziening maakt hier een belangrijk onderdeel van uit. Bijna de gehele gebouwde omgeving werd in 2018 nog met gas verwarmd. Het grootste deel van de huidige CO<sub>2</sub>-uitstoot in Zaanstad komt vrij bij het verwarmen van woningen en bedrijfspanden. Om de uitstoot van CO<sub>2</sub> te verminderen, zet de gemeente Zaanstad in op een duurzame(re) manier van verwarmen door middel van een warmtenet.<sup>103</sup> De realisatie van Fase 1 draagt voor 0,5% bij aan de totale opgave van een klimaatneutraal Zaanstad.<sup>104</sup>

*Warmtenet sluit aan bij internationale, nationale en regionale ambities*

De plannen voor de ontwikkeling van een warmtenet in Zaanstad sluiten ook aan bij (inter)nationale en regionale afspraken over de energietransitie en het verduurzamen van de warmtevoorziening. Ambities ten aanzien van het klimaat en het verduurzamen van de gebouwde omgeving zijn onder andere opgenomen in het internationale klimaatakkoord van Parijs, de *Nationale Energie Agenda*, de *Green Deal aardgasvrije wijken* en het *Nationale klimaatakkoord*. Voor de regionale context is met name de *Regionale Energiestrategie* (RES) van belang (zie bijlage 2).

## 3.2 Meerwaarde van participatie

In deze paragraaf onderzoeken we in hoeverre het college heeft beoordeeld of deelname in WNZ een duidelijke meerwaarde heeft voor de gemeente Zaanstad. We gaan na of er een bewuste afweging is gemaakt of het oprichten van een verbonden partij de beste wijze is om het publieke belang te behartigen. Ook beoordelen we of er een bewuste afweging is gemaakt met betrekking tot de samenwerkingsvorm.

*Meerwaarde participatie moet voorafgaand aan oprichting worden bepaald*

De gemeente kan bij de wijze van uitvoering van het publieke belang kiezen voor verschillende uitvoeringswijzen. De gemeente kan de taak zelf uitvoeren, uitbesteden of een lening of garantie verstrekken. Daarnaast kan de gemeente kiezen voor samenwerking met andere partijen. Een optie is dan om een verbonden partij op te richten (bijvoorbeeld door te participeren in een deelneming).<sup>105</sup> Wanneer een gemeente besluit tot het oprichten van of het deelnemen aan een verbonden partij, moet een keuze gemaakt

---

<sup>27</sup> In 'all-electric'-woningen wordt geen gas maar elektriciteit gebruikt voor de verwarming en warm tapwater.

worden tussen een publiek- of privaatrechtelijke samenwerkingsvorm.<sup>28106</sup> Het type verbonden partij bepaalt mede de inrichting van de governance.

#### *Voorwaarden voor deelname aan een verbonden partij*

Volgens het *Verbonden Partijen Beleid* van de gemeente Zaanstad mag er alleen sprake zijn van deelname aan een verbonden partij indien er een meerwaarde is voor de gemeente Zaanstad. Een meerwaarde houdt in dat de gemeente het publieke belang beter kan behartigen door middel van een samenwerkingsverband. Deze meerwaarde dient voorafgaand aan de oprichting vastgesteld te zijn. Er moet minimaal sprake zijn van één van de volgende criteria:

- Deelname zorgt voor een betere (bestuurlijke) borging op de lange termijn;
- De omvang van de taak en/of de doelstelling vereist samenwerking;
- Het is praktischer/fiscaal voordeliger of het zorgt voor minder risico;
- Er is sprake van een regionale verantwoordelijkheid.<sup>107</sup>

#### *Voorwaarden voor privaatrechtelijke samenwerkingsvorm*

In principe gaat de voorkeur uit naar een publiekrechtelijke samenwerkingsvorm. Publiek-private samenwerkingsverbanden kunnen worden overwogen indien er sprake is van projecten met een tijdelijk karakter. Ook moet er sprake zijn van de volgende voorwaarden ten opzichte van andere uitvoeringswijzen:

- Meerwaarde vanuit efficiencywinst;
- Het maximaliseren van zeggenschap;
- Betere beheersing en/of het delen van risico's.

Daarbij hebben lichtere varianten de voorkeur boven zwaardere varianten. Verder dient bij privaatrechtelijke samenwerkingsvormen die juridische vorm gekozen te worden die het beste aansluit bij de gemeenschappelijke doelstelling.<sup>108</sup>

#### *Afweging college: overheidsingrijpen heeft meerwaarde vanwege "tijdelijk" marktfalen en onrendabele top*

Na doorrekening van de businesscase door Equans en Firan blijkt dat het warmtenet bij aanvang niet zo financieel rendabel is dat marktpartijen bereid zijn om het warmtenet te realiseren. Een belangrijke oorzaak is dat er in de eerste fase (nog) te weinig aansluitingen zijn. Het college constateert dat er sprake is van "tijdelijk" marktfalen, omdat er in potentie voldoende aansluitingen in het gebied te realiseren zijn om het warmtenet op termijn wél rendabel te maken.<sup>109</sup> Het college maakt op grond van "tijdelijk" marktfalen de afweging dat overheidsingrijpen te rechtvaardigen is.

#### *Afweging college: publieke bijdrage noodzakelijk voor herverdelen kosten en baten*

In de uitgevoerde MKBA wordt de ontwikkeling van een warmtenet vergeleken met de

---

<sup>28</sup> Verbonden partijen kunnen zowel publiekrechtelijke (gemeenschappelijke regelingen) als privaatrechtelijke (stichtingen, verenigingen, nv's of bv's) organisaties zijn.



situatie zonder warmtenet. In een MKBA worden niet alleen de financiële kosten en baten meegewogen, maar ook de maatschappelijke effecten: zowel positief (bijvoorbeeld nieuwe werkgelegenheid) als negatief (bijvoorbeeld de uitstoot van schadelijke emissies). De kosten en baten worden daarnaast zoveel mogelijk in geld uitgedrukt. Volgens de MKBA zou de aanleg van het warmtenet, waarop zowel nieuwbouw als bestaande bouw wordt aangesloten, voor Zaanstad een positief MKBA-saldo geven. Een belangrijk deel van deze welvaartstoename is echter toe te schrijven aan toekomstige aansluiting van nieuwbouw op het warmtenet.<sup>110</sup> In een situatie zonder aansluiting op de nieuwbouw, is het MKBA-resultaat negatief. Het warmtenet heeft nieuwbouw nodig om financieel haalbaar te worden.<sup>111</sup> Het college maakt de afweging dat daarom een publieke bijdrage van € 2,3 miljoen te rechtvaardigen is.<sup>112</sup>

*Afweging college: deelneming met aandelen heeft de meeste meerwaarde door invloed, bezittingen en risicobeheersing*

In het traject voorafgaand aan de oprichting van WNZ is onderzocht welke mogelijkheden er zijn voor de gemeente Zaanstad om een financiële bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van een warmtenet. Er is gekeken naar het verstrekken van een subsidie, een achtergestelde lening<sup>29</sup>, een aandelenparticipatie of een combinatie hiervan. Hierbij zijn een aantal aspecten tegen elkaar afgewogen:

- de mate van betrokkenheid, zoals duur van de betrokkenheid en de mate van invloed op resultaat en doel;
- beleidskaders, ambities en belangen;
- de risico's;
- de mate van revolverendheid;
- de juridische context van de participatievorm, zoals staatssteun en juridische documenten behorend bij de participatievorm;
- het realisatie/besluitvormingsproces.

Het college heeft de afweging gemaakt voor aandelenparticipatie<sup>113</sup> en gekozen om voor WNZ een deelneming op te richten. Door te participeren:

- heeft de gemeente Zaanstad *invloed op de doelen* (en de toekomst) van het warmtenet (belang gemeente);
- kunnen *de risico's* van de publieke financiering goed worden gemitigeerd (belang gemeente);
- staan tegenover de publieke financiering ook *bezittingen*<sup>30</sup> die een rol spelen in de verduurzaming van Zaanstad.<sup>114</sup>

<sup>29</sup> Een achtergestelde lening is een lening die in het geval van een faillissement van het bedrijf wordt achtergesteld bij leningen van andere schuldeisers.

<sup>30</sup> Welke bezittingen dit zijn, wordt niet nader gespecificeerd in de raadsinformatiebrief.

*Investering in netwerkbedrijf is in lijn met rijksvisie op warmtenetten*

Vanuit die drie argumenten ligt het volgens het college voor de hand om het "tijdelijk" marktfalen op te vangen door het inbrengen van kapitaal in een *netwerkbedrijf*. Dit sluit aan op de *Nationale Energieagenda* (2016) van het ministerie van Economische Zaken waarin is aangegeven dat grootschalige warmtenetten op dezelfde wijze gereguleerd worden als elektriciteits- en gasnetten (waarbij de infrastructuur in publieke handen is). Het college stelt dat een bijdrage aan de transporteur van het warmtenet daarmee in lijn is met de visie van het Rijk op warmtenetten. Daarnaast verwacht het college dat de publieke financiering van WNZ tot lagere transporttarieven voor warmte zal leiden, wat het voor andere warmteleveranciers makkelijker maakt om ook via het warmtenet warmte te leveren. Hierdoor ontstaat concurrentie met Equans.<sup>115</sup>

### 3.3 Borging publieke belang

In deze paragraaf beoordelen wij in hoeverre het publieke belang van de deelneming voldoende is geborgd. We kijken hierbij naar drie criteria: 1) of het publieke belang en de startvoorwaarden van de gemeente voor deelname in WNZ vermeld worden in de statuten van de deelneming WNZ, 2) of het publieke belang is vertaald in niet-financiële indicatoren en 3) of het publieke belang en de bijbehorende indicatoren zijn opgenomen in de strategische (meerjaren)plannen van WNZ.

#### 3.3.1 Borging publiek belang in statuten

Idealiter worden de gemeentelijke doelen opgenomen in het oprichtingsdoel van de verbonden partij.<sup>116</sup> De doelstelling van een deelneming wordt bij oprichting vastgelegd in de statuten. De doelstelling van WNZ<sup>31</sup> is in de statuten als volgt geformuleerd:

“het realiseren, in stand houden en (doen) exploiteren van een warmte-infrabedrijf, **ten behoeve van een duurzame energievoorziening** door middel van een warmtenet in de gemeente Zaanstad”<sup>117</sup>

In de statuten is echter niet expliciet opgenomen dat WNZ als doel heeft een bijdrage te leveren aan de beleidsdoelstellingen van de gemeente Zaanstad, zoals de klimaatdoelstellingen (CO<sub>2</sub>-reductie) en de energietransitie. Ook is niet verder gedefinieerd wat een “duurzame energievoorziening” is.

#### 3.3.2 Vertaling in niet-financiële indicatoren

Bij voorkeur wordt de bijdrage aan de gemeentelijk beleidsdoelstellingen vervolgens vertaald in concrete meetbare prestatie-indicatoren. Op die manier kunnen de voortgang en de bijdrage van de deelneming aan de gemeentelijke beleidsdoelstellingen gemonitord worden. De afspraken tussen de gemeente Zaanstad en WNZ beperken zich echter

<sup>31</sup> Er worden nog andere doelstellingen benoemd in de statuten, maar die zijn hier minder relevant in het kader van het publieke belang en hebben we daarom niet opgenomen in het rapport.

voornamelijk tot de ontwikkeling van de warmte-infrastructuur en het aansluiten van 2.200 woningequivalenten en 5 utiliteitgebouwen.<sup>118</sup>

#### *Afspraken over duurzaamheid tussen gemeente en WNZ*

Hoewel WNZ wel is opgericht met als doel om duurzame warmte te transporteren, geeft de ambtelijke organisatie aan dat de “duurzaamheid van de warmte” niet op voorhand is gedefinieerd en gekwantificeerd door de gemeente Zaanstad. De duurzaamheid van het warmtenet (de infrastructuur) en de warmte zelf zijn wel belegd in de *Transportovereenkomst* tussen WNZ en Equans en in de *Warmteleveringsovereenkomst* tussen Equans en de afnemers.<sup>119</sup> Echter zijn er geen afspraken vastgelegd over het delen van deze informatie met derden en de gemeente is hierbij geen contractpartner.

#### *Afspraken over duurzaamheid warmtenet tussen WNZ en Equans*

De duurzaamheidsbijdrage van alléén het warmtenet wordt bepaald door de aanvoer- en retourtemperatuur, de isolatiewaarde van het materiaal van de leidingen evenals de lengte en de doorsnede van de leidingen. Daarnaast is het elektraverbruik voor onder andere de pompen (die het hete water door het netwerk pompen) en het besturingssysteem van belang. WNZ heeft met Equans in de *Transportovereenkomst* afgesproken dat de warmteverliezen niet meer dan 9,6% (circa 8.000 gigajoule) per jaar mogen bedragen. Een te hoog warmteverlies heeft namelijk een negatieve invloed op de duurzaamheid van het product dat Equans verkoopt.<sup>120</sup>

#### *Afspraken over duurzaamheid warmte tussen Equans en afnemers*

In de *Samenwerkingsovereenkomst* (september 2018) is afgesproken dat het warmtenetwerk een Equivalent Opwek Rendement (EOR)<sup>32</sup> heeft van minimaal 150%.<sup>33</sup> Een EOR van 150% (ook wel factor 1,5) geeft aan dat voor het leveren van 1 gigajoule warmte in totaal  $1/150\% = 0,67$  gigajoule fossiele energie nodig is geweest. Daarnaast is afgesproken dat Equans zich voor verdere verduurzaming zal inzetten. De door Equans geleverde warmte moet na vijftien jaar minimaal een EOR hebben van 200%.<sup>121</sup> Om deze EOR-waarden te kunnen halen, moeten er geen nieuwe fossiele bronnen worden aangesloten.<sup>122</sup> Equans heeft in de *Aansluit en Leverovereenkomst* met haar afnemers afspraken gemaakt over de duurzaamheid van de warmte. In de transportovereenkomst is de minimale EOR-waarde wel genoemd als parameter, maar niet als duurzaamheidsdoelstelling.

---

<sup>32</sup> De energiezuinigheid van het warmtenet wordt uitgedrukt in het Equivalent Opwekrendement (EOR). Het EOR is het opwekrendement op gebouwniveau van een warmtenet, rekening houdend met de duurzaamheid van de opwekking, maar ook met de hulpketels, de pompenergie en de warmteverliezen. Volgens Innoforte ligt in de praktijk de EOR van een warmtenet tussen de 100% (zeer slecht) en 400% (zeer goed).

<sup>33</sup> De ambtelijke organisatie heeft aangegeven dat deze ondergrens voor het EOR in de transportovereenkomst wel wordt genoemd als parameter om het transporttarief vast te stellen, maar niet als een doelstelling of streefwaarde an sich. Bron: Gemeente Zaanstad, feitelijke reactie op de nota van bevindingen, 12 september 2023.

*Afspraken over openheid*

In de *Intentieovereenkomst* (mei 2017) is vastgelegd dat de looptijd van het contract en de *Aansluit- en Leverovereenkomst* maximaal vijftien jaar is.<sup>123</sup> Na vijftien jaar is de bedoeling dat nieuwe aanbieders van duurzame warmte en nieuwe warmteleveranciers aansluiten op het warmtenet, waardoor meer concurrentie ontstaat. Dit komt overeen met de wijze waarop het elektriciteitsnet georganiseerd is.

Voor de eerste fase zijn er echter een aantal afspraken gemaakt met betrekking tot exclusiviteit: “Na ondertekening van deze overeenkomst zullen Partijen omtrent de ontwikkeling van het warmtenet Zaandam Oost alléén voor Fase 1, exclusief met elkaar overleg voeren gedurende de looptijd van deze overeenkomst en daarover geen onderhandelingen daartoe voeren met, dan wel toezeggingen doen aan derden.”<sup>124</sup> De looptijd van de *Samenwerkingsovereenkomst* staat gelijk aan de looptijd van de bilaterale overeenkomsten met Equans (voor afnemers is dit de *Aansluit- en Leverovereenkomst*; voor de aan WNZ verbonden partijen (Zaanstad en PDENH) is dit de *Transportovereenkomst*). Deze looptijd is vijftien jaar (tot 2033).

*Afspraken over betaalbaarheid*

Er zijn afspraken gemaakt over de hoogte van de tarieven. Het Zaanse warmtenet garandeert de toekomstige klant een concurrerend tarief. Huurders en eigenaren in de bestaande bouw krijgen een korting op hun energierekening.<sup>125</sup> Er zou sprake moeten zijn van een “financieel aantrekkelijk, concurrerend tarief”, dat minimaal 5% lager dan gas is. De woningcorporaties hebben om een instapkorting van 5% gedurende de looptijd gevraagd voor hun huurders. De kosten voor het aansluiten op het warmtenet dienen vergelijkbaar te zijn met de huidige kosten gebaseerd op een warmtevoorziening met aardgas. De instapkorting is een prikkel om deze stap in energietransitie in de vrije markt te promoten.<sup>126</sup>

Aangezien de afnemers hun *Aansluit- en Leverovereenkomst* afsluiten met Equans hebben noch de gemeente noch WNZ inzicht in de in rekening gebrachte tarieven. Uit diverse interviews kwam wel naar voren dat, gezien de ontwikkeling van de gasprijzen de afgelopen periode, de tarieven voor de eindgebruikers zeer voordelig uitvallen ten opzichte van een aansluiting op aardgas.<sup>127</sup> In de *Samenwerkingsovereenkomst* is echter wel afgesproken dat, indien het warmtenet niet gegroeid is volgens verwachtingen, partijen met elkaar in overleg treden over eventuele aanpassing van de tarieven. Een bijstelling van de tarieven zal echter nooit hoger zijn dan de 5%-korting. De afspraken met de woningcorporaties hebben een looptijd van vijftien jaar. Na die vijftien jaar zal er opnieuw onderhandeld moeten worden over de tarieven. De woningcorporaties hebben dan de optie om hun overeenkomst niet te verlengen.<sup>128</sup>

Naast de hoogte van de tarieven en de looptijd zijn er ook afspraken gemaakt over de indexering van de tarieven. Partijen hebben afgesproken dat de warmtetarieven worden geïndexeerd op basis van de consumentenprijsindex (algemene inflatie) voor het deel van de warmtelevering dat niet met gas wordt opgewekt. De gedachte van partijen hierachter

is dat het prijspeil van gas, onder andere door overheidsmaatregelen, veel harder zal stijgen dan het algemene prijspeil.<sup>129</sup>

### 3.3.3 Borging in strategie WNZ

Idealiter worden het publieke belang en bijbehorende indicatoren opgenomen in de strategische (meerjaren)plannen van de deelneming. WNZ moet volgens de *Aandeelhoudersovereenkomst* jaarlijks een *annual businessplan*<sup>34</sup> opstellen, waarin ook de jaarlijkse ontwikkeling van de duurzaamheid van de warmtelevering moet worden opgenomen.

Het eerste businessplan is opgesteld in december 2018 voor de jaren 2019-2020. In dit *Businessplan 2019-2020* is de doelstelling net iets anders geformuleerd dan in de statuten:

"WNZ is opgericht om warmtetransport voor de regio Zaanstad Oost te verzorgen. Het doel is het transporteren van warmte uit onder andere biomassa (lokale nog te realiseren biomassacentrale door Bio Forte) aan afnemers in Zaanstad.

Dit warmtenet is onderdeel van een eerste fase van een regionaal transportnet, hiermee zullen in eerste instantie circa 2.600 woningen worden voorzien van duurzame warmte. Daarnaast is de verwachting dat dit net in de toekomst verder verdicht en uitgebreid wordt. Het project betreft het realiseren en exploiteren van een warmtenet in de gemeente Zaanstad."<sup>130</sup>

De doelstelling is zo geformuleerd dat WNZ primair gericht is op de aanleg en exploitatie van een warmtenet met de biomassacentrale als voornaamste warmtebron. Wat duurzame warmte is, is niet nader gespecificeerd. Indicatoren met betrekking tot openheid en betaalbaarheid worden niet benoemd. Het publieke belang met betrekking tot duurzaamheid, openheid en betaalbaarheid van het warmtenet is daarmee onvoldoende geborgd in de strategische plannen van WNZ.

## 3.4 Borging financiële belang

In deze paragraaf beoordelen wij in hoeverre het financiële belang voldoende is geborgd. We kijken hierbij naar drie criteria: 1) of de startvoorwaarden zijn vastgelegd in de businesscase, 2) of er afspraken zijn gemaakt over stemrecht en hoe er omgegaan moet worden met winst en verlies en 3) of er afspraken zijn gemaakt over het verdelen van risico's tussen de aandeelhouders.

Het financieel belang van de gemeente Zaanstad is het "aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat

<sup>34</sup> Dit document heeft ook weleens de titel *Operational Businessplan*.

onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt".<sup>131</sup>

### 3.4.1 Startvoorwaarden

*Startvoorwaarden dienen vooraf vastgelegd te worden in businesscase*

Om het financieel belang goed te borgen, moeten de startvoorwaarden vóór de oprichting van de deelneming in een businesscase zijn uitgewerkt én ter besluitvorming worden voorgelegd aan het college.<sup>132</sup> Het doel van een dergelijk besluit is dat de intentie tot samenwerking aan het college wordt voorgelegd. In dit collegebesluit worden ook de uitgangspunten voor samenwerking opgenomen, net als de onderwerpen waarover nog afspraken met andere partijen moeten worden gemaakt.<sup>133</sup>

*Doel van een businesscase*

Voor het ontwikkelen van een warmtenet wordt vaak een businesscase opgesteld. Een businesscase is een bedrijfseconomische vertaling van een project ten behoeve van de besluitvorming en bijsturing. De businesscase moet betrokken partijen ervan overtuigen om een 'go' te geven. Idealiter biedt een businesscase inzicht in de financiële haalbaarheid, de businesscase per stakeholder, bevat het model meerdere scenario's en worden risico's en optimalisatiemogelijkheden benoemd.<sup>134</sup>

*Startvoorwaarden zijn echter onduidelijk in oprichtingsbesluit*

Volgens de *Nota Verbonden Partijen* bestaat het besluitvormingsproces grofweg uit drie stappen. Eerst dient de businesscase ter besluitvorming voorgelegd te worden aan het college. Vervolgens wordt met stakeholders gewerkt aan een concept-samenwerkingsovereenkomst, -regeling of -statuten. Daarna volgt het collegebesluit tot oprichten van de deelneming. De *Nota Verbonden Partijen* bevat ook formats met voorgeschreven elementen (zie kader).

*Richtlijnen voor besluitvorming over oprichting verbonden partij  
Collegebesluit businesscase*

Met dit besluit wordt het college gevraagd om in te stemmen met de intentie om een specifieke taak in een nieuw op te richten partij te gaan uitvoeren. De **raad wordt over de intentie van het college geïnformeerd**. Ook wordt het **college expliciet om instemming gevraagd over een aantal uitgangspunten** die onderdeel gaan uitmaken van de overeenkomst, waaronder a) bestuurlijke vertegenwoordiging, b) financiële consequenties, c) stemverhouding, d) social return, e) informatie en evaluatiecyclus, f) mogelijkheden tot uittreding en g) eventuele aanvullende afspraken. Het beoogde resultaat is het oprichten van de verbonden partij en het vaststellen van het risicokompas en het risicoprofiel.

*Onderhandelingsfase en opstellen samenwerkingsovereenkomst*



Op basis van het collegebesluit over de businesscase en bijbehorende startvoorwaarden kan met de samenwerkende partijen gewerkt worden aan een concept-samenwerkingsovereenkomst, -regeling of -statuten.

*Collegebesluit oprichting verbonden partij*

De concept-samenwerkingsovereenkomst, -regeling of -statuten worden vervolgens ter besluitvorming aangeboden aan het college bij de oprichting van de verbonden partij. In de beslispunten moet nadrukkelijk worden teruggekomen **op welke van de eerder vastgestelde uitgangspunten in de businesscase is afgeweken** en in het onderdeel 'argumenten' moet dit **nader worden toegelicht**. Daarnaast wordt het college verzocht in te stemmen met het **risicokompas en risicoprofiel** van de nieuw op te richten verbonden partij en wordt de op te richten verbonden partij voor een **zienswijze** voorgelegd aan de raad. Indien de raad een positieve zienswijze geeft, kan het besluit als vastgesteld worden beschouwd. In het geval van een private partij, dient het voorstel tot oprichting ter goedkeuring voorgelegd te worden aan Gedeputeerde Staten van de provincie.

Bij de oprichting van WNZ zijn deze procedurestappen niet gevolgd en is het besluit tot oprichting van WNZ anders verwoord en voorgelegd aan het college en de gemeenteraad. Hierdoor ontbreken een aantal elementen en blijven enkele zaken onduidelijk.

Ten eerste is de raadsvoordracht verwarrend geformuleerd. Het is niet direct duidelijk dat het gaat om de intentie om een nieuwe verbonden partij op te richten en dat de raad gevraagd wordt hier een zienswijze op te geven (zie ook hoofdstuk 7). Het voornemen tot oprichten wordt bovendien tegelijkertijd aangeboden met het voorstel om in te stemmen met het *Warmteplan Zaandam Oost*, waar ook een zienswijze op wordt gevraagd. Daarnaast missen een aantal uitgangspunten, zoals stemverhouding, informatie- en evaluatiecyclus, mogelijkheden tot uittreden en of er aanvullende afspraken zijn gemaakt.

Ten tweede is onduidelijk in hoeverre de startvoorwaarden zijn opgenomen in de businesscase. De businesscase is niet apart ter besluitvorming aangeboden aan het college. In de raadsvoordracht over het voornemen tot oprichting van WNZ wordt wel de MKBA als bijlage aangeboden. In de raadsvoordracht wordt meermaals verwezen naar de onderliggende businesscase. De businesscase zelf maakt echter geen onderdeel uit van de raadsvoordracht of de bijlagen.<sup>135</sup> Door het afwijken van de werkwijze (het niet eerst voorleggen van de businesscase) is onduidelijk op welke punten er van eerder vastgestelde uitgangspunten in de businesscase is afgeweken (zie hoofdstuk 4).

Ten derde missen belangrijke elementen in de raadsvoordracht, zoals het vaststellen van het risicokompas en risicoprofiel.

Uit de raadsvoordracht wordt ook niet duidelijk hoe de hoogte van de gemeentelijke bijdrage bepaald is. In het raadsvoorstel stelt het college dat de verwachte marktwaarde € 1,95 miljoen is als Equans een transportvergoeding voor alle aansluitingen in de opstartfase van minimaal € 5,07 per gigajoule aan WNZ betaalt. Daarom is de hoogte van



dit bedrag ook als randvoorwaarde voor deelname opgenomen.<sup>136</sup> Er heeft echter geen waardering van het bedrijf plaatsgevonden door een externe partij. Voor de raad is het belangrijk om duiding te krijgen van de mogelijke risico's bij de waardering van de gemeentelijke vergoeding plus randvoorwaarden waarmee rekening is gehouden, zoals de transportvergoeding. Dit is belangrijk om afwijkingen en consequenties te kunnen beoordelen.

### 3.4.2 Stemrecht en winstdeling

#### *Afspraken over zeggenschap*

Om het financieel belang goed te borgen, zijn er in de statuten afspraken gemaakt over de zeggenschap en winstdeling. In de aandeelhoudersovereenkomst zijn afspraken gemaakt over het rendement op de verschillende aandelen.

Er zijn drie soorten aandelen:

- 1 1.000 winstrechtloze stemgerechtigde aandelen (aandelen A);
- 2 610 stemrechtloze bijzonder winstdelende aandelen (aandelen B);
- 3 390 stemrechtloze bijzonder winstdelende aandelen (aandelen C).

Aandelen A geven het recht om te stemmen in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA). Op aandelen A wordt echter geen dividend uitgekeerd. Er wordt ook geen agio<sup>35</sup> op gestort. Deze aandelen geven dus alleen de stemverhouding weer. Aandelen B en C geven geen stemrecht, maar wel recht op winstdeling. De gemeente Zaanstad heeft een belang van 39% in de aandelen A en 100% in de aandelen C. Duurzame Energie Netwerken Noord-Holland (DEN-NH) heeft een belang van 61% in aandelen A en 100% in aandelen B. DEN-NH is opgericht door Firan en het Participatiefonds Duurzame Economie Noord-Holland.

#### *Afspraken over rendement*

Voor aandelen B en C zijn er afspraken gemaakt over de hoogte van het rendement voor de aandeelhouders:

- de gemeente Zaanstad<sup>137</sup> ontvangt 1% preferent dividend<sup>36</sup> ter afdekking van de financieringskosten;
- aan DEN-NH worden dividenduitkeringen gedaan totdat aan haar rendementseis van 5,6% is voldaan<sup>138</sup>;
- aan de gemeente Zaanstad worden dividenduitkeringen gedaan totdat de € 4,25 miljoen aan financiële bijdrage terug is betaald (zie paragraaf 2.2.1):

---

<sup>35</sup> Agio ontstaat wanneer een aandeelhouder kapitaal stort boven de nominale waarde op een aandeel. Het agio maakt deel uit van het eigen vermogen van de onderneming.

<sup>36</sup> Preferent dividend is dividend dat wordt betaald op preferente aandelen. Preferent dividend is een vorm van dividend dat eerst wordt uitbetaald, voordat de winst als dividend over de andere aandeelhouders wordt uitbetaald. Bron: [Preferent dividend - Financiële Begrippen \(financieelbegrippen.com\)](http://financieelbegrippen.com).

- bij een voorziening van € 2,3 miljoen, het onrendabele deel, moet er sprake zijn van € 1,95 miljoen aan uitkeringen. Wanneer de perspectieven verbeteren, kan dit deel oplopen tot € 4,25 miljoen;
- Uitkeringen aan aandeelhouders naar rato van eigenaarschap.<sup>139</sup>

Door afspraken te maken over preferent dividend heeft de gemeente Zaanstad ervoor gezorgd dat ze een vaste uitkering van 1% op de aandelen C (39%) krijgt. Preferente aandelen hebben veel weg van obligaties door het vaste percentage. Het nadeel is dat het aandeel van de gemeente niet stijgt naarmate de winst van de onderneming omhoog gaat en dat het aanzienlijk lager is dan de maximale dividenduitkering van DEN-NH. Een voordeel voor Zaanstad is wel dat de houders van aandeel B pas een uitkering van 5,6% dividend krijgen nadat de gemeente Zaanstad haar dividend van 1% heeft ontvangen.

#### *Afspraken over winst en verlies*

Verder zijn er in de statuten heldere afspraken gemaakt over hoe er omgegaan moet worden met overschotten en tekorten. De deelneming kan alleen dividend uitkeren indien het eigen vermogen groter is dan de reserve die krachtens de wet of statuten moeten worden aangehouden. Uitkering van winst vindt pas plaats na vaststelling van de jaarrekening. Een besluit van de AvA tot uitkering heeft pas gevolgen als ook de directie toestemming heeft verleend. De directie kan alleen toestemming weigeren indien WNZ na uitkering niet kan blijven voldoen aan haar betalingsverplichtingen.<sup>140</sup> In de statuten staat dat een tekort slechts mag worden gedelgd ten laste van de door de wet voorgeschreven reserves indien en voor zover de wet dat toestaat. De praktijk in de jaarrekeningen is dat de algemene reserve negatief kan worden bij gecumuleerde verliezen.<sup>141</sup>

#### *Afspraken over financieel mandaat*

In de *Aandeelhoudersovereenkomst* zijn ook afspraken vastgelegd over het mandaat van de directie van WNZ. De directeur is gemachtigd tot het aangaan, wijzigen of beëindigen van leningen en/of andere financieringsovereenkomsten tot een bedrag van € 100.000. Voor bedragen boven de € 100.000 moet de directie vooraf unanieme goedkeuring van de AvA hebben. In geval de AvA het voorgenomen besluit van de directie niet unaniem goedkeurt, dan zal dit wederom ter stemming worden gebracht op een volgende AvA. Indien dan wederom geen unanieme goedkeuring wordt bereikt in de AvA, zal het onderwerp worden geëscaleerd naar de raad van toezicht.<sup>142</sup>

#### *Afspraken over onafhankelijke controle op de jaarstukken*

Bedrijven zijn wettelijk verplicht om een accountantscontrole te laten uitvoeren om zekerheid te verschaffen over de getrouwheid van de jaarstukken. Voor sommige bedrijven is echter vrijstelling mogelijk op grond van de omvang van het bedrijf. Een bedrijf krijgt vrijstelling indien het op twee opeenvolgende balansdata voldoet aan twee van de drie eisen:

- 1 de waarde van de activa bedraagt volgens de balans met toelichting, op de grondslag van verkrijgings- en vervaardigingsprijs, niet meer dan € 350.000 (A);
- 2 de netto-omzet over het boekjaar bedraagt niet meer dan € 700.000 (B);

- 3 het gemiddeld aantal werknemers over het boekjaar bedraagt minder dan tien (C).<sup>143</sup>

WNZ voldoet aan de eisen B en C en is dus niet verplicht om een accountantscontrole uit te laten voeren. Dit neemt niet weg dat het mogelijk is om vooraf aanvullende afspraken over het inrichten van een accountantsverklaring te maken. De gemeente Zaanstad vraagt bijvoorbeeld bij de verantwoording van subsidies vanaf € 150.000 om een controleverklaring van een onafhankelijke accountant.<sup>144</sup> In de *Aandeelhouders-overeenkomst* is vastgelegd dat de directie voor het aanstellen of het ontslag van de accountant voorafgaande unanieme goedkeuring van de AvA moet hebben. Hier zijn bij oprichting van WNZ echter geen aanvullende afspraken over gemaakt.

### 3.4.3 Risicoverdeling

De gemeente Zaanstad heeft ervoor gekozen om met een bepaalde aandelenverhouding en risicoverdeling in de deelneming te stappen. Er is verder geen sprake van leningen of garanties aan WNZ. In principe loopt de gemeente Zaanstad niet meer risico dan het ingebrachte kapitaal. Voor een verdere beschouwing van de risico's, zie hoofdstuk 4.

## 3.5 Borging bestuurlijk belang

In deze paragraaf beoordelen wij of het bestuurlijk belang passend is geregeld. Van een bestuurlijk belang is sprake indien de gemeente rechtstreeks invloed heeft op de besluitvorming binnen de verbonden partij. De wethouder, het raadslid of de ambtenaar neemt dan namens de gemeente plaats in het bestuur van de verbonden partij of stemt namens de gemeente.<sup>145</sup>

Rondom de bestuurlijke vertegenwoordiging zijn er spelregels. De gemeente Zaanstad zet in principe verbonden partijen het liefst zoveel mogelijk op afstand. Hierbij zijn drie normen van belang. Ten eerste is de gemeente Zaanstad terughoudend bij het afvaardigen van een bestuurder of ambtenaar in het bestuur van een privaatrechtelijke verbonden partij. Ten tweede dient er sprake te zijn van een duale aansturing van de deelneming. De wethouder Financiën vervult de eigenaarsrol en vertegenwoordigt de gemeente Zaanstad in de AvA. De inhoudelijk portefeuillehouder vervult de opdrachtgeversrol en is plaatsvervanger in de AvA. Ten derde is de gemeente Zaanstad doorgaans terughoudend in het afvaardigen van een bestuurder of ambtenaar in de raad van commissarissen of raad van toezicht van een verbonden partij.<sup>146</sup>

### 3.5.1 Afvaardiging in het bestuur

#### *Directie*

De statutaire directie van WNZ wordt gevormd door één persoon.<sup>37</sup> Bij de oprichting van WNZ was de enige directeur van de vennootschap van Alliander Duurzame Gebiedsontwikkeling B.V./Firan. De enige directeur wordt benoemd door de AvA op bindende voordracht<sup>38</sup> van DEN-NH.<sup>147</sup> De AvA kan besluiten om het bindende karakter te ontnemen met twee derde van de stemmen.<sup>148</sup> Dit betekent dat de gemeente Zaanstad met 39% aandelen geen zeggenschap heeft over de benoeming van de directie. Firan heeft van deze bevoegdheid gebruikgemaakt door vanuit haar eigen organisatie een medewerker als gevolmachtigd directeur voor te dragen. De uren die de werknemer maakt als directeur, worden doorbelast aan WNZ.<sup>149</sup>

#### *Afvaardiging in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders*

De gemeente Zaanstad zet in op een duale aansturing: de eigenaarsrol is belegd bij de wethouder Financiën en de opdrachtgeversrol bij de wethouder met de beleidsportefeuille (in dit geval de wethouder Duurzaamheid). De wethouder Financiën is namens het college afgevaardigd in de AvA. Plaatsvervangend bestuurlijk vertegenwoordiger is de wethouder Duurzaamheid. De wethouder Financiën en de inhoudelijk portefeuillehouder stemmen onderling af om tot één advies te komen. De agendapunten van de AvA worden met annotaties in een gezamenlijke staf voorbereid. In de afgelopen periode is de AvA zeven keer bij elkaar geweest. Er zit geen vaste frequentie in de vergaderingen, maar de AvA komt minimaal één keer per jaar samen.

### 3.5.2 Afvaardiging in de raad van toezicht

#### *Gemeente kiest voor tijdelijke raad van toezicht tijdens realisatiefase WNZ*

In de *Aandeelhoudersovereenkomst* is vastgelegd dat er een raad van toezicht (hierna: RvT) wordt ingesteld voor WNZ. Het doel van de RvT is om de AvA gevraagd en ongevraagd van strategisch advies te dienen ten aanzien van de prioriteitstelling en keuze van inhoudelijke speerpunten en programma's. De RvT signaleert relevante externe ontwikkelingen en deelt deze met de AvA.<sup>150</sup> Daarnaast is de RvT een belangrijk klankbord en adviserend orgaan voor de AvA van WNZ. Voor een aantal besluiten - zoals fusies waarbij bestuurders een belang hebben dat tegenstrijdig is aan dat van WNZ, een overname of besluiten die boven de € 100.000 gaan - dient de AvA vooraf goedkeuring te verkrijgen van de RvT. Ook kan er geëscaleerd worden naar de RvT wanneer de AvA een bepaald besluit niet unaniem

---

<sup>37</sup> Het college heeft in eerste instantie een voorbehoud ten aanzien van de benoeming van de directeur opgenomen in het collegebesluit. Het college-voorbehoud ten aanzien van de benoeming van de directeur houdt in dat vooruitlopend op de AvA-vergadering moet blijken dat een voorstel ter tafel wordt gebracht dat duidelijk in overeenstemming is met de aanbestedingsregels voor (middellijke) overheidsopdrachten. Voor zover de opdracht wordt uitgevoerd door (een van) de aandeelhouders zelf is het mogelijk verdedigbaar dat hiervoor niet de aanbestedingsregels gelden.

<sup>38</sup> De statuten van een vennootschap kunnen bepalen dat de benoeming van een bestuurder, in plaats van door de algemene vergadering, door een voordracht moet gebeuren (artikel 2:243 BW). Dit wordt een bindende voordracht genoemd.

goedkeurt.<sup>151</sup> In 2018 is gekozen voor een RvT, omdat de samenwerkende partijen geen permanente toezichthouder wilden. De partijen wilden een tijdelijk toezichthoudend orgaan dat alleen actief zou zijn gedurende de realisatiefase van WNZ. Na de ingebruikname van het warmtenet zou de RvT opgeheven worden.<sup>152</sup> In de RvT wordt in 2020 echter gesproken over de voorziene doorontwikkeling van RvT naar raad van commissarissen (RvC).

De RvT bestaat uit drie leden. Eén lid wordt benoemd door DEN-NH, één lid door de gemeente Zaanstad en één door een gezamenlijke voordracht van de DEN-NH en de gemeente Zaanstad. De partij die het lid benoemt, heeft ook het recht het door haar aangewezen lid te schorsen en te ontslaan. Met het tekenen van de *Aandeelhoudersovereenkomst* op 7 november 2018 wordt besloten tot het instellen van de RvT uiterlijk op 31 december 2018.<sup>153</sup> Op 12 december 2018 heeft de AvA besloten tot oprichting van de RvT.

#### *RvT als instrument gemeente Zaanstad voor meer zeggenschap*

De RvT dient zich te richten naar het belang van de rechtspersoon. Het is daarom van belang om in de doelomschrijving (statuten) bepaalde publieke belangen op te nemen die de gemeente wil dienen met haar participatie in de deelneming. De gemeente Zaanstad ziet de RvT echter ook als instrument om meer zeggenschap te krijgen in de aanleg en uitbreiding van het warmtenet. De gemeente Zaanstad heeft er belang bij dat tijdens de realisatiefase op operationeel gebied vlot en efficiënt wordt gehandeld. De gemeente Zaanstad wil daarnaast zeggenschap hebben over de strategische doelstellingen van WNZ en de toekomstige investeringsbeslissingen, met name bij de afweging over nieuw aan te sluiten gebieden.<sup>154</sup> De gemeente Zaanstad gebruikt de RvT om meer zeggenschap te krijgen op WNZ, terwijl de RvT vooral gericht moet zijn op de belangen van de deelneming zelf.

#### *Gemeente kiest voor afvaardiging ambtenaar in RvT*

Om bovenstaande reden van zeggenschap is bij de oprichting besloten om de (toenmalige) concerndirecteur Stedelijke Ontwikkeling voor te dragen als lid van de RvT (zij het op persoonlijke titel).<sup>155</sup> Dit besluit wijkt af van het advies uit de *Nota Verbonden Partijen* (2014) om terughoudend te zijn in het benoemen van een bestuurder/ambtenaar in de RvT. Deze wens tot terughoudendheid is gebaseerd op drie overwegingen:

- 1 Op afstand (de gemeente is bewust niet meer direct betrokken bij de uitvoering van de taak);
- 2 Onafhankelijkheid (een RvT-lid handelt vanuit het belang van de privaatrechtelijke organisatie);
- 3 Aansprakelijkheid (commissarissen en bestuurders van privaatrechtelijke rechtspersonen kunnen persoonlijk aansprakelijk gehouden worden).

Het college motiveert deze afwijking door te stellen dat er geen sprake is van het op afstand zetten van de taak van een gemeente, maar om een rol van de gemeente in verband met marktfaalen. Verder stelt het college dat ieder lid van de RvT onafhankelijk moet

kunnen handelen. Volgens het college zitten de leden op 'persoonlijke titel' in de RvT en dienen zij primair het belang van de vennootschap. Om het risico van bestuurdersaansprakelijkheid te beperken, wordt genoemd dat er een risicoaansprakelijkheidsverzekering<sup>39</sup> kan worden afgesloten door WNZ of dat de gemeente de eigen verzekering zou kunnen uitbreiden.<sup>156</sup>

### 3.6 Zeggenschap

In deze paragraaf beoordelen wij in hoeverre de gemeente via de statuten voldoende zeggenschap heeft om het publieke, financiële en bestuurlijke belang te borgen. Doorgaans streeft de gemeente Zaanstad naar de hoogst haalbare invloed, welke te rechtvaardigen is vanuit het financiële belang. Hierbij wordt gekeken naar: 1) of de stemverhouding gekoppeld is aan het financiële belang in de deelneming, en 2) of de gemeente als aandeelhouder goedkeuringsbevoegdheid heeft met betrekking tot de strategie en belangrijke (investerings-)besluiten.

#### *Zeggenschap is gekoppeld aan het financiële belang*

Idealiter heeft de gemeente Zaanstad voldoende zeggenschap om de betrokken publieke en financiële belangen te borgen. Volgens de *Nota Verbonden Partijen* (2014) streeft de gemeente Zaanstad naar de hoogst haalbare invloed, welke te rechtvaardigen is vanuit het financiële belang. De stemverhouding dient gekoppeld te zijn aan het financiële belang van de deelnemende partijen.<sup>157</sup>

#### *Gemeente Zaanstad kiest voor een bv met minderheidsaandeel*

WNZ is een deelneming (besloten vennootschap) van de gemeente Zaanstad en Duurzame Energie Netwerken Noord-Holland (DEN-NH). Hierbij heeft de gemeente Zaanstad 39% van de aandelen en DEN-NH 61%. DEN-NH is zelf een dochter van Firan (voorheen: Alliander DGO) (50%) en het Participatiefonds Duurzame Energie Noord-Holland (PDENH, 50%). PDENH is een investeringsfonds en deelneming van de provincie Noord-Holland (100%).

---

<sup>39</sup> Een bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering is bedoeld voor bestuursleden, directeuren, toezichthouders en commissarissen van organisaties, stichtingen en verenigingen. Hiermee zijn alle bestuurders beschermd tegen schadeclaims na een bestuurlijke fout. Zo zijn ze niet persoonlijk aansprakelijk. Bron:

<https://ondernemersplein.kvk.nl/bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering/#:~:text=Een%20bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering%20is%20bedoeld%20voor,zijn%20ze%20niet%20persoonlijk%20aansprakelijk>

Figuur 3.1 - Constructie WNZ



Bron: Opgesteld door de Rekenkamer Zaanstad.

*Vlak voor de oprichting is de aandelenverhouding aangepast van 44% naar 39%*

De aandelenverhouding is tussentijds (na positieve zienswijze door de raad) nog aangepast. In februari 2018 zou de gemeente Zaanstad nog een belang van 44% in de aandelen nemen.<sup>158</sup> Bij het daadwerkelijke besluit tot participatie in november 2018 is dit 39% geworden. De reden is dat de investeringskosten hoger waren dan oorspronkelijk ingeschat ten tijde van het raadsbesluit in maart 2018. Omdat de bijdrage van de gemeente Zaanstad wel al was vastgesteld op maximaal € 4,25 miljoen, heeft DEN-NH de benodigde aanvullende investering gedaan. Hierdoor is het aandelenpercentage van de gemeente Zaanstad naar beneden bijgesteld.<sup>159</sup>

*Gemeente Zaanstad heeft zeggenschap over strategie en investeringen*

Door participatie in WNZ heeft de gemeente als aandeelhouder binnen de AvA invloed op het jaarlijks vast te stellen businessplan en belangrijke investeringsbesluiten. Het businessplan wordt bij unanieme stemming goedgekeurd. In dit businessplan zijn de volgende aspecten opgenomen:

- Meerjarenplan (financieel, duurzaamheid, groei aansluitingen, strategie);
- Jaarlijks operationele en financiële budget (CAPEX en OPEX);
- Jaarlijkse businessplanning investeringen aantal aansluitingen, onderverdeeld in woningen en utiliteitsgebouwen;
- Jaarlijkse prognose rendementsontwikkeling op basis van deze businessplanning;
- Jaarlijkse ontwikkeling duurzaamheid warmtelevering;
- Mededelingen en argumentatie rondom voorgestelde (afwijkende) strategie in meerjarenplan in relatie tot gemeente Zaanstad;
- Mededelingen over afgesloten en te sluiten overeenkomsten;
- Nieuwe toetreders warmteleveranciers en de in te zetten bronnen;
- Afwijkingen van de kwaliteitsclausule voor warmteleveranciers.<sup>160</sup>

*Wel vetorecht, maar geen doorslaggevende stem bij nieuwe investeringen*

Bovenstaande sturingsmogelijkheden zouden de gemeente invloed moeten geven op de strategische doelstellingen van WNZ en belangrijke investeringsbeslissingen. Deze zeggenschap is echter beperkt. Omdat deze plannen met unanimitieit van stemmen moet worden vastgesteld in de AvA, heeft de gemeente Zaanstad weliswaar een vetorecht, maar



geen doorzettingsmacht. De gemeente is bij goedkeuring ook afhankelijk van de goedkeuring van de andere aandeelhouder (DEN-NH).

### 3.7 Mogelijkheden tot uittreden

In deze paragraaf beoordelen wij in hoeverre er sprake is van een exitstrategie. Hierbij kijken wij: 1) of er voorwaarden tot uittreding zijn vastgelegd in de startvoorwaarden, en 2) of er beperkingen zijn vastgelegd met betrekking tot uittreding van de aandeelhouders.

#### *Exitstrategie ontbreekt*

Hoewel bij het aangaan van een samenwerkingsverband de partners ervan uitgaan dat er op de lange termijn zal worden samengewerkt bij het nastreven van gezamenlijke doelen, is het toch belangrijk om al vooraf na te denken over de spelregels voor de beëindiging van het samenwerkingsverband. Hierdoor wordt voorkomen dat uittreden te duur of juridisch niet mogelijk is, als de situatie zich voordoet dat samenwerking niet langer wenselijk is vanuit gemeente Zaanstad of vanuit één van de samenwerkende partijen. De *Nota Verbonden Partijen* (2014) schrijft daarom voor dat er onder andere afspraken gemaakt worden over:

- periodieke evaluatie van de samenwerking;
- opzegtermijn bij uittreding;
- afkoopsom bij uittreding;
- consequenties voor andere samenwerkingspartners wanneer een partner uittreedt;
- duur van het samenwerkingsverband (eindig of doorlopend).<sup>161</sup>

Bovenstaande punten over de exitstrategie hebben wij niet in de documentatie teruggevonden.

#### *Mogelijkheden tot uittreden eerste acht jaar beperkt*

De mogelijkheden tot uittreden zijn voor de partners in WNZ in de beginperiode beperkt (de zogenoemde ‘Lock Up Periode’). In de *Aandeelhoudersovereenkomst* is vastgelegd dat het de eerste acht jaar niet mogelijk is om aandelen te verkopen of verplichtingen daartoe aan te gaan, tenzij de andere aandeelhouder daarmee instemt.<sup>162</sup>

### 3.8 Conclusie

#### *In hoeverre is het publieke belang en de koppeling aan gemeentelijke beleidsdoelstellingen helder?*

In het collegebesluit tot oprichting van WNZ komen het publieke belang en de bijbehorende gemeentelijke doelstellingen duidelijk naar voren. De oprichting van WNZ zorgt voor duurzame en betaalbare warmte voor in eerste instantie 2.200 woningen en 5 utiliteitsgebouwen. De ontwikkeling van een warmtenet draagt bij aan de toenmalige ambitie om in 2020 klimaatneutraal te zijn (dat is nu bijgesteld naar 2030-2040). Door het

verduurzamen van de warmtevoorziening wordt de CO<sub>2</sub>-uitstoot in de gebouwde omgeving teruggedrongen.

*In hoeverre is er een bewuste afweging gemaakt om het publieke belang te behartigen door middel van een deelneming?*

Er is destijds bewust gekozen voor het opzetten van een deelneming om het warmtenet te ontwikkelen. Het college betoogt dat er sprake is van “tijdelijk” marktfalen en dat overheidsingrijpen daarom gerechtvaardigd is. Deelneming in WNZ biedt volgens het college meerwaarde, want zonder een herschikking van de kosten en baten komt een samenwerking niet tot stand. Bovendien biedt een deelneming de mogelijkheid dat de middelen revolverend worden. Dit betekent dat WNZ dermate hogere rendementen gaat realiseren, dat de middelen die Zaanstad in de deelneming heeft gestopt, terug kunnen vloeien naar de gemeente. De participatie van de gemeente Zaanstad zou zich echter wel beperken tot de opstartfase. Daarna was de verwachting dat de markt het over zou nemen.

*In hoeverre is het publieke belang voldoende geborgd?*

In de oprichtingsstukken van de bv is de bijdrage aan de gemeentelijke beleidsdoelstellingen niet heel expliciet gemaakt. Ook in het *Annual Businessplan* van WNZ komt de bijdrage aan de klimaatdoelstellingen en de energietransitie onvoldoende terug. De jaarlijks te actualiseren businessplannen bevatten geen verwijzing naar de duurzaamheidsdoelstellingen. Bruikbare niet-financiële indicatoren voor duurzaamheid ontbreken. Aangezien de contracten worden gesloten tussen de warmteleverancier (Equans) en de afnemers, hebben zowel WNZ als de gemeente Zaanstad geen zicht op de tarieven die worden overeengekomen.<sup>163</sup> Door de gebrekkige borging is het niet gegarandeerd dat de directie van WNZ voldoende prioriteit geeft aan het publiek belang, terwijl dit wel de reden was voor de gemeente Zaanstad om in WNZ te participeren. Het ontbreken van heldere afspraken over de bijdrage van WNZ aan het publieke belang (duurzaamheid en betaalbaarheid), werkt door in de andere processen van goed bestuur (beheersen, verantwoorden en toezichhouden) waardoor het lastig kan worden om hierop als gemeente (bij) te sturen nadat de deelneming eenmaal is opgericht.

*In hoeverre is het financiële belang voldoende geborgd?*

Naast een gebrekkige borging van het publieke belang is ook het financiële belang op een aantal punten onvoldoende geborgd. In de raadsvoordracht worden wel enkele uitgangspunten genoemd. Publieke middelen dienen transparant en nuttig te worden ingezet, marktpartijen mogen geen onredelijke winst maken en er zou sprake moeten zijn van een positief MKBA-saldo. Ook dient de financiering plaats te vinden binnen de juridische kaders rondom staatssteun en aanbesteding. Het college heeft diverse externe onderzoeken laten uitvoeren en de stadsadvocaat om advies gevraagd om er zeker van te zijn dat WNZ aan deze startvoorwaarden zou voldoen. De randvoorwaarden van de businesscase zelf worden echter niet helder vermeld in het oprichtingsbesluit. Ook is de businesscase niet ter besluitvorming aangeboden aan het college, zoals wordt voorgeschreven in de *Nota Verbonden Partijen*. De intentie tot samenwerking wordt, na besluitvorming door het college, ter kennisname naar de raad gestuurd.<sup>164</sup> Verder zijn er

bij oprichting wel afspraken gemaakt over stemrecht en hoe er omgegaan moet worden met winst en verlies. Ook zijn er afspraken gemaakt over het verdelen van risico's tussen de aandeelhouders.

*In hoeverre is het bestuurlijke belang voldoende geborgd?*

Ten aanzien van het bestuurlijk belang zien wij een aantal risico's met betrekking tot de keuzes die gemaakt zijn met betrekking tot de organisatorische inrichting van WNZ. De benoeming van de vorige concerndirecteur in de RvT, de betrokkenheid van een strategisch adviseur bij de RvT, de rolopvatting van de RvT en de beperkte afstand van de RvT tot de directie leiden tot risico's rondom de borging van het bestuurlijke belang. Hierdoor kunnen er risico's ontstaan met betrekking tot de rolzuiverheid van de directie, de AvA en de RvT. Hierin zijn de afgelopen periode wel verbeteringen aangebracht. De huidige concerndirecteur heeft ervoor gekozen om juist niet toe te treden in de RvT en ook de strategisch adviseur is inmiddels niet meer betrokken bij de RvT.

*In hoeverre heeft de gemeente voldoende zeggenschap om bij te sturen?*

Door participatie in WNZ heeft de gemeente Zaanstad als aandeelhouder in de AvA invloed op het jaarlijks vast te stellen *annual businessplan* en belangrijke investeringsbesluiten. Maar besluiten worden bij unanieme stemming goedgekeurd en dus zijn beide aandeelhouders afhankelijk van elkaar om voor hun gewenste ontwikkelingen door te voeren. De zeggenschap van de gemeente Zaanstad is gekoppeld aan het aandelenbelang en de hoogte van het investeringsbedrag van de gemeente. De gemeente Zaanstad heeft een minderheidsaandeel van 39%. Dit houdt in dat de gemeente Zaanstad wel een vetorecht heeft over belangrijke besluiten, maar geen doorzettingsmacht heeft. Dit vetorecht is overigens niet van toepassing op de benoeming van de directeur van WNZ. De andere aandeelhouder heeft hierover volledige zeggenschap.

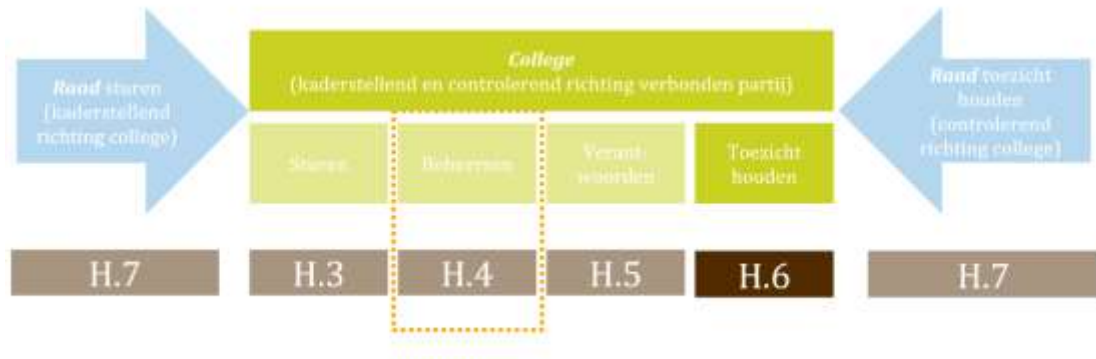
*In hoeverre is er nagedacht over een exitstrategie?*

Bij de oprichting is onvoldoende nagedacht over een exitstrategie. De voorwaarden voor uittreding zijn niet vastgelegd in de startvoorwaarden. Bovendien zijn de mogelijkheden tot uittreding voor beide partners in de beginperiode beperkt. De eerste acht jaar mogen aandeelhouders namelijk geen aandelen verkopen of overdragen, tenzij de andere aandeelhouder daarmee instemt. Het vastleggen van een exitstrategie is belangrijk om te voorkomen dat uittreden te duur of juridisch niet mogelijk is als de situatie zich voordoet dat samenwerking niet langer wenselijk is. Zeker gezien het feit dat de participatie van de gemeente Zaanstad in WNZ een tijdelijk karakter zou hebben, is het opmerkelijk dat een dergelijke exitstrategie ontbreekt.

## 4 Beheersen

In dit hoofdstuk gaan wij nader in op de wijze waarop het college de beheersing van de deelneming invult.

“Beheersen is het stelsel van maatregelen, procedures en processen waardoor de gemeente blijvend nastreeft dat gestelde doelen worden gerealiseerd. Het ambtelijk apparaat heeft een beheer- en controlinstrumentarium om de doelstellingen van de verbonden partij na te streven. Omdat verbonden partijen op afstand staan van de gemeente, zijn de beheer- en controlinstrumenten voor verbonden partijen anders dan de instrumenten die de gemeente voor de eigen organisatie hanteert.”<sup>165</sup>



Hierbij staat de volgende deelvraag centraal:

*Zijn de risico's (maatschappelijk, juridisch, financieel en bestuurlijk) voldoende inzichtelijk in de verantwoordingsinformatie en worden die risico's voldoende beheerst?*

Om deze vraag te beantwoorden, hebben wij onderzocht welke afspraken er bij de oprichting gemaakt zijn over het beheer, hoe er vormgegeven is aan de beheerorganisatie en in hoeverre het beheer- en controlinstrumentarium wordt toegepast in de praktijk. Daarnaast hebben wij inhoudelijk gekeken naar de risico's die in beeld zijn gebracht en welke beheermaatregelen zijn toegepast. Om te beoordelen in hoeverre de gemeente Zaanstad in control is, hanteren wij het volgende normenkader:

Tabel 4.1 - Normen deelvraag 3

Paragraaf	Norm
4.1	Ten tijde van de oprichting zijn er afspraken gemaakt over het beheer.
4.2	Er is sprake van een adequate beheerorganisatie en het beheer- en controlinstrumentarium wordt toegepast.
4.3	De maatschappelijke risico's zijn in beeld en worden voldoende beheerst.
4.4	De juridische risico's zijn in beeld en worden voldoende beheerst.
4.5	De bestuurlijke en organisatorische risico's zijn in beeld en worden voldoende beheerst.
4.6	De financiële risico's zijn in beeld en worden voldoende beheerst.

#### 4.1 Afspraken over beheer op papier

*Zaanstad heeft een uitgebreid beheer- en controlinstrumentarium opgesteld*

Beheersen is het stelsel van maatregelen, procedures en processen waardoor de gemeente controleert of de gestelde doelen worden gerealiseerd. Omdat verbonden partijen op afstand staan van de gemeente, zijn de beheer- en controlinstrumenten voor verbonden partijen anders dan de instrumenten die de gemeente voor de eigen organisatie hanteert. In de *Nota Verbonden Partijen, Handboek Beheersen* is dit beheer- en controlinstrumentarium uitvoerig beschreven.<sup>166</sup> Bij de oprichting van een deelneming is het mogelijk om bovenop de algemene richtlijnen voor beheer aanvullende afspraken te

maken.<sup>167</sup> Hieronder gaan wij kort in op de belangrijkste aspecten van het beheer- en controlinstrumentarium die van toepassing zijn op WNZ.<sup>40</sup>

*De Nota Verbonden Partijen beschrijft de scheiding aandeelhouders en opdrachtgeversrol duidelijk*

Over het algemeen wordt bij de aansturing van verbonden partijen aanbevolen om een interne scheiding aan te brengen tussen de eigenaarsrol en de inhoudelijke opdrachtgeversrol (hierna: duale aansturing).<sup>168</sup> Wanneer binnen de gemeente één bestuurder beide belangen vertegenwoordigt, kan er een rolconflict ontstaan. "Het ligt voor de hand dat een beleidswethouder de financiële zakelijkheid en het financiële risicomanagement minder prioriteit geeft dan de inhoud, terwijl een afdeling Middelen of een wethouder Financiën daar juist prioriteit aan geeft. Bovendien is het bij vermenging van functies moeilijker om ervoor te zorgen dat verschillende belangen op een transparante manier worden behartigd." Door een duale aansturing voorkom je vermenging van functies en zorg je voor een transparante belangenafweging.<sup>169</sup> In de *Nota Verbonden Partijen, Handboek Bestuurlijke vertegenwoordiging* is deze duale aansturing uitvoerig beschreven. Om de dubbele-petten-problematiek te beperken, is het college verantwoordelijk voor duidelijke functiescheiding tussen de rollen van eigenaar en opdrachtgever van de collegeleden.<sup>170</sup>

*Bij oprichting moeten een risicokompas en risicoprofiel worden opgesteld*

In principe dienen er bij de oprichting van een verbonden partij door de gemeente Zaanstad een risicokompas en een risicoprofiel opgesteld te worden. Het risicokompas en het risicoprofiel geven aan hoe risicovol een verbonden partij voor de gemeente is en hoeveel toezicht er nodig is. Het risicokompas is ingedeeld in vier deelgebieden: 1) bestuurlijk belang, 2) financieel belang, 3) politiek belang en 4) omgevingsbelang. Bij het risicoprofiel wordt er een onderscheid gemaakt tussen drie niveaus: 'hoog', 'midden' en 'laag' risico. Het risicokompas wordt eens in de vier jaar opgesteld en indien nodig tussentijds bijgesteld.<sup>171</sup>

*Per verbonden partij moet een dossier worden bijgehouden*

Voor het beheersen van de risico's moeten er beheersmaatregelen worden opgesteld en uitgevoerd. Het uitvoeren van de beheersmaatregelen moet de risico's bij de verbonden partij verminderen. De dossiereigenaar is ervoor verantwoordelijk dat de beheersmaatregelen ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. Hiervoor dient een dossier bijgehouden te worden. Naast informatie over de beheersmaatregelen bevat het dossier een logboek dat inzicht moet geven in hoe vaak er gesprekken worden gevoerd met de verbonden partij en waarover. Door het opstellen van een dossier zou informatie snel terug te vinden moeten zijn.<sup>172</sup>

---

<sup>40</sup> Hoewel de gemeente Zaanstad een nieuwe *Nota Verbonden Partijen* in september 2021 heeft opgesteld, gebruiken we voor de beschrijving de nota uit 2014, omdat die actueel was ten tijde van de oprichting en de eerste uitvoerende fase van WNZ.

*Bij de oprichting kunnen er aanvullende afspraken worden gemaakt over het beheer*

De algemene richtlijnen voor het beheer van deelnemingen zijn dus opgenomen in de *Nota Verbonden Partijen*. Bij de oprichting van een deelneming is het echter mogelijk om bovenop de algemene richtlijnen aanvullende afspraken te maken. Bij oprichting van WNZ zijn er geen aanvullende afspraken gemaakt over het beheer van WNZ.

## **4.2 Beheer in de praktijk**

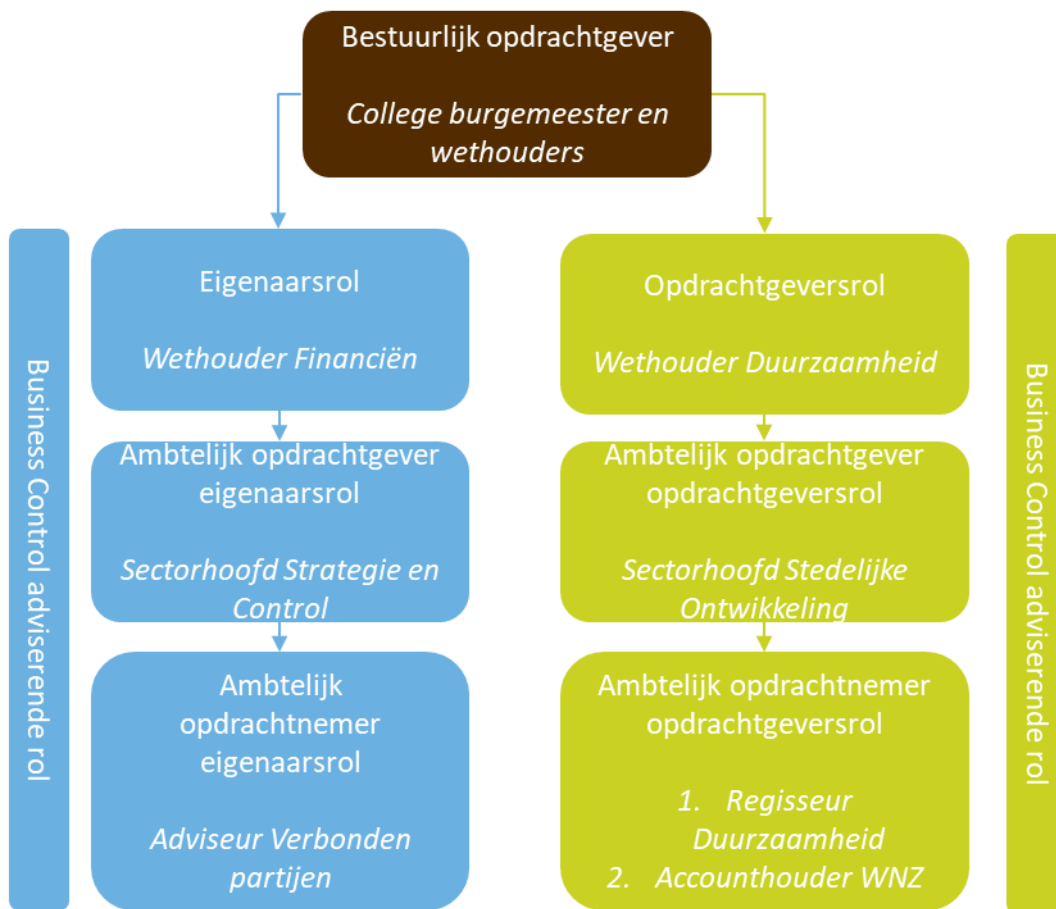
### **4.2.1 Inrichting beheerorganisatie in de praktijk**

*Inrichting beheerorganisatie WNZ volgt duale structuur*

De gemeente Zaanstad heeft de afgelopen jaren gewerkt met een duale aansturing van WNZ. Hierbij is een duidelijke scheiding aangebracht tussen de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol. De wethouder Financiën vervult de eigenaarsrol en vertegenwoordigt de gemeente Zaanstad in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA). De inhoudelijk portefeuillehouder vervult de opdrachtgeversrol en is plaatsvervanger in de AvA (in het geval van WNZ is dit de wethouder Duurzaamheid, energietransitie en circulaire economie).<sup>173</sup> De besluitvorming voor de AvA wordt voorbereid in een gezamenlijke staf. Deze organisatiestructuur moet zorgen voor een gedragen besluit, waarbij een goede afstemming plaatsvindt tussen de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol.<sup>174</sup> Ook binnen de ambtelijke beheerorganisatie is er een duidelijke scheiding tussen de eigenaarsrol en het inhoudelijk opdrachtgeverschap.<sup>175</sup> Voor een overzicht van de interne beheerorganisatie, zie figuur 4.1.



Figuur 4.1 - Interne beheer organisatie WNZ bij gemeente Zaanstad



Bron: Aangepast door de Rekenkamer Zaanstad op basis van informatie gemeente Zaanstad.<sup>176</sup>

### *Eigenaarsrol*

De gemeente bezit samen met één andere partij aandelen in WNZ en is daarmee mede-eigenaar. Vanuit de eigenaarsrol houdt de gemeente zicht op het bedrijfsresultaat en de continuïteit van de deelneming. Belangrijke aspecten zijn de output en de realisatie van de financiële doelstellingen.<sup>177</sup> Het ambtelijk opdrachtgeverschap van de eigenaarsrol is belegd bij het sectorhoofd Strategie en Control. Het sectorhoofd Strategie en Control stuurt de ambtelijk opdrachtnemer van de eigenaarsrol aan.<sup>178</sup> Dit is voor alle verbonden partijen de adviseur Verbonden partijen. De adviseur Verbonden partijen is vanuit de eigenaarsrol inmiddels verantwoordelijk voor 24 verbonden partijen, waaronder WNZ.<sup>179</sup>

De adviseur Verbonden partijen is echter pas na de oprichting van WNZ door Business Control betrokken bij het dossier. Die betrokkenheid in 2018 bestond vooral uit het inregelen van het toezicht op WNZ. Achteraf gezien was eerdere betrokkenheid bij het dossier beter geweest, omdat daarmee voor de adviseur inzicht zou zijn geweest in de afwegingen tussen de alternatieven en ook waarom er gekozen is voor aandelenparticipatie. Er is geen standaardprocedure voor het betrekken van adviseurs bij de oprichting van verbonden partijen.<sup>180</sup> De accounthouder (lijn) is integraal

verantwoordelijk. De accounthouder moet tijdig Business Control betrekken. Gelijktijdig is Business Control zelf ook alert.<sup>181</sup>

#### *Opdrachtgeversrol*

De opdrachtgever houdt zicht op de inhoudelijke doelstelling en het monitoren van de voortgang. Het ambtelijk opdrachtgeverschap van de opdrachtgeversrol is belegd binnen de directie Stedelijke Ontwikkeling. Het ambtelijk opdrachtgeverschap is gemandateerd aan de regisseur Duurzaamheid.<sup>182</sup> De regisseur Duurzaamheid stuurt de ambtelijk opdrachtnemer aan; in het geval van WNZ is dit de vakspecialist Warmte. Het is de verantwoordelijkheid van de dossiereigenaar<sup>41</sup> om ervoor te zorgen dat er volledig inzicht is in de relevante ontwikkelingen bij de verbonden partij. De dossiereigenaar zorgt ervoor dat hij/zij de directe beschikking heeft over de meest recente planning en verantwoordingsstukken (onder andere de jaarrekening, begroting en kwartaalrapportages) van de verbonden partij.<sup>183</sup> De dossiereigenaar heeft de regie op het toezicht op een verbonden partij. Tot slot is de dossiereigenaar verantwoordelijk voor het op de hoogte houden van de wethouder Duurzaamheid over WNZ en ontwikkelingen tijdig te agenderen in het stafoverleg.<sup>184</sup> Naast de rol als accounthouder van WNZ, is de ambtenaar als vakspecialist Warmte verantwoordelijk voor het stimuleren van de ontwikkeling van een collectieve warmtevoorziening, met focus op bronnen en infrastructuur, als een vervolgstap op de *Transitievisie Warmte*. Voorbeelden hiervan zijn het opstellen van een strategie voor collectieve warmtevoorziening in Zaanstad, het inventariseren van ondersteunende vormen van beleid, zoals een mogelijk nieuw warmteplan en een bodemenergieplan, en het begeleiden van haalbaarheidsstudies voor duurzame bronnen.<sup>185186</sup>

Er zijn in de onderzoeksperiode vele personele wisselingen geweest op het dossier. Van 2013 tot 2018 was de coördinator Duurzame energie inhoudelijk verantwoordelijk voor het ontwikkelen van een warmtenet in Zaanstad. De coördinator Duurzame energie was betrokken tot vlak voor de oprichting van WNZ. Er was toen nog geen opvolger. Het dossier is overgedragen aan de toenmalige programmamanager Duurzaamheid die ook intensief betrokken was bij het dossier.<sup>187</sup> Het Programma Duurzaamheid kampte destijds met een capaciteitstekort. Van 2019 tot eind 2021 is een externe adviseur ingehuurd, omdat er specifieke expertise gewenst was bij de opstart van WNZ, met name op het gebied van biomassa.<sup>188</sup> Vanaf 2021 is er een vaste vakspecialist Warmte aangenomen.<sup>189</sup> De programmamanager Duurzaamheid is in 2019 intern van functie veranderd en is nu werkzaam als strategisch adviseur, waarin hij ook de vorige concerndirecteur bijstond in de RvT van WNZ. De regisseur Duurzaamheid heeft tijdens het onderzoek aangegeven zijn functie te beëindigen.

#### *Business Control*

Business Control heeft een adviserende rol richting zowel de eigenaarsrol als de opdrachtgeversrol. Bij Business Control wordt gewerkt in duo's van financiële en

---

<sup>41</sup> In de feitelijke reactie is aangegeven dat de accounthouder de dossiereigenaar is.

juridische experts. De juridische en financiële controllers geven gevraagd en ongevraagd advies. Ook ondersteunen ze de dossiereigenaar bij het uitvoeren van het beheer- en controlinstrumentarium. Vanuit Business Control (de controllers) is vanaf de oprichting van WNZ gekozen om gecombineerd te adviseren over de eigenaarsrol en over de opdrachtgeversrol. Om die reden is er binnen Business Control geen splitsing in taken aangebracht. Wel is er aandacht voor de verschillende doelstellingen van de opdrachtgever en de eigenaar.<sup>190</sup>

De controllers waren betrokken in de aanloop naar de oprichting en hebben meegekeken bij de voorbereiding van de collegevoorstellen en het raadsvoorstel. Daarnaast waren zij in de oprichtingsfase betrokken bij de voorbereiding van besluitvormingsdocumenten (onder andere de contracten zoals de *Transportovereenkomst*, de *Aansluitovereenkomst*, de *Afsluitovereenkomst* en de *Uitkoppelingsovereenkomst* tussen de betrokken partijen Equans, Bio Forte en WNZ).<sup>191</sup>

#### *Escalatiemodel is nu helder*

In het begin was het zoeken naar een escalatiemodel, maar nu is het duidelijk. Indien er problemen zijn op het vlak van eigenaarschap, escaleert de adviseur Verbonden partijen naar de concerncontroller en uiteindelijk naar de wethouder Financiën. Indien er problemen zijn op het vlak van inhoudelijk opdrachtgeverschap, escaleert de accounthouder WNZ via de regisseur Duurzaamheid en het sectorhoofd Stedelijke Kaders en Regie. Wanneer er geëscaleerd wordt vanuit de opdrachtgeversrol, dan informeert de opdrachtgever de eigenaar en vice versa.

Dit escalatiemodel werkt nu in de praktijk goed: er wordt informatie gewisseld en tijd voor elkaar gemaakt.<sup>192</sup> Maar in de tijd dat de concerndirecteur het RvT-lid was namens Zaanstad, hield de concerndirecteur afstand tot de ambtelijke organisatie wanneer het ging om WNZ. Normaliter vindt ambtelijke afstemming plaats met de concerndirecteur, maar in het geval van WNZ was de escalatielijnd anders ingericht en had de ambtelijk opdrachtgever direct contact met de wethouder Duurzaamheid. Er waren geen formele afspraken over deze alternatieve invulling, maar in de praktijk werd het zo opgelost.<sup>193</sup>

#### *Capaciteit, kwaliteit en continuïteit ambtelijke organisatie is kwetsbaar*

De capaciteit en expertise binnen de gemeente is kwetsbaar om een hoog-risico-deelneming als WNZ goed en systematisch te beheersen. Tijd voor reflectie ontbreekt namelijk. Er is vaak sprake van crisismanagement. Bovendien heeft WNZ zelf geen personeel. Dit vraagt meer capaciteit van de ambtelijke organisatie van de gemeente Zaanstad.<sup>194</sup>

#### *In opstartfase ontbrak interne tegenspraak*

Ten tijde van de oprichting van WNZ kampte het Programma Duurzaamheid met een capaciteitstekort en personele wisselingen. Er waren slechts drie ambtenaren inhoudelijk betrokken: de strategisch adviseur, de coördinator Duurzame energie en de concerndirecteur Stedelijke Ontwikkeling die tevens in de RvT zat. Interne tegenspraak was onvoldoende georganiseerd. In de opstartperiode, van 2018 tot eind 2021, werd het

ambtelijk opdrachtgeverschap uitgevoerd door een externe adviseur, omdat er intern geen geschikte capaciteit was.<sup>195</sup> De afgelopen jaren is wel gewerkt aan versterking van de ambtelijke capaciteit. Er is een vaste ambtenaar als vakspecialist Warmte aangenomen en een ervaren procesmanager ingehuurd als interim-regisseur Duurzaamheid.<sup>196</sup> Ondanks deze recente verbeteringen zien wij nog steeds dat de ambtelijke organisatie voor WNZ veel tijd nodig heeft om het beheersen goed in te vullen. Het ontbreken van een inhoudelijk expert bij Business Control en de beperkte capaciteit, kwaliteit en continuïteit bij met name de opdrachtgeversrol, maakt het beheer van de deelneming kwetsbaar.<sup>42</sup>

*Zaanstad ervaart voor- en nadelen van de gekozen duale inrichting*

De ambtelijke organisatie geeft aan dat er zowel voor- als nadelen zijn bij deze duale inrichting. De opdrachtgever hoeft niet de expertise te hebben om de financiële aspecten te beoordelen. De opdrachtgever beoordeelt de inhoudelijke doelen en de eigenaar beoordeelt de financiën en de continuïteit van de verbonden partij. In een deel van de interviews wordt opgemerkt dat het goed is om deze twee belangen samen te laten komen, ook als het schuurt. Dat betekent dat het een goed gesprek is waarin de belangen gezamenlijk tegen elkaar worden afgewogen.<sup>197</sup> Tegelijkertijd wordt in interviews gesproken over een zekere (en logische) spanning tussen beleid en control. Ook wordt aangegevendat door afstemming vertraging ontstaat en dat in sommige gevallen juridisch advies moet worden ingewonnen, waaraan kosten verbonden zijn. Afwijken van het advies van control is mogelijk, maar dan is een goede argumentatie van belang.<sup>198</sup>

*Beheersen van de duurzaamheidsdoelstelling krijgt minder prioriteit dan financiën*

De vakspecialist Warmte dient erop toe te zien dat de gemeentelijke duurzaamheidsdoelstellingen zo optimaal mogelijk worden nagestreefd. In de rapportages wordt echter voornamelijk gerapporteerd over de financiële voortgang en financiële risico's. Verantwoordingsinformatie wordt verder beschreven in hoofdstuk 5. Er is minder inzicht in de risico's met betrekking tot het bereiken van de maatschappelijke doelstelling van de deelneming (een breed dekkend warmtenet met een duurzame en voor de klant/inwoners financieel aantrekkelijke energiebron) en mogelijke handelingsperspectieven.<sup>199</sup> De scheiding van de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol in combinatie met het ontbreken van afspraken over de monitoring van maatschappelijke doelstellingen heeft in de praktijk nadelen voor het beheersen van duurzaamheidsdoelstellingen. Het zorgt voor een versnipperd beeld en een nadruk op financiën. In de AvA, maar ook in het gecombineerde stafoverleg van de wethouder Financiën en de wethouder Duurzaamheid, ligt de nadruk daarom op de financiën.<sup>20043</sup>

---

<sup>42</sup> In de feitelijke reactie heeft de ambtelijke organisatie aangegeven dat zij op een andere manier werken. Volgens de ambtelijke organisatie hoeft de inhoudelijke expertise niet bij Business Control georganiseerd te zijn, maar bij de beleidsafdeling die zich met dit onderwerp bezighoudt.

<sup>43</sup> In de feitelijke reactie heeft de ambtelijke organisatie aangegeven dat de maatschappelijke doelstellingen aandacht krijgen in het Bestuurlijk Overleg. Volgens de ambtelijke organisatie zijn de AVA's van WNZ gefocust op besluitstukken en niet op discussiestukken. Discussiestukken worden besproken in het Bestuurlijk Overleg. Wij merken daarbij op dat het Bestuurlijk Overleg geen formele status heeft.

Deze nadelen kunnen worden voorkomen door vooraf heldere afspraken te maken over de verantwoordingsinformatie.

*WNZ is een intensief en complex dossier*

WNZ wordt door ambtenaren ervaren als een intensief en complex dossier, waar niet alles vanzelf gaat.<sup>201</sup> WNZ heeft een hoog risicoprofiel en dat betekent intensief beheer. Dit houdt in dat in de realisatiefase het accountteam (Business Control, accounthouder en adviseur Verbonden partijen) de voortgang regelmatig bespreken. Er zijn periodieke gesprekken met de accounthouder, bijvoorbeeld rondom besluitvorming in de AvA. De accounthouder zorgt ervoor dat er regelmatig intern overleg is, zodat iedereen op de hoogte is van lopende zaken.<sup>202</sup> De frequentie is wekelijks of maandelijks, afhankelijk van de situatie. Er vindt geen formele vastlegging over plaats.<sup>203</sup>

Business Control omschrijft het dossier van WNZ als zeer complex. De complexiteit wordt veroorzaakt door verschillende zaken. WNZ is een:

- inhoudelijk technisch dossier: er is binnen de ambtelijke organisatie beperkte technische kennis aanwezig over warmtebronnen en warmtenetten;
- financieel-technisch dossier: verslaglegging bevat veel financiële termen en prestatie-indicatoren;
- politiek-bestuurlijk complex dossier: vanwege de discussie rondom de biomassacentrale en de uitdagingen rondom de warmtetransitie in bredere zin;
- samenwerking met (inter)nationale commerciële partijen: deze partijen zijn niet bekend met de besluitvormingsprocessen binnen een gemeente. Het heeft veel tijd gekost om WNZ bekend te maken met de verantwoordingssystematiek, inclusief bijbehorende tijdslijnen, binnen de gemeente Zaanstad. Business Control signaleert dat er nog steeds een spanningsveld zit, met name rondom het tijdig aanleveren van informatie door WNZ (niet alleen financiële rapportages maar ook AvA-vergaderstukken, BO-stukken, het *annual businessplan* en het *Groeiplan*).<sup>204</sup>

#### 4.2.2 Toepassing beheer- en controlinstrumentarium

*Nota Verbonden Partijen wordt beperkt toegepast.*

De *Nota Verbonden Partijen* is deels toegepast aan de start. Zo zijn de risicoanalyses en het risicoprofiel niet opgenomen in het oprichtingsbesluit. Ook na de oprichting is de *Nota Verbonden Partijen* bij Business Control minder in beeld geweest.<sup>205</sup> Uit gesprekken met de ambtelijke organisatie blijkt dat de *Nota Verbonden Partijen* niet bij alle betrokkenen bekend was en niet geïnstitutionaliseerd is in de dagelijkse praktijk. De kaders voor omgang met verbonden partijen maken geen deel uit van het inwerkprogramma.<sup>206</sup> Ook worden de *Nota Verbonden Partijen* en de bijbehorende handboeken als te gedetailleerd ervaren.<sup>207</sup> Tijdens het onderzoek hebben wij geconstateerd dat de kaders voor het beheer beperkt worden toegepast.

Voor de richtlijnen uit de *Nota Verbonden Partijen* geldt het 'comply or explain'-principe. Maatwerk is mogelijk, maar afwijkingen dienen gemotiveerd te worden. Afwijkingen van

de richtlijnen in het kader van WNZ zijn echter niet gemotiveerd. Een aantal richtlijnen wordt niet toegepast en een toelichting ontbreekt. Voor het beheer van de deelneming gaat het onder andere om de volgende afwijkingen:

- het ontbreken van een integraal expert bij Business Control;
- in het oprichtingsbesluit is geen risicokompas en risicoprofiel opgenomen;
- gebrekkige dossieropbouw;
- beperkt sprake van proactieve sturing.

Volgens de ambtelijke organisatie worden er geen stappen overgeslagen, maar is er een andere interpretatie gemaakt. Er is sprake van maatwerk. Van alle tussenstappen, zoals uitgewerkt in de handboeken, vindt echter geen verslaglegging plaats. Het eindproduct wordt opgenomen in de paragraaf Verbonden partijen in de begroting/jaarrekening.<sup>208</sup> Hieronder gaan wij verder in op de toepassing van het beheer- en controlinstrumentarium uit het *Handboek beheer* in de praktijk.

*Inrichting grotendeels conform richtlijnen, maar inhoudelijk expert ontbreekt*

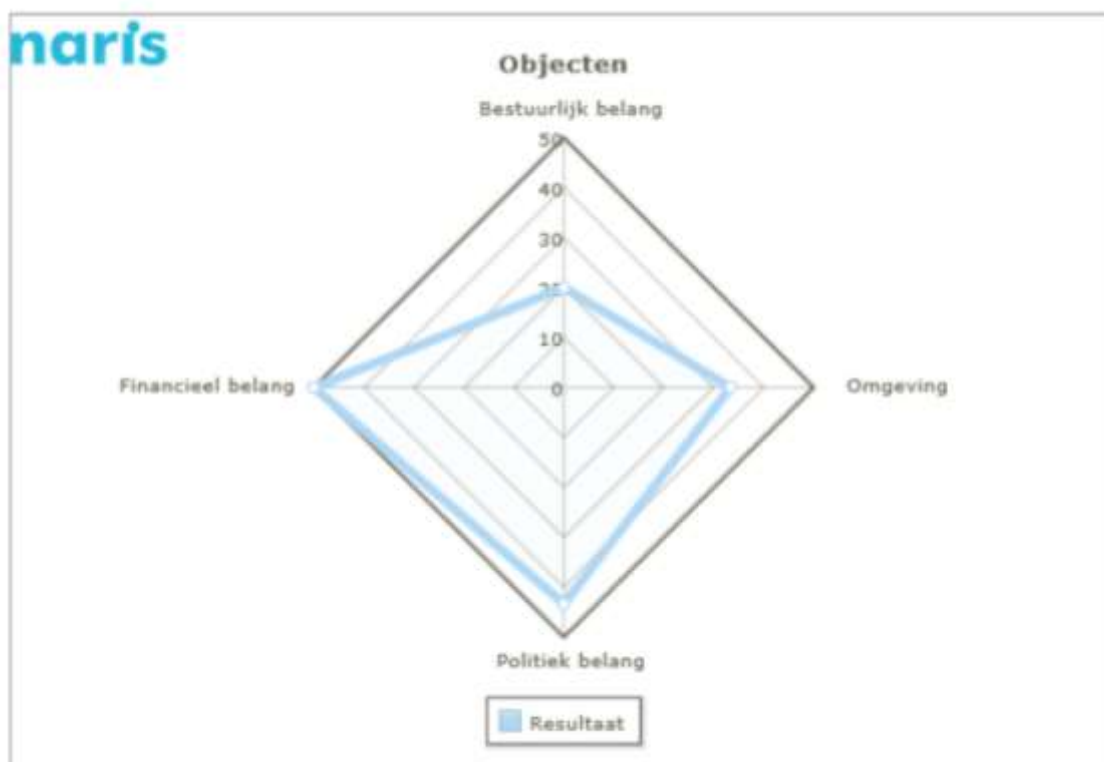
De inrichting van de beheerorganisatie is in de praktijk grotendeels conform de richtlijnen. Alleen de inhoudelijk expert ontbreekt bij Business Control.<sup>209</sup> Bij Business Control is er niet alleen een rol voor de juridische en financiële controllers, maar juist ook voor inhoudelijke experts. In de *Nota Verbonden Partijen* staat namelijk: "De experts voeren de control uit van de verbonden partijen van zijn/haar domein. De expert kan nooit de dossiereigenaar zijn in verband met dubbele rollen. De expert moet aangehaakt zijn op de belangrijkste risico's die spelen bij verbonden partijen. Ook toetst de expert of de juiste conclusies worden getrokken in de beheer- en controlinstrumenten en of de voorgestelde beheersmaatregelen toereikend genoeg zijn om risico's te verminderen. De expert ziet erop toe dat alle toezichtcycli bij verbonden partijen worden gehouden. Tot slot is het de verantwoordelijkheid van de expert om met een integrale blik naar de (mogelijke) effecten van een verbonden partij te kijken."<sup>210</sup> Binnen Business Control is nu echter beperkt inhoudelijke (met name technische) kennis van warmtenetten aanwezig om vanuit vakinhoudelijke kennis controle op de deelneming uit te voeren.<sup>211</sup>

*Risicokompas en risicoprofiel zijn niet opgenomen in oprichtingsbesluit en beperkt toegelicht*

Het risicokompas en het risicoprofiel van WNZ zijn niet opgenomen in het besluit tot oprichting. Beide zijn wel parallel aan de besluitvorming opgesteld, maar worden verder beperkt toegelicht. Er zijn drie soorten risicoprofielen: laag, gemiddeld en hoog. Het type profiel wordt bepaald door de risico's bij een verbonden partij te beoordelen vanuit vier belangen (financieel, bestuurlijk, politiek en omgeving). Hierbij heeft WNZ een hoog risicoprofiel toebedeeld gekregen.<sup>212</sup> Zie figuur 4.2 voor het risicokompas van WNZ.<sup>213</sup> Er wordt geen toelichting gegeven op de scores voor de vier afzonderlijke aspecten in de begroting en jaarrekening van de gemeente.



Figuur 4.2 - Risicokompas WNZ



Bron: Gemeente Zaanstad.<sup>44</sup>

#### *Hoog risicoprofiel vereist halfjaarlijkse risicoanalyses*

Gezien het hoge risicoprofiel van de deelneming heeft WNZ een hoog toezichtarrangement.<sup>214</sup> Dit houdt in dat er voor de verbonden partij twee keer per jaar een risicoanalyse met beheersmaatregelen zou moeten worden opgesteld. Eerder geïventariseerde risico's moeten worden geactualiseerd en er moet worden gekeken naar actuele ontwikkelingen en de daaruit volgende risico's. Het zou gaan om zowel financiële als niet-financiële risico's. Waar nodig moet er ook een link gelegd worden met de paragraaf Weerstandsvermogen en risico's in de begroting en jaarrekening.<sup>215</sup> Het risicokompas en risicoprofiel zijn sinds het opstellen tijdens de oprichtingsfase niet meer aangepast. Volgens de ambtelijke organisatie zijn de risico's van WNZ de afgelopen jaren onverminderd hoog geweest, waardoor het risicokompas en risicoprofiel niet zijn bijgesteld.<sup>216</sup> Hierdoor valt echter niet op te maken of en hoe het risico sinds de oprichting is veranderd binnen de (bandbreedte van de) scores op de vier belangen.

#### *De halfjaarlijkse risicoanalyses zijn beknopt en niet navolgbaar*

Volgens de ambtelijke organisatie worden er geen aparte documenten opgesteld voor het toezichtarrangement, de risicoanalyse met beheersmaatregelen en de beleidsmatige en financiële check.<sup>217</sup> De organisatie doet, als vast onderdeel van de P&C-cyclus, twee keer per jaar een uitvraag van de risico's binnen de organisatie. De uitgevraagde risicoanalyse

<sup>44</sup> Figuur staat niet in de begroting of de jaarrekening van de gemeente Zaanstad. Deze is door de ambtelijke organisatie aangeleverd (zonder bron of datum).



van WNZ wordt één keer per jaar zwaarder besproken; de andere keer is deze analyse lichter van aard. Het betreft hier vooral het financieel risico met het oog op het weerstandsvermogen.<sup>218</sup> Deze analyses vanuit Business Control zijn financieel gedreven en toegespitst op het aandeel, de voorziening en het weerstandsvermogen. De risicoanalyses worden gefaciliteerd door Business Control. Het eigenaarschap van risico's ligt in de lijn. Business Control heeft hierin uiteraard een adviserende (en ook wel een licht sturende) rol. Er zijn geen gespreksverslagen van deze risicoanalyses; de beschikbare documentatie staat opgeslagen in Naris.<sup>45</sup> Hierin zijn risico-omschrijvingen, risicopercentages, de financiële impact van het risico en beknopte toelichtingen opgenomen (ten aanzien van het financiële risico).<sup>219</sup> De toepassing van deze tussentijdse risicoanalyses zijn daarmee niet navolgbaar voor derden.

Daarnaast wordt vanuit de paragraaf Verbonden partijen twee keer per jaar (op basis van het risicoprofiel van de verbonden partij) naar WNZ gekeken. In dit halfjaarlijkse overleg is de insteek het actualiseren van WNZ vanuit de inhoudelijke aspecten (de opdrachtgeversrol).<sup>220</sup> De betreffende elementen komen aan bod in de jaarrapportage van de gemeente Zaanstad in de paragraaf Verbonden partijen.

We hebben tijdens het onderzoek geen verdere stukken ontvangen over de risicoanalyse, beheersmaatregelen en bijbehorende onderbouwing.

#### *Gebrekkige dossiervorming*

Tijdens het onderzoek hebben we geconstateerd dat het dossier niet op orde was. Onder andere de laatste versie van de businesscase ontbrak. Verder moest een aantal kwartaalrapportages worden opgevraagd bij WNZ. Ook was binnen de ambtelijke organisatie niet altijd duidelijk wat de definitieve versie van bepaalde documenten was, zoals de *Aandeelhoudersovereenkomst* en de statuten. Dit blijkt onder meer uit de verschillende versies die we van bepaalde documenten hebben ontvangen. Naast de statuten, overeenkomsten, kwartaalrapportages en de oorspronkelijke businesscase zou het dossier ook beheersmaatregelen met een logboek moeten bevatten, dat inzicht zou moeten geven in de frequentie en de inhoud van gesprekken met WNZ. Het is opmerkelijk dat een dergelijk dossier niet beschikbaar is: zeker voor een deelneming met een hoog risico is het belangrijk dat informatie makkelijk terug te vinden is. De gebrekkige dossieropbouw is niet alleen problematisch voor de navolgbaarheid, maar ook voor de continuïteit gezien de vele personele wisselingen op het dossier.<sup>221</sup>

#### *Hoewel WNZ een hoog risicoprofiel heeft, is er onvoldoende proactieve sturing*

Bij een hoog risicoprofiel van een deelneming zou er sprake moeten zijn van intensief ambtelijk beheer. Er dient sprake te zijn van 'proactieve sturing'. We zien dat er bij WNZ onvoldoende sprake is van proactieve sturing. Voor een verdere toelichting zie hoofdstuk 6.

---

<sup>45</sup> De gemeente Zaanstad gebruikt Naris (risicomanagement software) om risico's inzichtelijk te maken en te beheersen.

## 4.3 Beheersing maatschappelijke risico's

In deze paragraaf gaan wij nader in op welke maatschappelijke risico's er geïdentificeerd zijn en welke beheersmaatregelen hieraan gekoppeld zijn. De belangrijkste maatschappelijke risico's hebben betrekking op duurzaamheid, openheid en betaalbaarheid. Dit onderzoek heeft niet tot doel om concreet vast te stellen wat de omvang van deze maatschappelijke risico's daadwerkelijk is. Wel beoordelen wij of deze risico's gedurende het proces voldoende in beeld zijn geweest en of er beheersmaatregelen zijn getroffen.

### 4.3.1 Duurzaamheid onder druk

#### *Verminderen draagvlak voor biomassacentrale vormt risico*

Gedurende de ontwikkeling van het warmtenet vermindert het draagvlak voor biomassa. Ten tijde van de ontwikkeling van de biomassacentrale van Bio Forte en de oprichting van WNZ werden houtgestookte biomassacentrales nog gezien als een duurzame warmtebron. Gedurende de ontwikkeling van het warmtenet slaat de publieke opinie echter om ten aanzien van houtige biomassa. Er ontstaat steeds meer weerstand tegen de biomassacentrale. Ook het politieke draagvlak in de gemeenteraad voor de biomassacentrale neemt af. De gemeenteraad wordt steeds kritischer op het gebruik van biomassa en vraagt het college te onderzoeken hoeveel jaar de werking van de biomassacentrale verkort kan worden en welke consequenties dit heeft. De gemeenteraad vraagt bovendien binnen de bestuursperiode (2018-2022) te rapporteren over een alternatief.<sup>222</sup>

#### *Risico wegvallen draagvlak biomassa wordt beheerst door inrichten klankbordgroep*

In 2020 wordt een klankbordgroep van raadsleden, vakspecialisten en de wethouder Duurzaamheid opgericht. Het doel van de klankbordgroep is om de gemeenteraad te betrekken bij de totstandkoming van een inventarisatie rondom de haalbaarheid van alternatieve duurzame warmtebronnen voor het warmtenet in Zaanstad.<sup>223</sup> Om het risico op het wegvallen van politiek draagvlak te beheersen, zou de klankbordgroep worden betrokken bij de naleving van afspraken over de inzet van bio-grondstoffen en de uitstoot van de centrale, net als over de vorderingen bij de ontwikkeling van nieuwe duurzame warmtebronnen. In de praktijk blijkt de scope van de klankbordgroep veel kleiner. Daarnaast geeft de gemeente Zaanstad voorlichting over bio-grondstoffen en de stand van zaken rondom de ontwikkeling van alternatieve warmtebronnen, zoals geothermie en aquathermie.<sup>224</sup>

#### *Bio Forte dreigt emissienormen te overschrijden*

Hoewel het aansluiten op een warmtenet leidt tot CO<sub>2</sub>-reductie, komen er bij het verbranden van biomassa ook andere emissies vrij, zoals stikstofdioxide en ammoniak. Deze emissies zijn schadelijk voor natuur en milieu. Om in aanmerking te komen voor een vergunning, moest worden aangetoond dat de biomassacentrale minder stikstofdioxide en ammoniak uitstoot dan de gasketels. Bio Forte had al middels een maatwerkvoorschrift strengere emissienormen laten opleggen dan het wettelijk gezien verplicht was voor de uitstoot van stikstofdioxide, zwaveldioxide en fijnstof. De uitspraak van de Raad van State

had tot gevolg dat het Programma Aanpak Stikstof (PAS)<sup>46</sup> niet als basis voor toestemming voor activiteiten mag worden gebruikt. Ontwikkelaars mogen niet meer vooruitlopen op berekeningen van toekomstige maatregelen om de neerslag van stikstof te voorkomen. De beschikbare stikstofruimte in de natuurvergunning voor Bio Forte is daarmee nog kleiner geworden. Voor Bio Forte betekende dit een beperking van de aanwezige capaciteit van de biomassacentrale.<sup>225</sup>

*Het risico wordt beheerst door inperken productie biomassacentrale en overleg met Bio Forte en omgevingsdiensten*

Om te voorkomen dat de emissienormen worden overschreden, draait de biomassacentrale nu op 70% van zijn capaciteit.<sup>226</sup> In december 2021 is de biomassacentrale enkele weken stilgelegd om te voorkomen dat de centrale meer ammoniak uitstoot dan toegestaan.<sup>227</sup> De warmteproductie werd vervolgens overgenomen door de gasgestookte hulpwarmtecentrales.<sup>228</sup> Voor wat betreft de uitstoot van ammoniak heeft Bio Forte de installatie aangepast en de ammoniakuitstoot verder verlaagd. Door de uitstoot ook zelf te meten, voorkomt Bio Forte dat de biomassacentrale de toegestane normen overschrijdt.<sup>229</sup> De gemeente Zaanstad blijft verder actief in gesprek met de exploitant van de biomassacentrale en de betrokken omgevingsdiensten over de naleving van de uitstootlimieten.<sup>230</sup>

*Beperking stikstofruimte leidt tot beperking productiecapaciteit*

De beheersmaatregel om de productiecapaciteit van de biomassacentrale te beperken, heeft echter ook negatieve bijeffecten voor de duurzaamheid. De uitstootruimte in de natuurvergunning (stikstof/ammoniakruimte) van de biomassacentrale is momenteel niet groot genoeg om te kunnen produceren volgens de initiële businesscase. In de originele opzet werd rekening gehouden met de productie en levering van 55.000-57.000 gigajoule duurzame warmte per jaar door Bio Forte. Door het aanpassen van de stikstofruimte in de natuurvergunning kan de biomassacentrale niet op volledige capaciteit draaien.<sup>231</sup>

*Beperking productiecapaciteit leidt tot lager aandeel duurzame warmte*

Omdat de capaciteit van de biomassacentrale niet volledig benut kan worden en er nog geen zicht is op een aanvullende duurzame warmtebron, zal het aandeel duurzame warmte in het netwerk afnemen indien er meer woningen aansluiten. Dit blokkeert de verdere groei van het warmtenet aangezien de (potentiële) afnemers moeten voldoen aan wetgeving (nieuwbouw via BENG), duurzaamheidsafspraken (woningbouw via AEDS) en aan bepaalde duurzaamheidsparameters (EOR-waarden).<sup>232</sup> De EOR-doelstelling staat hierdoor onder druk. Door een lager aandeel duurzame warmte wordt het moeilijker en duurder om aan de wettelijke BENG-normen (Bijna Energieneutrale Gebouwen)<sup>233</sup> te voldoen voor de ontwikkelaars van nieuwbouw, bijvoorbeeld Oostzijderpark.<sup>234</sup> De BENG-

---

<sup>46</sup> Op 29 mei 2019 oordeelde de Raad van State dat het PAS in strijd was met de Europese Habitatrichtlijn. Hierdoor is voor projecten waarvoor onder het PAS geen vergunning nodig was maar een melding, onder de Wet natuurbescherming toch een vergunning nodig. Bron: <https://www.aanpakstikstof.nl/vergunningverlening/pas-meldingen>

normen stellen dat bij nieuwbouw niet alleen rekening moet worden gehouden met een goede isolatie en met energiezuinige installaties, maar ook met het gebruik van duurzame energie.

#### *Gemeente Zaanstad onderzoekt mogelijkheid salderen*

De gemeente Zaanstad zoekt daarom actief naar mogelijkheden om de stikstofruimte in de natuurvergunning te vergroten. Er wordt met name ingezet op interne saldering.<sup>47</sup> Een voorbeeld hiervan is de aansluiting van het gebouw van de Veiligheidsregio. Hierdoor is de vergunning van Bio Forte dit jaar een beetje ruimer geworden en kunnen de lopende ontwikkelingen beter worden gefaciliteerd (maar het is nog niet voldoende voor het faciliteren van nieuwe projecten). Een andere optie die onderzocht wordt, is of Bio Forte gebruik kan maken van de vrijgevallen stikstofruimte die is ontstaan door het sportcomplex Hoornseveld (onder andere Zwembad De Slag) aardgasvrij te maken. Hiermee kan het overschot aan stikstofuitstoot bij Bio Forte worden gecompenseerd (extern salderen<sup>48</sup>). Er is nog geen zicht op extra uitstootruimte binnen de vergunning.<sup>235</sup>

#### *De ontwikkeling van alternatieve duurzame warmtebronnen blijft achter*

Door de kritiek op het gebruik van biomassa en de productielimiet van Bio Forte groeit de urgentie om snel alternatieve duurzame warmtebronnen te ontwikkelen. Nieuwe duurzame warmtebronnen zijn noodzakelijk voor verdere aansluitingen. Als er onvoldoende voortgang wordt geboekt op de ontwikkeling van nieuwe duurzame warmtebronnen, zal de uitbreiding van het warmtenet bovendien langer duren en de biomassacentrale langer blijven werken.<sup>236</sup> De ontwikkeling van duurzame warmtebronnen blijft echter achter.

De afgelopen jaren heeft de gemeente Zaanstad vooral gewerkt aan het opstellen van strategisch beleid ten aanzien van de energietransitie, zoals de *Regionale Energiestrategie* en de *Transitievisie Warmte*. Een duidelijke bronnenstrategie ontbreekt vooralsnog. Zowel een overkoepelende bronnenstrategie als een concretere uitwerking van beschikbare alternatieven (bijvoorbeeld restwarmte industrie) ontbreekt. Volgens de ambtelijke organisatie heeft een dergelijke overkoepelende bronnenstrategie voor heel Zaanstad geen meerwaarde, omdat de context dynamisch is en de wetgeving vaak verandert. Er wordt daarom per casus gekeken naar de meeste passende warmtebron. De gemeente Zaanstad

---

<sup>47</sup> Als een activiteit die stikstof uitstoot wijzigt of nieuw is binnen een project, kan soms de toename van de depositie (stikstofneerslag) ongedaan gemaakt worden binnen het project door aanpassingen op dezelfde locatie. Als de nieuwe situatie niet leidt tot een toename van stikstofdepositie op stikstofgevoelige en (bijna) overbelaste habitattypen in een Natura 2000-gebied, spreken we van intern salderen. Bron: <https://www.bij12.nl/onderwerpen/stikstof-en-natura2000/vergunningen-en-toestemmingsbesluiten/intern-salderen/> (Laatst geraadpleegd op 13 september 2023).

<sup>48</sup> Als het niet mogelijk is dit via intern salderen te regelen, dan is dit op te lossen door bijvoorbeeld een bedrijf op te kopen van een ondernemer die stopt. De stikstofemissie van dat bedrijf kan worden overgenomen en daar kan tot 70% van gebruik worden gemaakt. Daarmee wordt het probleem van extra stikstofuitstoot buiten het project of activiteit opgelost. Dit noemen we extern salderen. Bron: <https://www.bij12.nl/onderwerpen/stikstof-en-natura2000/vergunningen-en-toestemmingsbesluiten/intern-salderen/> (Laatst geraadpleegd op 13 september 2023).

worstelt überhaupt met het vinden van alternatieve duurzame warmtebronnen omdat er weinig duurzame warmtebronnen in de gemeente Zaanstad aanwezig zijn. Het toekennen van de juiste bron aan de juiste plaats volgt pas in tweede instantie. De aanwezigheid van een alternatieve warmtebron is op dit moment daarom leidend. De gemeente neemt hierbij het initiatief en faciliteert op wijkniveau haalbaarheidsstudies.<sup>237</sup> Zo is er bijvoorbeeld in opdracht van de gemeente Zaanstad een quickscan uitgevoerd door het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier naar de potentie van aquathermie voor nieuwbouwprojecten in verschillende gebieden.<sup>238</sup> Ook is de potentie van aquathermie uit de Zaan onderzocht voor Zaandam Centrum Oost. Daarnaast is er een haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd naar de potentie van aquathermie uit de Jagersplas voor de Kogerveldbuurt Oost. Verder lopen er verkenningen naar diverse uitkoppelingsmogelijkheden voor restwarmte/energie.<sup>239</sup>

#### *Beheersmaatregelen voor uitblijven nieuwe duurzame warmtebronnen*

Om dit risico te beheersen, wordt er samen met de provincie Noord-Holland en met de Metropoolregio Amsterdam (MRA) actief opgetrokken in het dossier.<sup>240</sup> De gemeente Zaanstad neemt deel aan de MRA-werkgroep Biomassa en het warmte-koude-programma.<sup>241</sup> Ook worden de raadsleden geïnformeerd over de ontwikkelingen op het gebied van alternatieve warmtebronnen.<sup>242</sup>

### **4.3.2 Betaalbaarheid onder druk**

#### *Energiecrisis heeft impact op businesscase ketenpartners*

Een van de oorspronkelijke uitgangspunten was dat de ontwikkeling van een warmtenet moest bijdragen aan een financieel aantrekkelijk alternatief ten opzichte van gas. Zoals eerder besproken (zie paragraaf 2.1.8 *Intentieovereenkomst*) zijn er met de woningcorporaties afspraken gemaakt ten aanzien van de korting op de warmtetarieven, indexering en looptijd van de leveringscontracten. Door de internationale energiecrisis en de hoge gasprijzen zijn deze afspraken onder druk komen te staan.

De stijging van de energieprijzen zorgt voor hogere productiekosten voor ketenpartners Equans en Bio Forte. Als de prijs van aardgas stijgt, stijgen de productiekosten van warmte ook. Een deel van de warmte wordt namelijk opgewekt met gas. Ook de prijzen van alternatieve brandstoffen (zoals biomassa) zijn aan gas gerelateerd en de afgelopen tijd toegenomen. Equans en Bio Forte maken dan meer inkoopkosten om warmte te genereren. Deze kunnen niet zonder meer worden doorberekend aan de klant, omdat afgesproken is dat de verkoopprijs voor warmte voor langere tijd vastligt.

#### *Risico hoge energieprijzen onvoldoende in beeld en beheersmaatregelen onduidelijk*

De impact van de hoge energieprijzen wordt volgens ons onvoldoende inzichtelijk gemaakt in de P&C-stukken. Ook is onduidelijk in hoeverre hier nu beheersmaatregelen voor worden getroffen.

### 4.3.3 Openheid onder druk

#### *Nieuwe Warmtewet beoogt nieuwe marktordening*

Ten tijde van het rekenkameronderzoek werden er belangrijke wijzigingen voorbereid in de energiewetgeving. Onder andere de huidige Warmtewet wordt herzien. De *Wet Collectieve Warmte (Wcw)*, moet nog aangeboden worden aan de Tweede Kamer.<sup>49243</sup>

#### *Wet collectieve warmte (Wcw)*

Collectieve warmtesystemen hebben een belangrijk aandeel in de verduurzaming van de gebouwde omgeving. Om de voorziene groei mogelijk te maken, is een duidelijkere marktordening nodig en daarom wordt de wetgeving aangepast.

Met de Wcw wordt in hoofdzaak invulling gegeven aan:

- de taak en bevoegdheid van gemeenten om te bepalen door wie, waar en wanneer er een collectieve warmtevoorziening wordt aangelegd;
- meer transparantie rondom de tarieven en tariefregulering op basis van de werkelijke kosten;
- betere borging van de duurzaamheid en leveringszekerheid.

Daarna heeft de minister voor Klimaat en Energie in het wetsvoorstel opgenomen dat gemeenten alleen warmtebedrijven voor nieuwe warmtekavels kunnen aanwijzen, wanneer de infrastructuur in handen is van één of meerdere publieke partijen of wanneer één of meerdere publieke partijen doorslaggevende zeggenschap hebben over de infrastructuur (door een meerderheidsaandeel).<sup>244</sup>

#### *College heeft zorgen over verenigbaarheid Zaaans model met nieuwe Warmtewet*

Voor de gemeente Zaanstad is het belangrijk om te weten of de huidige organisatie van het warmtenet verenigbaar is met de nieuwe *Warmtewet*. De minister neemt de zorgen over verenigbaarheid serieus, mede gelet op het belang van de voortgang van de energietransitie. Daarom worden op dit moment samen met de betrokken partijen zogenaamde 'botsproeven' georganiseerd. Hierin wordt bezien of en in hoeverre bestaande systemen en initiatieven passen binnen het wetsvoorstel. De uitgevoerde 'botsproeven' hebben niet tot een fundamentele wijziging van de standpunten geleid.<sup>245</sup> Er is voor de constructie van WNZ geen direct risico ontstaan, omdat de minister een ingroeiperiode van zeven jaar en een overgangsrecht voor bestaande situaties en voorgenomen initiatieven in het wetsvoorstel Wcw zal opnemen.<sup>246</sup>

#### *Risico wordt beheerst door actieve lobby*

De gemeente Zaanstad beheerst dit risico door in verschillende gremia (onder andere

---

<sup>49</sup> Gedurende het onderzoek is het kabinet Rutte IV gevallen. Het kabinet was daarmee demissionair. Het was nog onduidelijk welke wetsvoorstellen nog behandeld zouden worden door het demissionaire kabinet en welke wetsvoorstellen controversieel zouden worden verklaard. Het is goed mogelijk dat wetgeving met betrekking tot klimaat en stikstof niet behandeld zal worden.



VNG) invloed uit te oefenen op de ontwikkeling en implementatie van de nieuwe *Warmtewet*. Het Zaanse model van een open net wordt actief als landelijk voorbeeld onder de aandacht gebracht om zo het model van een open net te borgen in de nieuwe wetgeving.<sup>247</sup>

## 4.4 Beheersing juridische risico's

In deze paragraaf gaan wij nader in op welke juridische risico's geïdentificeerd zijn en welke beheersmaatregelen hieraan gekoppeld zijn. De belangrijkste juridische risico's hebben betrekking op het risico van ongeoorloofde staatssteun en de aanbestedingsregels. Dit onderzoek heeft niet tot doel om vast te stellen of er sprake is van ongeoorloofde staatssteun of het overtreden van de aanbestedingsregels. Dit kan uitsluitend door een rechter worden bepaald. Wel beoordelen wij of deze risico's gedurende het proces voldoende in beeld zijn geweest en of er beheersmaatregelen zijn getroffen.

### 4.4.1 Staatssteun

*Bij participatie in een deelneming kan er sprake zijn van staatssteun*

Bij de aanleg en het beheer van WNZ worden gemeentelijke (publieke) gelden aangewend en dient de gemeente bedacht te zijn op staatssteunproblematiek. Staatssteun is het direct dan wel indirect verstrekken van financiële steun aan ondernemingen door overheden. De Europese Unie (EU) wil gelijke concurrentievoorwaarden scheppen voor alle ondernemingen op de interne markt en heeft daarom staatssteunregels opgesteld om eventuele steun door overheden in goede banen te leiden. Deze staatssteunregels zijn neergelegd in het *Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie* (VWEU).<sup>248</sup> Staatssteun aan ondernemingen moet in principe vooraf ter goedkeuring worden voorgelegd aan de Europese Commissie (EC).

*Steun voor stadsverwarming tot € 20 miljoen is vrijgesteld*

Er kan sprake zijn van geoorloofde en ongeoorloofde staatssteun. Sommige staatssteun is wél geoorloofd, wanneer de steun voldoet aan de voorwaarden uit één van de vrijstellingsverordeningen. In de *Algemene Groepsvrijstellingsverordening* (AGVV) zijn bepaalde steuncategorieën vrijgesteld. Het gaat om onderwerpen waaraan de EC een groot belang toekent, zoals innovatie en duurzaamheid. Eén van deze categorieën is investeringssteun voor een distributienetwerk voor stadsverwarming of -koeling. Op grond van de AGVV is bepaald dat steun tot € 20 miljoen voor het installeren van een systeem voor energie-efficiënte stadsverwarming en -koeling is vrijgesteld.<sup>249</sup> Bij het bepalen van de hoogte van het drempelbedrag dient rekening te worden gehouden met eventuele steun door andere overheden voor dezelfde kosten: de zogeheten cumulatiebepalingen bij staatssteun.<sup>250</sup>

*Voor steun verleend onder de vrijstellingsverordening geldt een kennisgevingsplicht*

Decentrale overheden, die steun verlenen onder toepassing van een vrijstellingsverordening, zijn vrijgesteld van de meldplicht. In plaats daarvan moeten decentrale overheden wel **een kennisgevingsprocedure** doorlopen. Een



kennisgevingsprocedure is een procedure waarbij, in dit geval, de gemeente Zaanstad, de EC op de hoogte stelt van een steunmaatregel. Een kennisgeving op grond van de AGVV **moet binnen twintig dagen na** de inwerkingtreding van een steunregeling of verlening van individuele steun gedaan worden. Een overschrijding van de termijnen maakt dat niet aan de voorwaarden van de betreffende vrijstellingsverordening wordt voldaan. Een te late kennisgeving leidt daarmee tot het risico dat steun onrechtmatig is verleend, zodat die teruggevorderd moet worden.<sup>251</sup>

*Gemeente is bij oprichting alert geweest op risico staatssteun*<sup>50</sup>

De stadsadvocaat heeft tijdens de oprichtingsfase in 2017 de juridische risico's rondom staatssteun voor verschillende vormen van financiering onderzocht. Op basis van het juridisch advies concludeert het college dat de participatie van de gemeente Zaanstad in Warmtenetwerk Zaanstad staatssteunrechtelijk gezien verenigbaar is met de interne markt en dus niet hoeft te worden aangemeld. Het college is van mening dat een financiering door middel van een aandelenparticipatie niet aanbestedingsplichtig hoeft te zijn indien aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan en bepaalde risico's worden beheerst.<sup>252</sup> De juridische alertheid was volgens Business Control alleen noodzakelijk bij de oprichting, omdat op dat moment de gemeente Zaanstad de financiering beschikbaar heeft gesteld. Daarna was het volgens Business Control niet meer nodig hiernaar te kijken, omdat er geen sprake was van gemeentelijke financiering boven het bedrag dan waartoe reeds was besloten bij het besluit tot participatie in WNZ.<sup>253</sup>

*Publieke bijdrage WNZ onder steunplafond en kennisgevingsprocedure van toepassing*

Omdat de provincie Noord-Holland via het Participatiefonds Duurzame Energie Noord-Holland en als aandeelhouder van Duurzame Energie Netwerken Noord-Holland B.V. (DENH) indirect deelneemt in Warmtenetwerk Zaanstad dient bij het bepalen van de hoogte van steun rekening te worden gehouden met de bijdrage van de provincie Noord-Holland. De gezamenlijke inbreng van de verschillende overheden overschrijdt het maximale steunplafond van € 20 miljoen niet, zodat bij oprichting geen sprake is geweest van ongeoorloofde cumulatie van steun. Omdat de steun overeenkomstig de AGVV wordt verleend, dient enkel een kennisgeving aan de EC te worden verzonden.<sup>254</sup>

*Gemeente slaat kennisgevingsplicht per abuis over*

Na oprichting van WNZ was de gemeente minder alert op het risico van staatssteun. De gemeente Zaanstad had tijdig een kennisgevingsplicht moeten doen, maar dat is over het hoofd gezien.<sup>255</sup> Wel is deze omissie door de juridische controller ontdekt tijdens het invullen van de jaarlijkse staatssteunmonitor.

*Tijdens het repareren van de omissie kan gemeente geen rechtmatige stortingen doen*

De gemeente Zaanstad heeft deze omissie hersteld via een reparatieprocedure: de

---

<sup>50</sup> Ons onderzoek heeft niet tot doel om een second opinion uit te voeren naar het onderzoek van de stadsadvocaat. Met andere woorden: in dit rekenkameronderzoek is alleen vastgesteld dat de gemeente juridisch alert is geweest door de juridische aspecten rondom staatssteun door de stadsadvocaat te laten beoordelen in de oprichtingsfase.

zogenoemde ‘non-notificé-procedure’. Bij deze procedure is de gemeente Zaanstad begeleid door het ministerie van Binnenlandse Zaken. Zolang de non-notificé-procedure niet was afgerond, kon de gemeente Zaanstad geen (aanvullende) (agio)stortingen doen, omdat betalingen dan juridisch gezien onrechtmatig zouden zijn.<sup>256</sup> Het overslaan van de kennisgevingsplicht heeft ook financiële consequenties gehad (zie paragraaf 4.6.3). Na het doorlopen van de non-notificé-procedure heeft de gemeente Zaanstad een *Comfort Letter* ontvangen<sup>51</sup>.

*Comfort letter is voorlopige conclusie en geen definitief oordeel EC*

In de jaarstukken van 2021 staat dat de gemeente Zaanstad in april 2021 van de EC bericht heeft ontvangen waarin staat dat er **definitief** geen sprake is van staatssteun.<sup>257</sup> Uit de *Comfort Letter* blijkt dat de gemeente Zaanstad op 12 april 2022 een **voorlopige conclusie** ontvangt van de bevoegde dienst van het Directoraat-Generaal (DG) van Concurrentie van de EC. De voorlopige conclusie houdt in dat de maatregelen geen staatssteun inhouden. Kanttekening die in de brief staat, is dat het **niet een definitief standpunt** is van de EC zelf, maar alleen een voorlopig standpunt van de DG van Concurrentie, gebaseerd op de beschikbare informatie van dat moment.<sup>258</sup> Toch geeft de *Comfort Letter* van de EC de gemeente een bepaalde mate van zekerheid vanwege twee redenen. Ten eerste geeft de EC aan dat zij in de nabije toekomst niet een grondiger onderzoek naar de zaak zal ondernemen. Ten tweede zal de EC een *Comfort Letter* niet intrekken of een daarmee strijdige beschikking geven, tenzij een wezenlijke verandering in de feiten of omstandigheden zich zou voordoen.<sup>259</sup>

*Bij aanvullende investeringen is opnieuw alertheid op staatssteun vereist*

De *Comfort Letter* is destijds gegeven op basis van de toen geldende parameters voor het project. Een hernieuwde staatssteuntoets zal pas moeten worden uitgevoerd wanneer WNZ een beroep zou doen op haar aandeelhouders om extra kapitaal te storten, bovenop het bedrag waartoe door aandeelhouders (en dus ook de gemeente) reeds is besloten. Het is denkbaar dat in dat geval de omstandigheden zodanig zijn gewijzigd dat opnieuw moet worden getoetst aan de staatssteunregels.<sup>260</sup>

#### 4.4.2 Aanbestedingsregels

*Bij aanleg en exploitatie warmtenet moet rekening gehouden worden met aanbestedingsregels*

De gemeente loopt juridische risico's indien zij de regels voor aanbesteding overtreedt. Ondernemers die vinden dat de overheid de aanbestedingsprocedures niet (juist) heeft toegepast, kunnen een klacht indienen of naar de rechter stappen.

*Overheidsopdrachten zijn aanbestedingsplichtig*

Als de gemeente de ontwikkeling van een lokaal warmtenet ondersteunt, doet zich de

---

<sup>51</sup> Een ‘Comfort Letter’ is geen formeel besluit van de EC en is derhalve niet bindend voor de nationale rechter of de EC, maar verstrekt comfort. Normaliter volgt er geen definitief besluit, omdat de EC in een comfort letter uiteenzet waarom een specifiek steunvoornemen niet als staatssteun wordt gekwalificeerd.

vraag voor of de gemeente de aanleg en/of de exploitatie van het warmtenet moet aanbesteden. Om vast te stellen of er sprake is van een aanbestedingsplicht dient bepaald te worden of er sprake is van een **overheidsopdracht**. In dat geval is de opdracht namelijk aanbestedingsplichtig. Een overheidsopdracht is in de *Aanbestedingswet (2012)*<sup>261</sup> gedefinieerd als een:

- schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel;
- die tussen één of meer ondernemers en één of meer aanbestedende diensten is gesloten;
- en die betrekking hebben op de uitvoering van werken, de levering van producten of de verlening van diensten in de zin van Richtlijn 2014/24.<sup>262</sup>

*Bij oprichting is het college juridisch alert*

De stadsadvocaat heeft de juridische risico's rondom aanbestedingsregels onderzocht bij verschillende financieringsvormen, zoals een achtergestelde lening en aandelenparticipatie.

*Participatie is mogelijk, maar gemeente kan dan geen afdwingbare eisen stellen*

De gemeente Zaanstad stelt dat participatie van de gemeente in WNZ niet aanbestedingsplichtig is, indien de gemeente geen afdwingbare prestaties eist in ruil voor haar financiële bijdrage. De gemeente mag ook geen eisen stellen aan de aanleg en exploitatie van het warmtenet die verder gaan dan de eisen die de gemeente op grond van haar publiekrechtelijke bevoegdheden kan stellen.<sup>263</sup> Als slechts één van deze twee voorwaarden ontbreekt, wordt het risico groter dat er sprake is van een aanbestedingsplichtige opdracht.

*Gemeente kiest aandelenparticipatie vanuit de wens om invloed en zeggenschap te hebben*

De gemeente heeft uiteindelijk gekozen voor aandelenparticipatie vanuit de wens om invloed en zeggenschap te hebben op het realiseren van de maatschappelijke doelen. De gedachte van de gemeente was dat je als aandeelhouder meer invloed hebt dan met een achtergestelde lening waarmee je ontvanger bent van rente.

*Aanbestedingsrechtelijke risico beheerst door publicatie*

Het aanbestedingsrisico kan enigszins worden beheerst door een vooraankondiging van de voorgenomen overeenkomst te doen in het *Publicatieblad* van de EU. De publicatie van de voorgenomen aandeelhoudersovereenkomst heeft plaatsgevonden.<sup>264</sup> De termijn liep van 30 mei 2017 tot en met 19 juni 2017. Concurrenten die na 19 juni 2017 het bezwaar maken dat er wel sprake is van een overheidsopdracht, kan tegengeworpen worden dat zij eerder de mogelijkheid hadden hun zienswijze bekend te maken en dat zij nu geacht worden geen toegang meer te hebben tot de beroepsprocedures. Dit biedt geen absolute rechtszekerheid, maar minimaliseert de aanbestedingsrechtelijke risico's.

## 4.5 Beheersing bestuurlijke en organisatorische risico's

### 4.5.1 Rolzuiverheid directie

#### *Ambtelijke organisatie is kritisch op functioneren directie*

De ambtelijke organisatie is kritisch op het functioneren van de directie van WNZ. De uitrol van Fase I loopt achter op de planning. Volgens de ambtelijke organisatie gebeurt er te weinig om tot de gewenste uitrol van het warmtenet en verdere bronverkenning/ontwikkeling te komen.<sup>265</sup> Een heldere rolverdeling tussen de gemeente Zaanstad en WNZ lijkt te ontbreken. Er is nu onduidelijkheid over wie er verantwoordelijk is voor het contacteren van nieuwe afnemers in de nieuwbouw en de woningcorporaties, net als over wie er verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van nieuwe warmtebronnen.<sup>266</sup>

#### *Partijen verschillen van mening over wie verantwoordelijk is voor bronontwikkeling*

Partijen verschillen van mening over wie verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van nieuwe duurzame warmtebronnen. Nieuwe warmtebronnen zijn noodzakelijk voor een verdere uitbreiding van het aantal aansluitingen. Binnen de ambtelijke organisatie wordt er verschillend gedacht. Sommige ambtenaren zien dit als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de gemeente Zaanstad en WNZ, terwijl anderen dit zien als een taak van de directie van WNZ; de gemeente Zaanstad zou erop moeten toezien dat de directeur van WNZ zich beperkt tot zijn opdracht: het ontwikkelen en exploiteren van een warmtenet.<sup>267</sup> Ook de directeur heeft zijn eigen rolopvatting. Volgens de directeur van WNZ is hij primair verantwoordelijk voor de realisatie en exploitatie van de warmteinfrastructuur en dus niet voor de ontwikkeling van nieuwe warmtebronnen.<sup>268</sup>

#### *Partijen verschillen van mening over toepassing groepsverbod*

Verder verschillen de partijen van mening of het groepsverbod van Firan actieve deelname van WNZ in bronontwikkeling in de weg te staat.<sup>269</sup> Volgens de Wet onafhankelijk netbeheer, ook wel de Splitsingswet genoemd, mogen eigendom en beheer van het energienetwerk niet in dezelfde handen zijn als het eigendom en beheer van de energiebron en de energielevering. Dit wordt ook wel het groepsverbod genoemd.<sup>270</sup> Firan stelt dat zij zich vanwege hun positie als netbeheerder niet te nadrukkelijk mogen bezighouden met warmtebronontwikkeling. De gemeente Zaanstad vindt dat rekening moet worden gehouden met het groepsverbod, maar Firan mag wel samenwerken met andere partijen. Volgens Zaanstad staat het groepsverbod niet in de weg van activiteiten op het gebied van verkenning en ontwikkeling.<sup>271</sup> Ook de directeur van WNZ ziet zich niet als hoofdverantwoordelijk voor de ontwikkeling van nieuwe warmtebronnen. De opstelling van de directeur van WNZ is wellicht te verklaren vanuit een verschil van rolopvatting over de functie van de directeur. De directeur heeft ook aangegeven dat er nu onvoldoende capaciteit is voor business development; daar is fulltime iemand voor nodig. De gemeente verwacht dat de directie van WNZ hier een voorstel voor ontwikkelt. WNZ heeft een Businessplan ontwikkeld, waarin de route is uitgestippeld om effectief om te gaan met het groepsverbod.<sup>272</sup>

*Gemeente Zaanstad geeft voorkeur aan een onafhankelijke directeur*

De ambtelijke organisatie heeft aangegeven dat het afvaardigen van een medewerker van Firan als gevolmachtigd directeur in de praktijk wat problemen oplevert. De ambtelijke organisatie vindt het daarom niet wenselijk dat de directeur geleverd wordt door de andere aandeelhouder. Ze zouden de voorkeur geven aan een onafhankelijke directeur (die niet een medewerker van Firan is).<sup>273</sup> De directeur zelf is zich bewust van zijn positie en geeft aan onafhankelijk en primair in het belang van WNZ te kunnen opereren.<sup>274</sup> Daarnaast wenst de gemeente Zaanstad een tweede directeur of business developer in te zetten als in iemand die zich naast de techniek juist meer bezig gaat houden met de commerciële kant van WNZ.

**4.5.2 Rolzuiverheid raad van toezicht***Raad van toezicht is betrokken bij opstellen strategie en beleid*

De raad van toezicht beperkt zich niet tot zijn toezichhoudende rol, maar opereert in de praktijk eerder als raad van advies (zie verder ook hoofdstuk 6). De raad van toezicht is betrokken bij het opstellen van strategie en beleid van WNZ (onder andere door het opstellen van *Businessplan Fase 2*).<sup>275</sup> De raad van toezicht gaat daarmee deels op de stoel zitten van de directeur.

*Voormalige combinatiefunctie concerndirecteur en lid RvT potentieel belangenconflict*

Tot 2021 zat de voormalige concerndirecteur in de raad van toezicht. Volgens het college zat de voormalige concerndirecteur op persoonlijke titel in de raad van toezicht. Dit houdt in dat een lid van de raad van toezicht zijn functie kan uitoefenen zonder last of ruggenspraak van de gemeente. De voormalige concerndirecteur was (weliswaar op persoonlijke titel) lid van de raad van toezicht en stuurde tegelijkertijd de ambtelijke organisatie aan als concerndirecteur. Dit zijn twee verschillende functies die een mogelijk potentieel belangenconflict in zich hebben. Bovendien geeft de ambtelijke organisatie aan dat zij ervan uitgaat dat de raad van toezicht in zijn adviezen ook zaken meeneemt die aansluiten bij de realiteit van een gemeente (omdat het 'Zaanse' RvT-lid ook kennis heeft van de Zaanse klimaatopgave, bouwopgave, gemeentelijke structuren en processen en specifieke Zaanse problemen, zoals een slappe bodem, bodemvervuiling en extreme stikstofbeperking).<sup>276</sup> De huidige concerndirecteur heeft er bij zijn aanstelling bewust voor gekozen om vanwege de rolzuiverheid niet plaats te nemen in de raad van toezicht en zo ook intern meer voor WNZ te kunnen betekenen.

**4.5.3 Rolzuiverheid ambtelijk apparaat***Strategisch adviseur tevens betrokken bij RvT*

In de periode 2019-2022 was de ambtenaar die betrokken was als strategisch adviseur bij WNZ tevens de strategisch adviseur van de concerndirecteur. Daarbij ondersteunde hij de concerndirecteur bij zijn functie als lid van de raad van toezicht. De strategisch adviseur was aanwezig bij de bijeenkomsten van de raad van toezicht en heeft hiervan de verslaglegging verzorgd. Ook was deze ambtenaar betrokken bij het opstellen van het

concept-businessplan Fase 2. De ambtenaar had echter geen formele rol. Hij was bijvoorbeeld niet benoemd als ambtelijke secretaris van de raad van toezicht.<sup>277</sup>

*Ambtelijke organisatie heeft wel beheersmaatregelen getroffen*

Aangezien het risico op rolvermenging niet benoemd wordt in de jaarstukken, zijn er ook geen beheersmaatregelen benoemd. Op een aantal punten heeft de ambtelijke organisatie wel aangegeven de rolzuiverheid te bewaken:

- Het door Zaanstad aangewezen lid neemt deel aan de RvT op persoonlijke titel;
- Ambtelijke medewerkers hadden direct contact met de wethouder, zonder tussenkomst van de toenmalige concerndirecteur;
- Rondom de AvA is er geen afstemming met de RvT over wat zij aan WNZ adviseren in de AvA.<sup>278</sup>

*Verbeteringen doorgevoerd, maar rolzuiverheid nog steeds een aandachtspunt*

Mede door het ontbreken van interne tegenspraak en het risico op rolvermenging bij verschillende functies vinden wij dat de bestuurlijke en organisatorische risico's bij WNZ onvoldoende beheerst worden. Wel zien wij in het laatste jaar meer bewustwording en de bovengenoemde verbeteringen. Zowel de ambtelijke organisatie als WNZ hebben aangegeven dat er sinds maart 2021<sup>279</sup> wordt gewerkt aan een strategie voor de ontwikkeling van Fase 2 en een bijpassende governancestructuur. In deze discussie zijn ook de invulling van de directie en de inrichting van het toezicht op de deelneming expliciet onderwerp van gesprek. Vooralsnog ligt hier nog geen concreet voorstel voor.

## **4.6 Beheersing financiële risico's**

In deze paragraaf gaan wij nader in op welke financiële risico's er geïdentificeerd zijn en welke beheersmaatregelen hieraan gekoppeld zijn. We zullen daarbij ingaan op de hoogte van de investering van de gemeente Zaanstad, de waardering van WNZ en de getroffen voorziening. Daarnaast gaan wij in op een aantal financiële ratio's en kengetallen, waaronder de winstgevendheid, de liquiditeit, solvabiliteit en rentabiliteit van WNZ over de boekjaren 2019 tot en met 2022. Deze indicatoren zijn belangrijk om inzicht te krijgen in de gezondheid en financiële toestand van WNZ. Het is van belang om deze indicatoren in samenhang te beoordelen.



#### 4.6.1 Investering, marktwaarde WNZ, voorziening en winstgevendheid

##### *Zaanstad heeft een aanzienlijk financieel belang in WNZ*

De gemeente Zaanstad participeert voor € 4,25<sup>52</sup> miljoen in WNZ.<sup>280</sup><sup>53</sup> De deelneming was bij aanvang op basis van de toenmalige businesscase gewaardeerd op € 1,95 miljoen. De gemeente heeft een voorziening gevormd voor de overige € 2,3 miljoen, ter afdekking van het risico van verlies van de inbreng in de deelneming. Deze voorziening is gedekt uit de reservering in het Investeringsfonds.<sup>281</sup>

##### *Risico dat de getroffen voorziening te laag is, wordt meegenomen in weerstandsvermogen*

Het risico dat de getroffen voorziening te laag blijkt te zijn (omdat de marktwaarde van de deelneming is gedaald) is opgenomen in de paragraaf Weerstandsvermogen bij het risicoprofiel van de gemeente Zaanstad als geheel. In de *Begroting 2019* is WNZ nieuw opgenomen in de risico-top 20. Daarbij worden de risicogebeurtenis en het risicogevolg omschreven, als de gevormde voorziening niet voldoende blijkt te zijn en de voorziening moet worden aangevuld. WNZ staat op nummer 18 in de risico-top 20 van de *Begroting 2019*.<sup>282</sup> In de begrotingen van 2020, 2021 en 2022 komt WNZ niet meer voor in de risico-top 20. Maar in de *Begroting 2023* staat WNZ op plek 15 in de risico-top 20, met een toegenomen risico. Hierbij staat als aanvullende opmerking bij de risicogebeurtenis: "te weinig gebruik van warmtenet".<sup>283</sup>

##### *College stelt risico te beheersen door actief te sturen op nieuwe aansluitingen*

Het college stelt dit risico 'actief' te beheersen door uitbreiding te agenderen in de AvA, waar de wethouder Financiën zitting heeft. Daarbij wordt genoemd dat de transitie in de markt naar een aardgasvrij gebouwde omgeving gunstig is voor het perspectief op nieuwe aansluitingen.<sup>284</sup>

##### *WNZ heeft in de eerste jaren verlies geleden*

De eerste jaren na oprichting heeft WNZ een negatief bedrijfsresultaat. In het eerste boekjaar (2019) heeft WNZ € 457.000 verlies geleden.<sup>285</sup> In het tweede boekjaar (2020) is het verlies € 221.000.<sup>286</sup> In het derde boekjaar (2021) was er wederom een verlies van € 457.000.<sup>287</sup> In het *Jaarverslag 2020* werd uitgegaan van een verminderde omzet in de eerste vijf jaar van in totaal € 600.000 ten opzichte van de initiële business case.<sup>288</sup> Het college geeft aan dat de winstgevendheid pas aan het eind van de looptijd zit. De looptijd is dertig jaar.

---

<sup>52</sup> In de feitelijke reactie wordt gesteld dat de werkelijke investering/participatie, zoals opgenomen in de boeken, € 4.199.000 bedraagt. Dit betreft de totale agiostorting die de gemeente moet doen. Daarnaast heeft de gemeente ook aandelen verworven. Dit verklaart naar onze mening het verschil.

<sup>53</sup> Onderdeel van het risicomangement bij verbonden partijen is dat ze ingedeeld worden in een risicoprofiel (hoog, midden of laag). Het risicoprofiel van een verbonden partij wordt bij oprichting bepaald en één keer in de vier jaar geëvalueerd. Op basis van het risicoprofiel wordt het toezicht vastgesteld. Bij een hoog risicoprofiel dient de governance vooraf vastgelegd te worden, daarnaast wordt er in de begroting en jaarrekening vaker en uitgebreider gerapporteerd. De raad dient geïnformeerd te worden wanneer het risicoprofiel wijzigt. Bron: Gemeente Zaanstad, *Jaarstukken 2018*, pp. 130-131.



#### 4.6.2 Rentabiliteit

##### *Rentabiliteit valt tegen, revolverendheid uit zicht*

Door de resultaten van WNZ wordt niet voldaan aan de gewenste rendementseisen; niet aan die van DEN-NH, en ook niet aan die van de gemeente Zaanstad. In de paragraaf Verbonden partijen van de begroting van de gemeente Zaanstad staat dat Zaanstad geen dividend heeft ontvangen in de jaren dat WNZ operationeel is. De financieringskosten worden nu dus niet afgedekt. Afgezien van het uitblijven van het gewenste rendement betekent dit ook dat er nog niet wordt voldaan aan de verwachting ten tijde van oprichting dat de ingezette middelen revolverend ingezet worden voor nieuwe uitbreidingen en dat zicht op revolverendheid verder naar achteren verschuift. In de *Begroting 2021* staat dat de opgelopen vertraging in warmtelevering niet betekent dat de businesscase of het terugverdienvermogen onhaalbaar zouden zijn.<sup>289</sup> Volgens de ambtelijke organisatie is er vertraging opgetreden in de terugverdiencapaciteit. Het is mogelijk dat de huidige waardering van € 1,95 miljoen niet wordt terugverdiend binnen de huidige looptijd van de businesscase. Het warmtenet zelf heeft echter een langere looptijd. Bovendien stelt de ambtelijke organisatie dat er geen terugverdientaakstelling in de begroting is opgenomen.<sup>290</sup> Ook de directie van WNZ geeft aan dat door tegenvallende resultaten het terugverdienpotentieel verder naar achteren verschuift. Wel benadrukt de directie van WNZ dat de hoogte van de voorziening niet meer voldoende zou zijn zonder aanpassing van de looptijd.<sup>291</sup> Kortom, de businesscase Fase 1 staat onder druk. Voor het rendabel krijgen van Fase 1 zijn nieuwe warmtebronnen en aansluitingen nodig. Daarvoor zijn aanvullende investeringen in Fase 2 nodig.<sup>292</sup>

#### 4.6.3 Liquiditeit

##### *Liquiditeitsproblemen hebben reeds geleid tot eerdere agiostortingen in 2021*

WNZ heeft al te maken gehad met liquiditeitsproblemen. De liquiditeit van een bedrijf geeft aan of een bedrijf op de korte termijn aan zijn betalingsverplichtingen kan voldoen. Door deelname aan WNZ heeft de gemeente Zaanstad zich verplicht om agio te storten (in totaal € 4,2 miljoen). Bij aanvang is niet het volledige agio gestort omdat het vanuit het perspectief van cash management niet wenselijk is om het gehele bedrag ineens op te vragen bij de aandeelhouders. Agio wordt opgevraagd middels kapitaalstortingen naar gelang de financieringsbehoefte van WNZ. In 2018 heeft de gemeente Zaanstad voor € 3,3 miljoen gestort als agio.<sup>293</sup> WNZ had dus nog een vordering van € 0,9 miljoen. In november 2021 heeft WNZ aangegeven dat haar liquiditeitspositie onvoldoende was. Beide aandeelhouders zijn toen verzocht om het nog resterende agio eerder te storten, zodat WNZ aan haar verplichtingen kon blijven voldoen.

Omdat de gemeente Zaanstad vanwege de non-notificé-procedure (zie paragraaf 4.4.1) tijdelijk niet in staat was om een agiostorting te doen, is besloten dat DEN-NH een lening zou verstrekken ad € 1.350.000. DEN-NH gaf aan alleen een aanvullende kapitaalstorting te kunnen doen op basis van extra zekerheden. DEN-NH stelt als voorwaarde dat deze financiering in de vorm van een lening zou worden verstrekt tegen 5,6% rente. De gemeente ging akkoord met het normrendement van DEN-NH, hoewel dit hoger lag dan de

marktconforme rente. Het college stelt dat de liquiditeitspositie van WNZ zodanig onder druk stond dat niet langer kon worden onderhandeld over de voorwaarde van DEN-NH. Bovendien zou de verschuldigde rente gaan om een relatief klein bedrag op jaarbasis (€ 19.646).<sup>294</sup> Na afronding van de non-notificé-procedure in april 2022 heeft de gemeente Zaanstad alsnog de agiostorting van € 746.223 uitgevoerd. Er is op de AVA besloten tot een cash call van € 1.913.393 waarvan € 746.223 door de gemeente. In de kapitaaluitvraag heeft WNZ echter aangegeven dat het vanuit het perspectief van cash management niet wenselijk was om het gehele bedrag ineens op te vragen bij de aandeelhouders en is uiteindelijk € 1.300.000 opgevraagd, waarvan € 507.000 aan de gemeente. Dit is ook uitbetaald. De resterende verplichting is hiermee nog € 388.878.<sup>295296</sup> Daarmee komt de totale verplichting van Zaanstad op € 4.199.000.<sup>54</sup> De liquiditeitsratio wordt niet opgenomen in de paragraaf Verbonden partijen, maar is wel af te leiden uit de balans van WNZ.

#### 4.6.4 Solvabiliteit

*Solvabiliteit op den duur mogelijk een risico*

Indien toekomstige resultaten achterblijven, kunnen er bij WNZ op den duur ook problemen ontstaan met de solvabiliteit.<sup>297</sup> De solvabiliteit is een ratio die de verhouding weergeeft tussen het eigen vermogen en het vreemd vermogen. Zowel het eigen vermogen als het vreemd vermogen van deelnemingen wordt gerapporteerd in een overzicht in de paragraaf Verbonden partijen. Bij een hoge solvabiliteit beschikt een bedrijf over veel eigen vermogen ten opzichte van de schulden. Hierdoor is het zeer waarschijnlijk dat het bedrijf op de lange termijn aan zijn betalingsverplichtingen kan voldoen.<sup>55</sup> Bij een lage solvabiliteit wordt een groot deel van het bedrijf extern gefinancierd en zijn er hoge rentelasten. Ook wordt de kans dat het bedrijf op de lange termijn aan zijn betalingsverplichtingen kan voldoen kleiner, en zullen financiers en leveranciers minder geneigd zijn krediet te verschaffen. De solvabiliteitsratio zelf wordt niet gerapporteerd in de paragraaf Verbonden partijen.

#### 4.6.5 Winstgevendheid en reserves

*Wat zijn reserves?*

WNZ heeft twee reserves: een agioreserve en een algemene reserve. De agioreserve is de reserve die ontstaat door het uitgeven van aandelen tegen een hoger bedrag dan de nominale waarde. De agioreserve is een vrije reserve. De algemene reserve is het deel van het eigen vermogen waaraan geen bepaalde bestemming is gegeven. Het is nog volledig vrij besteedbaar in tegenstelling tot een bestemmingsreserve.

*Hoe was de ontwikkeling van de reserves in de jaren 2019-2022?*

De verliezen van de afgelopen jaren zijn steeds onttrokken aan de algemene reserve (zie

<sup>54</sup> € 3.303.000, € 507.000 en nog te storten € 388.878 maakt het totaalbedrag € 4.199.000.

<sup>55</sup> Solvabiliteit betreft de verhouding tussen het eigen vermogen, vreemd vermogen en het totale vermogen. Hoe groter de solvabiliteit, hoe hoger de kans dat een bedrijf op de lange termijn aan zijn betalingsverplichtingen kan voldoen. Bron: Kamer van Koophandel.

tabel 4.2). We zien dat de algemene reserve hierdoor steeds verder afneemt. Daartegenover staat dat de agioreserve is toegenomen in 2020 met € 1,3 miljoen. Hierdoor blijft het totaal aan reserves relatief constant. Hierbij valt op te merken dat beide aandeelhouders de volledige agiostorting nog niet hebben voldaan. WNZ heeft nog een vordering op het agio van de aandeelhouders van € 997.124 (waarvan € 388.878,36 van Zaanstad).<sup>298</sup> Wanneer de bedrijfsresultaten van WNZ niet verbeteren, zal zonder aanvullende kapitaalstortingen het totaal aan reserves gaan afnemen.

Tabel 4.2 - Overzicht reserves WNZ (bedragen x € 1.000)

	2019	2020	2021	2022
Agio reserve	8.386	8.469	8.469	9.769
Algemene reserve	-	-457	-678	-1.135
Totaal reserves	8.386	8.012	7.791	8.634

Bron: WNZ, Jaarrekeningen WNZ 2019-2022.

## 4.7 Verklaring achterblijvende resultaten en consequenties voor WNZ

De inkomsten van WNZ worden voor een belangrijk deel bepaald door het volume (aantal gigajoule) en de prijs (zowel het transporttarief per gigajoule als de bijdrage aansluitkosten) van de geleverde warmte. De achterblijvende resultaten worden veroorzaakt door een aantal belangrijke ontwikkelingen die de oorspronkelijke businesscase negatief beïnvloeden, zoals het achterblijven van de warmtevraag, een lager transporttarief en een lagere bijdrage voor de aansluitkosten door de nieuwbouw.

### 4.7.1 Achterblijvende warmtevraag

*Er wordt minder en later warmte geleverd dan gepland*

Het grootste risico bij de ontwikkeling van een warmtenet in het algemeen is het volloopriscico. Dit houdt in dat de vraag naar warmte achterblijft op de verwachte afzet op het moment dat het investeringsbesluit werd genomen. In de *Intentieovereenkomst* werden reeds een aantal risico's vermeld die een negatieve uitwerking kunnen hebben op de businesscase, waaronder vertraging van aansluitingen, minder aansluitingen dan opgenomen in de prognose en het niet-tijdig leveren van warmte. Door het volloopriscico wordt de hoogte van de inkomsten minder zeker, en ook de duurzaamheidsdoelstelling komt daarmee in gevaar.

*Afschaffing PAS heeft geleid tot vertraging vergunningverlening*

De afschaffing van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) door een uitspraak van de rechter zorgde voor een grote kink in de kabel: zowel Equans als Bio Forte liepen aanzienlijke vertraging op in vergunningstrajecten. Zowel de oplevering van de biomassacentrale als de hulpwarmtecentrales zijn door vertraging in de

vergunningverlening later opgeleverd dan voorzien. Ook projectontwikkelaars liepen vertraging op bij de vergunningverlening voor de nieuwbouw.

#### *Bestaande bouw met vertraging aangesloten*

Het leidingennetwerk is met minimale vertraging aangelegd. De ontwikkeling van het warmteaanbod verliep minder voorspoedig. Door het beperkte vermogen zijn enkele flats later aangesloten dan voorzien en is de warmtelevering dus later gestart.<sup>299</sup>

#### *Utiliteitsgebouwen afgehaakt*

Naast vertraging van de aansluiting van woningen in bestaande bouw en nieuwbouw, is ook een aantal utiliteitsgebouwen uiteindelijk niet aangesloten op het warmtenet. Uiteindelijk is door één van de voorziene utiliteitsgebouwen (ZMC) besloten om te kiezen voor een ander (individueel) alternatief. Ook Eevan besloot af te zien van aansluiting op het warmtenet.<sup>300</sup> Het afhaken van de utiliteitsgebouwen leidt tot een verslechtering van de businesscase van WNZ: er is minder warmtetransport en er zijn dus ook minder inkomsten.<sup>301</sup>

#### *Duurzaamheid warmtebron WNZ struikelblok voor aansluiten overige utiliteitgebouwen*

Over de aansluiting van de overige geplande utiliteitsgebouwen bestaat nog onzekerheid. Er zijn nog geen contracten gesloten tussen Equans en de utiliteitsgebouweigenaren. De discussie in het onderhandelingsproces gaat over de warmtebron(nen) voor WNZ. Hoe later deze gebouwen worden aangesloten, hoe minder snel warmteafzet en daarmee inkomsten voor WNZ binnenkomen. Daarnaast draagt het aansluiten van een aantal van deze gebouwen onvoldoende bij aan de businesscase van WNZ, gezien de geringe warmtevraag en de extra kosten die WNZ moet maken om de gebouwen aan te sluiten.<sup>302</sup>

#### *BENG zorgt voor onzekerheid over uitbreiding nieuwbouw*

De nieuwe norm (vanaf 2020) voor de energieprestatie van woningen, Bijna Energie Neutrale gebouwen (BENG) zorgt voor onzekerheid over de aansluiting van nieuwbouw in de toekomst. Indien een woning een aansluiting krijgt op een warmtenet dat in voldoende mate gevoed wordt met hernieuwbare energie en/of restwarmte, dan is BENG haalbaar. Maar wanneer het warmtenet onvoldoende gevoed wordt door hernieuwbare bronnen, dan wordt het lastiger om aan de BENG-normen te voldoen. Door de beperkte beschikbare capaciteit van de biomassacentrale neemt het aandeel duurzame warmte in het netwerk af wanneer er nieuwe woningen worden aangesloten. Het wordt hierdoor moeilijker en duurder voor projectontwikkelaars om aan de wettelijke BENG-normen te voldoen.<sup>303</sup>

Om te bepalen wat de invloed is van een collectief energiesysteem op de duurzaamheid van een gebouw, wordt gebruikgemaakt van een EMG-verklaring. EMG staat voor 'energiemaatregelen op gebiedsniveau'. Equans heeft onlangs een EMG-verklaring opgesteld over de energieprestatie-indicatoren van WNZ. Deze verklaring is goedgekeurd door Bureau Controle en Registratie Gelijkwaardigheidsverklaringen. De warmte die door

het WNZ-net stroomt, heeft een primaire energiefactor van 0,69.<sup>56</sup><sup>57</sup><sup>304</sup> Uit onderzoek blijkt dat het al lastig wordt om aan de BENG-criteria te voldoen bij een primaire energiefactor hoger dan 0,47. Dit betekent dat de geleverde warmte met de primaire energiefactor van 0,69 de BENG-norm zeer waarschijnlijk niet haalt.<sup>305</sup>

#### 4.7.2 Lager transporttarief

*College stuurt in onderhandelingsproces op minimaal transporttarief*

WNZ vraagt een transporttarief voor het transporteren van warmte aan Equans. De voorwaarden zijn vastgelegd in een transportovereenkomst. Door de investering van de gemeente ter hoogte van de onrendabele top, was het de verwachting dat er een lager transporttarief in rekening gebracht kon worden aan Equans. Tijdens het raadsbesluit over het *Warmteplan* en de voorziening moest de transportovereenkomst nog uitonderhandeld worden. Hierbij is wel een voorbehoud gemaakt ten aanzien van het minimum warmteleveringstarief om te voorkomen dat Equans buitensporige winst zou maken.

*Bij oprichting wordt niet voldaan aan het minimale transporttarief*

Ten tijde van oprichting bleek dit minimale warmtetransporttarief voor Equans niet haalbaar. In overleg is een lager warmtetransporttarief overeengekomen (€ 4,41 per gigajoule in plaats van € 5,07 per gigajoule). In het B&W-besluit is ook gemotiveerd waarom er afgeweken is van dit voorbehoud (zie paragraaf 2.2.4).

#### 4.7.3 Lagere bijdrage aansluitkosten

*Bijdrage aansluitkosten nieuwbouw lager dan in initiële businesscase*

De hoogte van de transportvergoeding hangt ook samen met de bijdrage aansluitkosten (BAK). Ten tijde van het B&W-besluit in februari (transporttarief € 5,07/gigajoule) redeneerde het externe adviesbureau dat dit een realistische transportvergoeding was, maar dat Equans wel eerst haar tekort zou moeten wegwerken én een hogere bijdrage aansluitkosten voor de nieuwbouw zou moeten vragen.<sup>306</sup> Hierbij heeft het bureau ook een advies gegeven over de hoogte van de BAK die door Equans met de nieuwe afnemers uitonderhandeld zou moeten worden. Een hogere BAK is dus randvoorwaardelijk voor een lager transporttarief. Bij een te hoge BAK wordt het voor afnemers echter minder aantrekkelijk om aan te sluiten en bestaat de mogelijkheid dat zij afhaken. De door het adviesbureau geadviseerde hoogte van de BAK is uiteindelijk niet uitonderhandeld en is lager overeengekomen.<sup>307</sup>

---

<sup>56</sup> Warmtelevering flats (Brandaris (1-364), Pharus (1-364), Perim (1-364), Noordwachter (1-168) en IJdoorn(1-196)) en Warmtelevering kantoor Veiligheidsregio (Prins Bernhardplein 112).

<sup>57</sup> Voor de primaire energie factor geldt 'hoe lager, hoe beter'. Bij geen kwaliteitsverklaring is de primaire energiefactor 0,9. Deze waarde is relevant voor de berekening van een van de drie BENG-criteria.

#### 4.7.4 Consequenties voor marktwaarde WNZ en voorziening

*Vooralsnog ziet het college geen aanleiding om de voorziening aan te passen*

Ondanks dat een aantal randvoorwaarden voor de hoogte van de gemeentelijke bijdrage en bijbehorende voorziening zijn gewijzigd, heeft er nog geen herwaardering van de deelneming plaatsgevonden. De negatieve bedrijfsresultaten in opeenvolgende jaren en het uitblijven van concrete uitbreidingsmogelijkheden zouden kunnen leiden tot een lagere waardering van WNZ. Hierdoor bestaat het risico dat de gevormde voorziening niet voldoende blijkt te zijn. In de *Begroting 2021* werd echter gesteld dat de opgelopen vertraging nog niet betekende dat de businesscase en het terugverdienvermogen onhaalbaar zouden zijn. In de begroting 2021 stelde het college dat in 2022 en 2023 wijkuitvoeringsplannen zouden worden opgesteld. Deze plannen zouden meer inzicht geven in de toekomstige potentiële afname van warmte. Pas wanneer deze plannen bekend zouden zijn, zou het college aanleiding zien om het risico te herwaarderen.<sup>308309</sup> Het ophogen van de voorziening is volgens de ambtelijke organisatie vooral niet aan de orde. De reden hiervoor is dat er nog geen herwaardering van de aandelen heeft plaatsgevonden. Op basis van het eigen vermogen van WNZ is er momenteel ook geen aanleiding tot een afwaardering.<sup>310</sup>

*Businesscase alleen sluitend indien warmtevraag significant toeneemt*

Om de door bovenstaande ontwikkelingen misgelopen inkomsten te compenseren, dient de warmtevraag aanzienlijk toe te nemen in volume en naar voren gehaald te worden in de tijd.

*Risico wordt gemitigeerd door naar voren halen geplande aantal aansluitingen*

Om het risico van een verslechterde businesscase te beheersen, stelt het college twee maatregelen voor:

- 1 Het versneld (ter compensatie) realiseren van meer aansluitingen op het bestaande warmtenet om de voorhanden capaciteit van WNZ Fase 1 beter te gebruiken, en in onderlinge samenhang;
- 2 Het volume van aansluitingen in WNZ Fase 2 (bijvoorbeeld Kogerveldwijk en Hoornseveld) zodanig te ontwikkelen dat hierin de lagere afname van warmte ten opzichte van de planning van WNZ Fase 2 gecompenseerd kan worden.

Een andere beheersmaatregel die in de jaarstukken wordt benoemd, maar waartoe nog niet is besloten, is het verlengen van de looptijd van de initiële businesscase van 30 naar 33 jaar.<sup>311</sup>

*Beheersmaatregelen kennen grote mate van onzekerheid*

De genoemde beheersmaatregelen kennen een grote mate van onzekerheid en getuigen van een zeker optimisme. Gegeven het tempo van de gerealiseerde aansluitingen plaatsen wij vraagtekens bij de haalbaarheid van deze risicobeheersmaatregelen. Er is nog geen definitieve besluitvorming over de ontwikkeling en financiering van WNZ Fase 2.



Daarnaast gelden de beheersmaatregelen voor een lange termijn, waardoor de onzekerheid toeneemt.

## 4.8 Conclusie

### *In hoeverre zijn er afspraken gemaakt over de inrichting van de beheerorganisatie?*

De algemene richtlijnen en kaders voor het beheer van verbonden partijen zijn vastgelegd in de *Nota Verbonden Partijen* en bijbehorende handboeken. Het betreft onder andere afspraken over de inrichting van de beheerorganisatie, het opstellen van een risicokompas en risicoprofiel en dossiervorming. Er zijn geen aanvullende afspraken gemaakt voor het beheer van WNZ.

### *Is er sprake van een adequate beheerorganisatie in de praktijk?*

Er is sprake van een duidelijke beheerorganisatie. De eigenaarsrol en opdrachtgeversrol zijn goed van elkaar gescheiden, zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau. Deze duale aansturing heeft in de praktijk zowel voor- als nadelen. Bij WNZ zien wij dat er vanuit de eigenaarsrol zicht is op de financiële resultaten en risico's. Vanuit de opdrachtgeversrol is het minder duidelijk hoe de bijdrage aan de gemeentelijke doelstellingen wordt gemonitord en beheerst.

In principe functioneert de beheerorganisatie op een adequate wijze. Ambtenaren weten elkaar te vinden en zoeken elkaar op voor benodigde capaciteit en expertise (juridisch, financieel, technisch et cetera). De beschikbare capaciteit en expertise binnen de gemeente vinden wij echter kwetsbaar om een deelneming met een hoog risicoprofiel te beheersen. Er zijn veel personele wisselingen. In combinatie met de gebrekkige dossieropbouw vormt dit een risico voor de continuïteit op het dossier. In de aanloop naar de oprichting van WNZ was er beperkt interne tegenspraak georganiseerd in de organisatie. Business Control is tijdig betrokken, afdeling Kaders en Regie is later aangehaakt. Ook ten tijde van de oprichting is er geen expert aangesloten bij Business Control, zoals wel wordt voorgeschreven in de *Nota Verbonden Partijen*. In aanloop naar de oprichting is veel externe expertise ingehuurd, en in 2021 is een interne medewerker geworven als dossiereigenaar. Desalniettemin blijft de beschikbare interne capaciteit beperkt. Naast de interne medewerker zijn er weinig andere ambtenaren betrokken met de benodigde inhoudelijke kennis, waardoor tegenspraak kan ontbreken. Voldoende capaciteit en continuïteit zijn belangrijk om een deelneming met een hoog risicoprofiel goed en systematisch te kunnen sturen en beheersen. Tijd voor reflectie is beperkt aanwezig.

### *In hoeverre wordt het beheer- en controlinstrumentarium toegepast?*

De gemeente benut het beschikbare beheer- en controlinstrumentarium onvoldoende voor de aansturing van WNZ. De *Nota Verbonden Partijen* wordt selectief toegepast. Dit kan deels verklaard worden doordat de *Nota Verbonden Partijen* beperkt bekend is binnen de ambtelijke organisatie en ook als te gedetailleerd wordt ervaren.

Een aantal richtlijnen wordt beperkt toegepast, zoals het bij oprichting opstellen van een risicokompas en risicoprofiel, en het ieder half jaar uitvoeren van risicoanalyses. Als



onderdeel van de P&C-cyclus worden weliswaar twee keer per jaar de risico's en beheersmaatregelen in beeld gebracht bij de begroting en de jaarrekening. Maar er worden geen aparte documenten opgesteld voor het toezichtarrangement, de risicoanalyse met beheersmaatregelen en de beleidsmatige en financiële check. Rapportages vinden plaats door middel van passages in de paragraaf Verbonden partijen van de begroting en de jaarrekening. Wij vinden dat er op deze wijze slechts marginaal invulling gegeven wordt aan het beheer- en controlinstrumentarium. Veel afwegingen zijn daardoor niet navolgbaar of transparant. Op een aantal punten wordt er afgeweken van de richtlijnen. Deze afwijkingen worden niet gemotiveerd. Het gaat onder andere om:

- het ontbreken van een integraal expert bij Business Control;
- het niet-opstellen van het risicokompas en risicoprofiel bij oprichting;
- de gebrekkige dossieropbouw;
- de beperkte proactieve sturing door de gemeente Zaanstad als aandeelhouder.

#### *In hoeverre is het beheer van WNZ passend bij het risicoprofiel?*

Het beheer van WNZ vinden wij niet passend bij een deelneming met een hoog risicoprofiel. Risicoanalyses worden uitgevoerd door Business Control op basis van eigen signalen; niet door middel van een gestandaardiseerde vragenlijst en ook niet door herijking van interne experts. Er is een vierjaarlijkse evaluatie geweest, maar de evaluatie biedt geen inzicht in het bereiken van de doelstellingen of de voortgang op de vier deelgebieden. Het is de vraag of de gemeente Zaanstad de risico's wel voldoende duidt en grondig analyseert op consequenties en op benodigde beheersmaatregelen.

#### *In hoeverre zijn de maatschappelijke risico's in beeld en worden zij beheerst?*

De gemeente Zaanstad heeft de maatschappelijke risico's voldoende in beeld. In dit onderzoek hebben wij de belangrijkste risico's gekoppeld aan het publieke belang van duurzaamheid, betaalbaarheid en openheid. Op alle drie deze aspecten wordt tot op zekere hoogte een risicoanalyse uitgevoerd. Alle drie de publieke waarden die een rol speelden bij de keuze om te participeren in de deelneming staan onder druk:

- Duurzaamheid:
  - Het draagvlak voor biomassa is gedurende de ontwikkeling van het warmtenet weggevallen;
  - De ontwikkeling van duurzame warmtebronnen blijft achter;
  - Er is een Stikstof Cap op warmteproductie van de biomassacentrale, er moet worden bijgestookt met gasgestookte hulpcentrales en er moet rekening worden gehouden met de gevolgen van de BENG-eisen voor de nieuwbouw.
- Betaalbaarheid:
  - Door de energiecrisis staat de betaalbaarheid onder druk;
  - De gemeente Zaanstad heeft geen inzicht in tarieven van Equans.
- Openheid:
  - De nieuwe wetgeving is mogelijk niet compatibel met het Zaanse model.

De gemeente Zaanstad treft diverse beheersmaatregelen om deze risico's te beperken. Ook andere overheden spelen hierbij een rol, zoals de provincie en de omgevingsdienst. De duurzaamheid (CO<sub>2</sub>-reductie van het net) is door de inperking van de productie van de biomassacentrale afgenomen, want de centrale moest binnen de uitstootnormen blijven. Verder wordt actief gezocht naar mogelijkheden om stikstof te salderen. De gemeente Zaanstad werkt in regionaal verband samen met andere overheden om nieuwe warmtebronnen te verkennen. Ook voert de gemeente actief het gesprek met WNZ en de andere aandeelhouder DEN-NH in verband met de rolverdeling rondom warmtebronontwikkeling. Met betrekking tot het borgen van betaalbaarheid, is het onduidelijk welke beheersmaatregelen er getroffen kunnen worden. Over betaalbaarheid zijn geen specifieke afspraken gemaakt tussen WNZ en afnemers, aangezien WNZ niet de leveranciersrol vervult. Ook is hier niets over afgesproken tussen WNZ en Equans. De impact van de ontwikkeling van de energieprijzen op de businesscase zijn volgens ons onvoldoende in beeld en de beheersmaatregelen zijn onduidelijk. Met betrekking tot het risico dat het Zaanse open model niet aansluit bij de voorgestelde nieuwe wetgeving, zet de gemeente Zaanstad in op actieve lobby richting het Rijk.

*In hoeverre zijn de juridische risico's in beeld en worden zij beheerst?*

Een van de voorwaarden van het college was dat de publieke bijdrage aan WNZ plaats moest vinden binnen de juridische kaders met betrekking tot staatssteun en aanbestedingsplicht.

We concludeerden dat het college tijdens de oprichting alert is geweest op het risico van staatssteun en dit risico beheerst heeft door juridisch advies te vragen aan de stadsadvocaat. Deze juridische alertheid ontbrak echter in de daaropvolgende fase. Er wordt geen opvolging gegeven aan de kennisgevingsplicht en hierdoor is tijdelijk een risico op onrechtmatige staatssteun ontstaan. Deze omissie is gesignaleerd door Business Control zelf en gerepareerd middels een non-notificé-procedure. De Europese Commissie (EC) heeft een comfort letter afgegeven. We merken op dat de uitspraak van de EC voorlopig is. Echter, bij veel steunmaatregelen volgt geen definitieve beslissing van de EC. Bij WNZ was er geen sprake van ongeoorloofde staatssteun. Hierdoor was het voortzetten van de procedure voor een officieel besluit van de EC niet noodzakelijk. Wanneer aandeelhouders verzocht worden om aanvullend kapitaal, dan zal de gemeente Zaanstad wederom alert moeten zijn op het risico van ongeoorloofde staatssteun.

De gemeente Zaanstad is ook alert geweest ten aanzien van het risico om de regels rondom de aanbestedingsplicht te overtreden. De gemeente heeft namelijk ook op dit onderwerp advies gevraagd bij de stadsadvocaat. De stadsadvocaat merkte op dat een financiering door middel van een achtergestelde lening voor de gemeente Zaanstad de minste risico's zou opleveren. Desondanks koos de gemeente Zaanstad voor participatie in een deelneming. Dit vanuit de wens om invloed en zeggenschap te hebben. De stadsadvocaat waarschuwde dat indien er toch gekozen zou worden voor een aandelenparticipatie, een opdrachtdeel zou moeten ontbreken. Anders zou er alsnog een aanbestedingsplicht ontstaan. Het gevolg is dat de gemeente Zaanstad geen afdwingbare eisen kan stellen ten

aanzien van de aanleg en exploitatie van het warmtenet die verder gaan dan de eisen die de gemeente op grond van haar publiekrechtelijke bevoegdheden kan stellen. Dit betekent dat de gemeente Zaanstad geen prestaties kan afdwingen in ruil voor de gemeentelijke bijdrage. De gemeente Zaanstad kan hoogstens afspreken dat zij de aandelen in WNZ wenst te verkopen indien niet binnen een bepaalde periode wordt gestart met de aanleg van het warmtenet. Naast het ontbreken van het opdrachtdeel, is het aanbestedingsrechtelijke risico verder beheerst door een vooraankondiging van de voorgenomen participatie in WNZ in het *Publicatieblad* van de Europese Unie te plaatsen (vrijwillige transparantie vooraf).

*In hoeverre zijn de bestuurlijke en organisatorische risico's in beeld en worden zij beheerst?*

De gemeente Zaanstad is als aandeelhouder onvoldoende scherp op haar eigen rol en het functioneren van de samenwerking. Een gezamenlijke doelstelling met de andere aandeelhouders voor de ontwikkeling van Fase 2 lijkt te ontbreken. Met betrekking tot de bestuurlijke en organisatorische risico's zien wij met name een risico op het gebied van rolzuiverheid van verschillende actoren, waaronder met name de directie van WNZ, het door Zaanstad aangewezen lid van de raad van toezicht en een strategisch adviseur van de concerndirecteur. Het betreft de voormalige concerndirecteur (tot mei 2021) die lid was van de raad van toezicht (RvT), de betrokkenheid van een strategisch adviseur bij de RvT (tot september 2022) en de directeur van WNZ, tevens manager Realisatie en exploitatie bij Firan. De ambtenaren van de gemeente Zaanstad zaten in het verleden erg dicht op de bedrijfsvoering en de ontwikkeling van WNZ.

De bestuurlijke en organisatorische risico's waren daarbij onvoldoende in beeld en werden onvoldoende beheerst. Wel zien wij een toenemend bewustzijn van de problematiek. De organisatiestructuur is inmiddels in positieve zin aangepast. Daarnaast wordt er al een geruime tijd nagedacht over een nieuwe governance structuur waarbij expliciet aandacht wordt besteed aan de invulling van de directie en het toezicht op de deelneming. De ontwikkeling van deze strategie en bijbehorende governance verloopt niet vlot. Wij vinden het zorgelijk dat sinds april 2023 de raad van toezicht niet bemenst is, zeker gezien het feit dat er nog geen concreet voorstel ligt voor de strategie met betrekking tot de doorontwikkeling van WNZ en de bijbehorende governance structuur.

*In hoeverre zijn de financiële risico's in beeld en worden zij beheerst?*

De financiële resultaten van WNZ blijven achter bij de prognoses. In alle vier de operationele jaren na oprichting draait WNZ verlies. Dit komt, omdat er later en minder aansluitingen worden gerealiseerd dan verwacht. De financiële resultaten zijn te verklaren uit een verslechterde businesscase. Dit komt onder andere door een achterblijvend warmteaanbod en warmtevraag, een lager transporttarief en een lagere bijdrage voor de aansluitkosten van de nieuwbouw dan waarmee rekening was gehouden in de oorspronkelijke businesscase waardoor WNZ minder inkomsten genereert dan vooraf ingeschat. Desondanks oordeelt het college dat de marktwaarde van WNZ zal stijgen en zo het verlies aan inkomsten kan compenseren. De marktwaarde is ons inziens echter onvoldoende onderbouwd (de conclusie is niet gebaseerd op een onafhankelijke

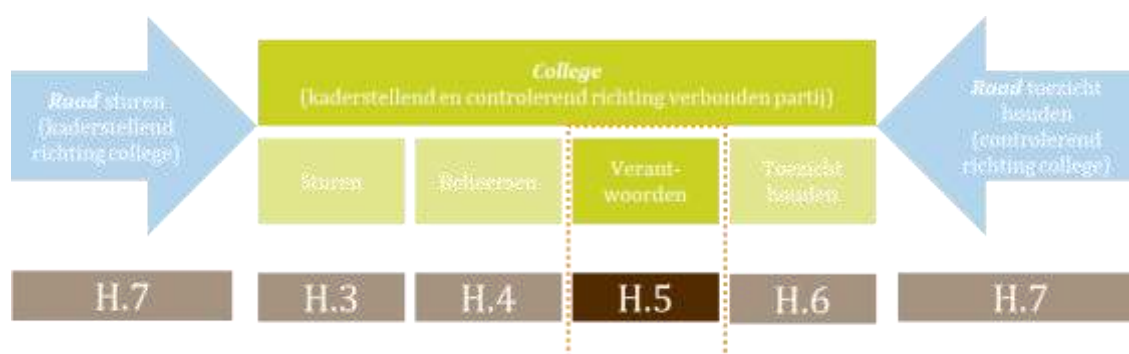
waardebepaling, maar op basis van verwachte ontwikkelingen in de markt door het beleid ten aanzien van de energietransitie). De tegenvallende resultaten verhogen het risico dat de voorziening uiteindelijk te laag zal zijn. Dit risico is in beeld en wordt meegenomen in het weerstandsvermogen van de gemeente.

Om het risico van een verslechterde businesscase te beheersen, stemde het college in met het versneld (ter compensatie) realiseren van meer aansluitingen van WNZ Fase 1. Daarnaast wil het college de lagere afname van warmte ten opzichte van de planning van WNZ Fase 1 compenseren door verdere uitbreiding van het aantal aansluitingen met de ontwikkeling van WNZ Fase 2. Hiervoor zijn wel nieuwe investeringen nodig. Een andere mogelijke beheersmaatregel die in de jaarstukken wordt benoemd, maar waartoe nog niet is besloten in de AvA, is het verlengen van de looptijd van de initiële businesscase van 30 naar 33 jaar.<sup>312</sup> We vragen ons af hoe realistisch deze risicobeheersmaatregelen zijn, gezien de ervaringen tot nu toe met het tempo van de gerealiseerde aansluitingen. De oplossing van het versneld aansluiten getuigt van een hoog gehalte aan wensdenken. Ook is er nog geen nieuwe warmtebron in beeld. En de ontwikkeling van Fase 2 is nog grotendeels zeer onzeker, want de planvorming voor de uitbreiding met Fase 2 is nog niet vastgesteld in de AvA.

## 5 Verantwoorden

In dit hoofdstuk gaan wij nader in op de wijze waarop de directie van WNZ verantwoording aflegt over de realisatie van de doelstellingen en de risico's.

"Verantwoorden bestaat uit inzicht geven in rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid voor zowel externe belanghebbenden als de interne organisatie. Zowel de raad als de provincie heeft een toezichhoudende rol met betrekking tot verbonden partijen. Het college legt aan beide partijen verantwoording af of gestelde doelen door de verbonden partij worden gehaald".<sup>313</sup>



We kijken in dit hoofdstuk in hoeverre het college tijdig en met bruikbare informatie geïnformeerd is, conform de gemaakte afspraken. Deze verantwoordingsinformatie zorgt ervoor dat het college op de hoogte is van de situatie bij de deelneming zodat het op haar beurt toezicht kan houden (meer hierover in hoofdstuk 6) en verantwoording af kan

leggen aan de raad zodat deze op zijn beurt invulling kan geven aan zijn controlerende rol (meer hierover in hoofdstuk 7).

Hierbij staat de volgende vraag centraal:

*In hoeverre is de gemeente als aandeelhouder tijdig en met bruikbare informatie geïnformeerd over de realisatie van doelstellingen en risico's, en is het college ook actief geïnformeerd door de verantwoordelijke wethouder?*

In tabel 5.1 hebben we het normenkader opgenomen dat we gebruiken bij de beantwoording van deze deelvraag.

Tabel 5.1 - Normenkader

Paragraaf	Norm
5.1	Er zijn bij de oprichting afspraken gemaakt over de aan te leveren verantwoordingsinformatie door WNZ.
5.2	WNZ legt tijdig verantwoording af aan de gemeente als aandeelhouder over het gevoerde beleid.
5.3	De verantwoordingsinformatie van WNZ is bruikbaar voor het college.
5.4	De wethouder informeert het college van B en W actief over de verbonden partij.

## 5.1 Afspraken verantwoordingsinformatie

Het *Handboek 2: Oprichten van de Nota Verbonden Partijen* schrijft voor dat er voorafgaand aan de oprichting uitgangspunten zijn geformuleerd over hoe het college geïnformeerd wil worden door de verbonden partij.<sup>314</sup>

In het B&W-besluit tot oprichten zijn echter geen uitgangspunten opgenomen over de informatie- en evaluatiecyclus en de wijze waarop het college en de raad geïnformeerd willen worden over WNZ.<sup>315</sup> Bij het B&W-besluit zijn wel stukken gevoegd (statuten en de aandeelhoudersovereenkomst) waarin afspraken zijn vastgelegd over de verantwoordingsinformatie aan de aandeelhouders. In onderstaande paragraaf gaan we in op de afspraken omtrent de verschillende verantwoordingsrapportages.

### 5.1.1 Afspraken over verantwoordingsrapportages

*Afspraken over jaarrekening en bestuursverslag vastgelegd in de statuten*  
Vennootschappen, zoals WNZ, zijn verplicht een jaarrekening op te stellen. Een

jaarrekening is een samenvatting van hoe het financieel is gegaan met het bedrijf in het afgelopen jaar (boekjaar). De jaarrekening bestaat uit drie onderdelen: de balans, de winst- en verliesrekeningen, en een toelichting.<sup>316</sup> Dit is ook vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek (artikel 49).

In artikel 14 van de statuten van WNZ is opgenomen dat zowel de jaarrekening als het bestuursverslag jaarlijks binnen vijf maanden na afloop van het boekjaar door de directie dienen te worden opgemaakt, behoudens verlenging van de termijn door de AvA bij bijzondere omstandigheden.<sup>317</sup> Het artikel in de statuten volgt de wettelijke bepaling uit het Burgerlijk Wetboek (artikel 210).

In de statuten wordt een voorbehoud gemaakt ten aanzien van het bestuursverslag; dit dient alleen te worden opgesteld als de wet dit voorschrijft. In de statuten zijn geen aanvullende afspraken opgenomen over waar de jaarrekening van WNZ aan moet voldoen en welke informatie deze zou moeten bevatten.

#### *Afspraken over de kwartaalrapportages vastgelegd in aandeelhoudersovereenkomst*

In de aandeelhoudersovereenkomst zijn aanvullende afspraken opgenomen over de tussentijdse informatie die WNZ aan de aandeelhouders moet leveren. WNZ moet middels een kwartaalrapportage vier keer per jaar en binnen drie weken na afloop van elk kwartaal een schriftelijk verslag uitbrengen aan de AvA. In de aandeelhoudersovereenkomst is ook gedefinieerd welke informatie in deze kwartaalrapportages moet worden opgenomen:<sup>318</sup>

- de interne kwartaalcijfers (waaronder winst- en-verliesrekening, cashflowoverzicht en balans), inclusief een toelichting hierop;
- alle belangrijke financiële en andere informatie met betrekking tot de vennootschap (waaronder, doch niet beperkt tot, alle informatie met betrekking tot de financiering van de vennootschap); en
- alle verdere informatie die door de AvA wordt verzocht.

De gemeente Zaanstad bewaakt de voortgang van WNZ door middel van de kwartaalrapportages.<sup>319</sup>

### **5.1.2 Afspraken over *annual businessplannen***

Naast afspraken die gemaakt zijn over de wijze waarop WNZ zich verantwoordt richting de aandeelhouders, is in de aandeelhoudersovereenkomst ook opgenomen dat WNZ jaarlijks een *annual businessplan* voor het komende jaar opstelt.

#### *In annual businessplan staat de te voeren strategie*

Het *annual businessplan* gaat vooral over de te voeren strategie en is daarmee in de basis niet bedoeld voor verantwoording achteraf. Toch zijn we van mening dat WNZ zich ook via deze plannen verantwoordt. WNZ verantwoordt zich weliswaar niet over wat de deelneming heeft gedaan, maar rapporteert over wat ze voornemens is te doen. Daarom behandelen we deze rapportages ook in dit hoofdstuk.



*Annual businessplannen zijn voor college een sturingsinstrument*

Met het jaarlijks vast te stellen *annual businessplan* kan het college invloed uitoefenen op de strategische doelstellingen van WNZ en de investeringsbeslissingen. Er is afgesproken dat het volgende verankerd is in de *annual businessplannen*:

- Meerjarenplan (financieel, duurzaamheid, groei aansluitingen, strategie);
- Jaarlijkse operationele en financiële budget (CAPEX en OPEX);
- Jaarlijkse businessplanning van investeringen in aantal aansluitingen onderverdeeld in woningen en utiliteitsgebouwen;
- Jaarlijkse prognose rendementsontwikkeling op basis van deze businessplanning;
- Jaarlijkse ontwikkeling duurzaamheid warmtelevering;
- Mededelingen over en argumentatie van voorgestelde (afwijkende) strategie in relatie tot meerjarenplan;
- Mededelingen over afgesloten en af te sluiten overeenkomsten;
- Nieuwe toetreders warmteleveranciers en de in te zetten bronnen;
- Afwijkingen van de kwaliteitsclausule voor warmteleveranciers.<sup>320</sup>

*Annual businessplannen behoeven in principe jaarlijkse goedkeuring door de AvA*

Het *annual businessplan* moet voor het einde van het lopende jaar ter goedkeuring aan de AvA worden voorgelegd. Wanneer er geen nieuw jaarlijks *annual businessplan* is opgesteld of goedgekeurd door de AvA, blijft het laatst goedgekeurde businessplan gelden.

### 5.1.3 Ontbrekende afspraken

*Geen afspraken over niet-financiële indicatoren in verantwoordingsinformatie*

Naast de afspraken die zijn gemaakt in de aandeelhoudersovereenkomst, zijn wij geen andere afspraken tegengekomen over de verantwoordingsinformatie waar de AvA specifiek om heeft verzocht.

In paragraaf 3.3.1 constateerden we al dat in de statuten niet expliciet is opgenomen dat WNZ als doel heeft een bijdrage te leveren aan de beleidsdoelstellingen van de gemeente Zaanstad. De afspraken tussen WNZ en de gemeente Zaanstad beperken zich voornamelijk tot de ontwikkeling van de warmte-infrastructuur en het aansluiten van 2.200 woningequivalenten en vijf utiliteitgebouwen.<sup>321</sup> In paragraaf 3.3.2 schreven we ook dat de gemeentelijke beleidsdoelstellingen slechts beperkt doorvertaald zijn naar concrete niet-financiële prestatie-indicatoren. We zijn geen afspraken tegengekomen over de verantwoording van niet-financiële indicatoren door WNZ (het gaat dan bijvoorbeeld om zaken als de gerealiseerde CO<sub>2</sub>-reductie, het Equivalent Opwek Rendement, de geleverde duurzame warmte en het aantal aansluitingen. Wel zijn er afspraken gemaakt door WNZ met Equans en Bio Forte over de duurzaamheid van de warmte (de door Equans geleverde warmte moet bijvoorbeeld na vijftien jaar minimaal een EOR van 200% hebben<sup>322</sup>). Deze afspraken vinden echter hun weg niet naar de afspraken over verantwoordingsinformatie aan de gemeente Zaanstad. Het ontbreken van afspraken heeft invloed op de mogelijkheden van de gemeente Zaanstad om te monitoren of de deelneming bijdraagt aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen.



*Geen afspraken over het onderzoeken van de jaarrekening door de accountant*

Een accountantscontrole geeft onafhankelijk oordeel over de informatie die in de jaarrekening is opgenomen. Ook biedt het de gemeente houvast bij het houden van toezicht op de deelneming en maakt deze controle het op afstand zetten van de deelneming makkelijker. Er zijn echter geen afspraken gemaakt over een jaarlijkse controle van de jaarrekening door een accountant. Dit is ook niet wettelijk verplicht voor een deelneming als WNZ (zoals beschreven in paragraaf 3.4.2), maar er kunnen door de gemeente wel afspraken gemaakt worden, net als met andere organisaties, zoals subsidieontvangers. In april 2023 heeft de gemeente Zaanstad tijdens een bestuurlijk overleg de wens uitgesproken om een externe accountant aan te stellen. Aanstelling van een externe accountant maakt het voor de gemeente Zaanstad mogelijk om meer afstand te nemen en minder operationeel betrokken te zijn.<sup>323</sup>

#### 5.1.4 Samenhang verantwoordingsinformatie

De verantwoordingsrapportages zijn geen op zichzelf staande documenten, maar maken onderdeel uit van een verantwoordingscyclus. Deze cyclus begint met het maken van plannen die vastgelegd worden in het *annual businessplan*; tussentijds de vinger aan de pols houden en eventueel bijsturen aan de hand van *kwartaalrapportages*, tot het terugkijken en evalueren met de *jaarrekening*. De samenhang is figuur 5.1 gevisualiseerd.

Figuur 5.1 - Verantwoordingscyclus van WNZ



Bron: Opgesteld door de Rekenkamer Zaanstad.

## 5.2 Tijdigheid verantwoordingsinformatie aan aandeelhouder

In deze paragraaf kijken we of de gemeente Zaanstad als aandeelhouder tijdig, volgens de gemaakte afspraken, de verantwoordingsinformatie ontvangt. Tijdige informatie stelt de gemeente Zaanstad in staat om toezicht te houden en bij te sturen wanneer dat nodig is.

### 5.2.1 *Annual businessplannen WNZ*

*Geen vaste lijn in aanbiedingen van annual businessplannen*

Ten aanzien van de tijdigheid van de *annual businessplannen* lijkt het erop dat er geen vaste lijn zit in de aanbieding van dit strategische document. Slechts twee businessplannen zijn volgens afspraak in het laatste kwartaal aangeboden.

*Sinds oprichting zijn drie annual businessplannen opgesteld*

In de aandeelhoudersovereenkomst is opgenomen dat de directie jaarlijks en voor het eind van het lopende jaar een *annual businessplan* voor het daaropvolgende boekjaar aan de AvA voorlegt. Sinds de oprichting van de deelneming zijn er drie businessplannen opgesteld:

- 1 *Businessplan 2019-2020*;<sup>58</sup>
- 2 *Businessplan 2021-2022* (geactualiseerd middels AvA-opdracht);<sup>59</sup>
- 3 *Businessplan 2022-2023*.<sup>60</sup>

Het eerste *annual businessplan* voor de periode 2019-2020 is besproken en vastgesteld in de eerste algemene aandeelhoudersvergadering op 5 december 2018. In dit businessplan is opgenomen dat het *annual businessplan* jaarlijks wordt bijgesteld in november.<sup>324</sup> In november 2019 is er echter geen nieuw businessplan opgesteld voor 2020-2021. De reden hiervoor is bij ons niet bekend. We gaan ervan uit dat voor deze periode het eerdere businessplan blijft gelden, aangezien de afspraak is dat het laatst goedgekeurde businessplan blijft gelden wanneer er geen nieuw jaarlijks businessplan opgesteld en vastgesteld is.

Het volgende businessplan dateert van 16 maart 2021 en richt zich op de periode 2021-2022. Dit plan is gekomen nadat de AvA hiervoor een opdracht aan de directie had verstrekt. Het is een actualisatie van het eerste businessplan en is gericht op de groei van WNZ.<sup>325</sup> Het geactualiseerde *annual businessplan* moest de aandeelhouders in staat stellen een afweging te maken over duurzame doorgroei van het warmtenet.<sup>326</sup> Dit plan wordt tijdens de AvA van 7 april 2021 vastgesteld. Dit is later dan de afspraak in de aandeelhoudersovereenkomst voorschrijft.

In oktober 2021 volgde de bijstelling van het jaarlijkse businessplan door WNZ voor de periode 2022-2023. Dit businessplan is in de AvA van 28 oktober 2021 vastgesteld. Dit is conform de afspraak in de aandeelhoudersovereenkomst.

*Voor 2023-2024 geen annual businessplan; wel wordt er gewerkt aan een plan voor Fase 2*  
Het *annual businessplan* voor de periode 2023-2024 is niet opgesteld, ondanks dat Fase 1 nog niet volledig is gerealiseerd. Wel is er vanaf oktober 2022 door WNZ gewerkt aan een nieuw plan (hiernaar wordt door betrokkenen verwezen als het 'groeiplan'). Dit groeiplan

---

<sup>58</sup> Dit *annual businessplan* is vastgesteld in de AvA van 12 december 2018.

<sup>59</sup> Dit *annual businessplan* is vastgesteld in de AvA van 7 april 2021.

<sup>60</sup> Dit businessplan is vastgesteld in de AvA van 28 oktober 2021.

is van een andere orde dan het *annual businessplan*; het is gericht op de toekomstige doorontwikkeling van WNZ (WNZ Fase 2). Dit plan is nog niet in de AvA besproken en daarom ook nog niet vastgesteld.

*WNZ werkt tweemaal langdurig aan plan voor doorontwikkeling*

Er is tweemaal een traject gestart om plannen op te stellen gericht op de doorontwikkeling van WNZ (Fase 2). Het betreft hier nieuwe documenten die niet in de statuten of de aandeelhoudersovereenkomst beschreven worden. Het gaat om:

- Businessplan WNZ Fase 2 (april 2021 - september 2022);
- Groeiplan (oktober 2022 - heden).

Beide plannen zijn (nog) niet vastgesteld. In onderstaand kader geven we een beschrijving van de totstandkoming van deze plannen.

*Overzicht ontwikkeling plannen voor WNZ Fase 2*

*Businessplan tot final close / Businessplan WNZ Fase 2: april 2021 - september 2022*

In maart 2021 doet de directeur van WNZ aan de AvA het voorstel om een nieuw businessplan uit te werken. Dit voorstel wordt gesteund door de RvT.<sup>327</sup> De AvA geeft vervolgens op 7 april 2021 de opdracht aan de directie WNZ om “samen met de aandeelhouders een proces te starten om een plan te maken gericht op groei van het bestaande warmtenet (Fase 1) met 57.660 gigajoule vanaf 2027 en de groei van het warmtenet met duurzame warmtebronnen”. Hiervoor wordt een budget van € 200.000 beschikbaar gesteld vanuit de eigen middelen van WNZ. De planning is om het nieuwe businessplan, *Businessplan WNZ Fase 2*, in het derde kwartaal van 2021 aan te bieden aan het college.<sup>328</sup>

In november 2021 biedt de RvT het businessplan samen met een aanbiedingsbrief aan, aan de aandeelhouders en de directie van WNZ.<sup>329</sup> Het businessplan wordt eerst geagendeerd voor de AvA, maar daarna, op verzoek van Zaanstad, van de agenda gehaald. Het stuk zou geen goede basis vormen voor een (investerings)beslissing, aangezien het plan geen helderheid zou geven over hoe nieuwe warmtebronnen tot stand zouden komen of nieuwe afnemers geworven zouden worden, ook zou een businesscase ontbreken.<sup>330</sup>

De ontwikkelingen rondom het businessplan zijn, onder meer, aanleiding voor het bestuurlijk overleg van februari 2022. De gemeente Zaanstad is van mening dat er eerst overeenstemming moet komen over een gezamenlijke visie, strategie en governancestructuur voordat er verdere (investerings)besluiten kunnen worden genomen over de doorontwikkeling van WNZ. Het businessplan wordt daarom niet geagendeerd voor een AvA. Er worden tijdens het bestuurlijk overleg afspraken gemaakt, maar deze afspraken worden niet nagekomen. In september 2022 wordt daarom een nieuw bestuurlijk overleg georganiseerd. Hierin wordt overeengekomen dat er een nieuwe uitrolstrategie opgesteld zal worden.<sup>331</sup> Het doel is om deze strategie af te

ronden vóór december 2022 zodat er uiterlijk in maart 2023 besluiten genomen kunnen worden met betrekking tot de doorontwikkeling van het warmtenet en de bijbehorende governance. Voor deze deadline is ook gekozen vanwege het aflopen van de zittingstermijn van de leden van RvT.<sup>332</sup>

#### *Groeiplan: september 2022 - heden*

Na het bestuurlijk overleg van september 2022 gaat de directeur van WNZ aan de slag met een nieuw plan: het 'groeiplan'. Dit groeiplan beschrijft hoe WNZ als publieke netbeheerder en partij in de Zaanse energievoorziening onafhankelijk kan groeien met circa 1.200-1.500 aansluitingen per jaar en wat daarvoor nodig is. Het groeiplan bevat een verdienmodel en een businesscase ter ondersteuning. Het plan sluit af met een financieringsmodel en een inschatting van benodigde resources voor de uitvoering ervan.<sup>333</sup>

De gemeente Zaanstad ontvangt in februari 2023 de conceptversie, maar wenst op een aantal punten nog verdere uitwerking. In april 2023 wordt het groeiplan besproken in een nieuw bestuurlijk overleg. Hierna werkt de directeur verder aan het groeiplan. De verwachting is dat het plan kan worden vastgesteld na het zomerreces van 2023.<sup>334</sup>

### **5.2.2 Kwartaalrapportages WNZ**

WNZ moet volgens de afspraken vier keer per jaar en binnen drie weken na afloop van elk kwartaal een schriftelijk verslag uitbrengen aan de AvA.

#### *Niet alle kwartaalrapportages zijn opgesteld*

Tijdens het onderzoek bleek dat de ambtelijke organisatie niet over alle kwartaalrapportages beschikte.<sup>335</sup> Op ons verzoek is een uitvraag bij de directie van WNZ gedaan om de ontbrekende kwartaalrapportages te ontvangen. Ook na deze aanvullende uitvraag bleek het dossier niet compleet. De directeur van WNZ constateerde dat de ontbrekende kwartaalrapportages niet opgesteld of gedeeld zijn met de aandeelhouders.<sup>336</sup>

#### *Tijdigheid is niet vast te stellen, ambtelijke organisatie vraagt herhaaldelijk om kwartaalrapportages*

De ambtelijke organisatie heeft aangegeven dat de overige kwartaalrapportages tot 2022 niet tijdig zijn ontvangen. Hier is herhaaldelijk om gevraagd door de ambtelijke organisatie. Dit is zelfs geëscaleerd naar de AvA waarin de wethouder heeft opgeroepen om de kwartaalrapportages tijdig en volgens afspraak te delen.<sup>337</sup> Vanaf 2022 gaat het beter en ontvangt de ambtelijke organisatie de kwartaalrapportages wel.<sup>338</sup>

In totaal zijn negen van de verwachte zeventien rapportages opgesteld, zoals blijkt uit tabel 5.2. Of deze tijdig zijn opgesteld, en binnen drie weken na afloop van het kwartaal zijn verstuurd aan de aandeelhouders, hebben we niet kunnen vaststellen omdat expliciete datering van de kwartaalrapportages ontbreekt.

Tabel 5.2 - Overzicht van kwartaalrapportages in de periode 2019-2023

Jaartal	2019	2020	2021	2022	2023
Kwartaal-rapportages in het dossier		Q4	Q1 Q2 Q3 Q4	Q1 Q2 Q3 Q4	Q1

### 5.2.3 Jaarrekeningen WNZ

Sinds de oprichting in december 2018 zijn er drie jaarrekeningen opgesteld door de directie van WNZ.

*Jaarrekening 2019 niet tijdig opgesteld, daaropvolgende jaarrekeningen wel*

De eerste jaarrekening (2019) is niet tijdig (binnen vijf maanden na afloop van het boekjaar) opgesteld. De aandeelhouders hebben geen uitstel verleend op grond van bijzondere omstandigheden. De gemeente Zaanstad heeft de voorlopige *Jaarrekening 2019* pas in juni 2020 ontvangen, met het verzoek van de directie WNZ om hierop akkoord te geven. De vertraging in het zenden van de jaarrekening was veroorzaakt door de bijzondere omstandigheden in verband met de corona- en de stikstofcrisis en de impact daarvan op de bedrijfsvoering van WNZ. Vervolgens heeft het college de directie van WNZ een brief gestuurd om het belang van het tijdig versturen van de jaarrekening te onderstrepen en om aan te dringen op het tijdig versturen of, wanneer nodig, een verzoek tot uitstel aan de aandeelhouders voor te leggen.<sup>339</sup> Uiteindelijk is de *Jaarrekening 2019* begin juli 2020 goedgekeurd in een schriftelijke AvA.

De daaropvolgende jaarrekeningen van 2020, 2021 en 2022 zijn wel tijdig, binnen de termijn van 5 maanden na afloop van het boekjaar, opgesteld en verstuurd.

### 5.2.4 Bestuursverslagen WNZ

*Bestuursverslag opgenomen in statuten, maar niet verplicht voor WNZ*

In de statuten van WNZ is opgenomen dat de directie gelijktijdig met de jaarrekening een bestuursverslag opstelt, mits de wet dit vereist. Voor het opstellen van een bestuursverslag wordt in het Burgerlijk Wetboek vrijstelling verleend als voldaan wordt aan twee van de onderstaande criteria:<sup>340</sup>

- De waardering van de activa is lager dan € 350.000;
- De netto-omzet bedraagt niet meer dan € 700.000;
- Het gemiddeld aantal werknemers in een boekjaar is minder dan tien.

Voor WNZ geldt, in de onderzochte periode, dat de omzet lager is dan € 700.000 en dat het aantal medewerkers lager is dan tien. Dit betekent dat een bestuursverslag niet verplicht is.<sup>34161</sup> We zijn dan ook geen bestuursverslagen van WNZ in het dossier tegengekomen.

*Eenmalige toelichting bij Jaarrekening 2020 door de directie*

Wel heeft de directie van WNZ bij de jaarrekening van 2020 een toelichting geschreven en deze ingebracht bij de aandeelhoudersvergadering van juni 2021.<sup>342</sup> Bij de overige jaarrekeningen over de periode 2019-2022 zijn we geen toelichtingen in het dossier tegengekomen. Vanuit de aandeelhouders is hier, naar ons weten, ook niet om gevraagd.

### 5.3 Bruikbaarheid verantwoordingsinformatie voor de aandeelhouder

In deze paragraaf beantwoorden we de vraag in hoeverre de gemeente als aandeelhouder met bruikbare informatie is geïnformeerd over de plannen, de realisatie van de (beleids)doelstellingen en de risico's van WNZ. Deze verantwoordingsinformatie dient om voor het college inzichtelijk te maken of de beleidsdoelstellingen worden behaald met de deelneming.

#### 5.3.1 *Annual businessplannen*

Het *annual businessplan* bevat een kort overzicht van het doel en beleid van WNZ, kijkt vooruit naar de activiteiten en de (organisatie-)aanpak in de komende jaren. Deze vertalen zich in onze financiële prognoses (investeringen, liquiditeiten, verlies en winst) voor de komende twee jaren, aldus WNZ.<sup>343</sup> De *annual businessplannen* zijn voor het college een belangrijk instrument om invloed uit te oefenen op de strategische doelstellingen en investeringsbeslissingen van WNZ.

*Gemeente Zaanstad kritisch over eerste annual businessplan*

De gemeente Zaanstad was ontevreden over de kwaliteit van het *annual businessplan* van 2019-2020. In februari 2021 wordt tijdens een bijeenkomst met ambtenaren van de gemeente Zaanstad en WNZ gesproken over manieren om het businessplan leesbaarder en begrijpelijker te maken.<sup>344</sup> De ambtenaren formuleren een aantal wensen ten aanzien van toekomstige *annual businessplannen*:

- een betere verwijzing naar de parameters uit de oorspronkelijke businesscase (zoals gerealiseerde en verwachte omzet in termen van prijzen per gigajoule).
- meer inzicht in de (financiële) resultaten van WNZ en de (financiële) consequenties voor de aandeelhouders.
- toevoegen van een handelingsperspectief ter ondervanging van de achterblijvende resultaten.<sup>345</sup>

Ook geven de ambtenaren aan dat de *annual businessplannen* voortaan zorgvuldiger moeten worden opgesteld. Eerder waren bepaalde financiële gegevens niet correct

---

<sup>61</sup> Dit geldt niet alleen voor het bestuursverslag, maar ook voor de accountantsverklaring.

opgenomen, dit zorgde voor een vertekening van de financiële situatie bij WNZ. Er is tijdens deze bijeenkomst niet gevraagd om het opnemen van niet-financiële informatie (om voortgang van de beleidsdoelstellingen te kunnen monitoren). Tijdens de bijeenkomst worden afspraken gemaakt en vastgelegd over de invulling van volgende *annual businessplannen*.

*Bruikbaarheid van annual businessplannen neemt toe: annual businessplannen van 2021-2022 en 2022-2023 uitgebreider*

We zien in de latere businessplannen (2021-2022; 2022-2023) een aantal aanpassingen die in lijn zijn met de wensen van de gemeente Zaanstad zoals geformuleerd in februari 2021:

- Er is informatie opgenomen over de gerealiseerde en verwachte omzet (gigajoule x prijs per gigajoule).<sup>346</sup> Deze informatie is echter in een grafiek afgebeeld waarin een *meerjarige* verwachting is opgenomen. Uit de grafiek zijn daarom alleen in grote lijnen trends op te maken over de geplande warmtelevering. Maar we halen hier niet uit hoe groot de kans is dat deze planning daadwerkelijk gerealiseerd gaat worden (bijvoorbeeld door te kijken naar gerealiseerde projecten versus nog te realiseren projecten);
- Er is een meerjarenoverzicht van aansluitingen 2021-2025 opgenomen. Deze is lastig leesbaar en niet voorzien van context. We zien een statusoverzicht van het aantal verwachte aantal aansluitingen, maar het wordt niet duidelijk wat de status is van de contracten en hoe kansrijk ze worden geacht;
- Er zijn scenario's met een beknopte financiële doorrekening opgenomen.

Er is echter geen managementsummary opgenomen en de financiële informatie is niet voorzien van een uitgebreidere toelichting.

Daarnaast zien we dat de *Businessplannen 2021-2022* en *2022-2023* meer informatie bevatten en daardoor voor een groot deel voldoen aan de afspraken zoals beschreven in paragraaf 5.1.2. Zo is de paragraaf 'Mededelingen en argumentatie voorgestelde (afwijkende) strategie in relatie tot meerjarenplan' nieuw.

*Annual businessplan geeft inzicht in ontwikkelingen en risico's, maar concreet handelingsperspectief ontbreekt*

Vanaf het businessplan van 2021-2022 worden ontwikkelingen rondom WNZ beschreven. Dit geeft inzicht in wat er speelt bij WNZ. Wel ontbreekt er een duiding bij de ontwikkelingen. Ook staat er niet in wat de impact van deze ontwikkelingen is op de doelrealisatie en op welke manier WNZ hiermee om zal gaan.

In de businessplannen zijn drie prioriteiten opgenomen: verlagen en mitigeren van de risico's, minimaliseren van de kosten en bijdragen aan realisatie van omzetprognose. Voor iedere prioriteit worden in een tabel de risico's en beheersmaatregelen beschreven. We zien dat de risico's én beheersmaatregelen in de tijd veranderen, maar dit wordt niet



verder toegelicht. Bovendien is de beschrijving van de risico's in de businessplannen niet gelijk aan de beschrijving van de risico's in de kwartaalrapportages.

*Businessplan toont financiële situatie en gevolgen voor aandeelhouders*

In het *Businessplan 2021-2022* is te lezen dat in de eerste vijf jaren circa € 600.000 minder inkomsten zullen worden gerealiseerd dan verwacht.<sup>347</sup> Er worden oorzaken gegeven voor de verschillen tussen de initieel geplande warmtelevering en verwachte/gerealiseerde warmtelevering. Er worden vier maatregelen voorgesteld om ervoor te zorgen dat de huidige voorziening van Zaanstad niet hoeft te worden verhoogd. Het eerder realiseren van extra warmtevraag wordt uitgelicht, want dit vormt de meest aanzienlijke bijdrage voor de gemeentelijke voorziening. Wel wordt zich afgevraagd hoe realistisch dit is. Er worden kansen beschreven voor het aansluiten van woningen in de nabije omgeving van WNZ en het aantal gigajoule dat hiermee zou kunnen worden gerealiseerd. Voorwaarde voor deze uitbreidingen: een (duurzame) bron. Te lezen is dat alle mogelijkheden moeten worden uitgewerkt in een concreet plan, inclusief businesscase.

Uit de businessplannen blijkt dat de geprognosticeerde warmtelevering onzeker is. Tussen maart 2021 (ten tijde van de vaststelling van het *Businessplan 2021-2022*) en oktober 2021 (ten tijde van het *Businessplan 2022-2023*) wordt de prognose voor 2025 met 10.000 gigajoule naar beneden bijgesteld. Deze bijstelling wordt niet voorzien van een financiële vertaling.

*Bedrijfsmatige informatie overheerst in businessplannen, geen informatie over realisatie duurzaamheidsdoelstellingen*

In de *annual businessplannen* overheerst bedrijfsmatige informatie. De businessplannen richten zich op de realisatie van projectdoelstellingen in termen van aansluitingen, financiële opbrengst en rendementen. Er is geen vermelding van een jaarlijkse ontwikkeling van de duurzaamheid van de warmtelevering, noch een meerjarenplan waarin wordt gerefereerd aan de duurzaamheid van WNZ (zoals wel in het collegebesluit vermeld wordt). Er wordt ook geen koppeling gemaakt met de duurzaamheidsdoelstellingen of het publieke belang van de gemeente Zaanstad.

### **5.3.2 Kwartaalrapportages WNZ**

*Kwartaalrapportages voldoen aan afspraken uit aandeelhoudersovereenkomst*

De kwartaalrapportages voldoen aan de eisen die in de aandeelhoudersovereenkomst zijn opgenomen, zie paragraaf 5.1.1. Elke rapportage bevat namelijk de gevraagde financiële informatie, alsook andere belangrijke informatie over WNZ zoals de successen die zijn geboekt, de risico's die rond de deelneming spelen en de geleverde warmte via het warmtenetwerk.

*Kwartaalrapportages consequent qua opbouw*

De kwartaalrapportages zijn allemaal op dezelfde manier opgebouwd en bevatten de volgende onderdelen:

- Financiële informatie;
- Ontwikkelingen in het afgelopen kwartaal;
- Belangrijkste risico's voor de deelneming;
- Geleverde warmte.

Op elk van deze onderdelen gaan we hieronder beknopt in.

*Bruikbaarheid financiële informatie kent beperkingen*

In de kwartaalrapportages is informatie over de ontwikkeling van de balans, de cashflow en de winst-en-verliesrekening opgenomen. Bij elk van deze onderdelen wordt een toelichting gegeven. In de rapportage worden realisatiecijfers afgezet tegen begrotingscijfers. Hiermee voldoen de kwartaalrapportages aan het eerste criterium dat in de aandeelhoudersovereenkomst is opgenomen. De kwartaalresultaten worden niet afgezet tegen resultaten uit eerdere kwartalen, waardoor het niet mogelijk is om de ontwikkeling te zien. De bruikbaarheid van de informatie neemt hierdoor af.

*Kwartaalrapportages geven inzicht in ontwikkelingen in het afgelopen kwartaal*

In de kwartaalrapportage is, conform de afspraken, ook overige informatie opgenomen over ontwikkelingen die spelen rond de deelneming. Er wordt aandacht besteed aan successen die zijn geboekt en uitdagingen waarmee WNZ geconfronteerd is. De ontwikkelingen zijn daarmee bruikbaar in de kwartaalrapportages verwoord. In tabel 5.3 hebben we aangegeven waarover de successen en uitdagingen voor de totale periode in hoofdlijnen gaan:

Tabel 5.3 - Overzicht van ontwikkelingen (successen en uitdagingen) uit de kwartaalrapportages

Successen	Uitdagingen
<ul style="list-style-type: none"> <li>• De aansluiting van woningen en utiliteitsgebouwen</li> <li>• Afspraken met Engie over facturering en indexering</li> <li>• Realisatie stikstofruimte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Problemen rondom biomassacentrale</li> <li>• Het vinden van stikstofruimte voor de realisatie van projecten</li> <li>• Het onderhoud aan het warmtenetwerk</li> <li>• Gesprekken over aansluitingen</li> </ul>

Bron: WNZ, *Kwartaalrapportages 2020-2023*.

*Kwartaalrapportages bevatten belangrijkste risico's, maar niet duidelijk wat impact van beheersmaatregelen is*

Een vast onderdeel van de kwartaalrapportages is een overzicht van risico's waarmee WNZ wordt geconfronteerd. In het overzicht worden ook beheersmaatregelen en een beknopte risicoanalyse van de impact op de kosten gegeven. We lezen echter niets over de impact van de beheersmaatregelen op de beschreven risico's, noch over hoe groot de risico's zijn voor WNZ. Ze worden ongewogen beschreven. Vanaf de eerste kwartaalrapportage in 2020 (Q4) wordt het risico

genoemd van het niet-aansluiten van gebruikers en de latere aansluiting van woningbouwprojecten. Beide ontwikkelingen hebben gevolgen voor de hoeveelheid warmte die via het warmnetwerk kan worden geleverd. In het tweede kwartaal van 2021 komen daar de problemen rondom stikstof en ammoniak (NH<sub>3</sub>) bij. We lezen dat deze problematiek het lastiger maakt om nieuwbouwprojecten aan te sluiten op het warmtenet en dat de inzet van de biomassa-centrale voor de verwarming van nieuwbouwwoningen moet worden beperkt. Vanaf het derde kwartaal 2021 komen daar nog twee risico's bij die te maken hebben met de staat van het netwerk (lekkage) en onderhoud. Uit de rapportages zelf is overigens niet op te maken dat het om nieuwe risico's gaat. Deze vijf risico's komen in elk van de volgende kwartaalrapportage terug tot de rapportage van Q1 2023. Een van de risico's (niet alle gebruikers zijn aangesloten op het warmtenet) is hierin niet langer opgenomen. Een toelichting hierop ontbreekt. De bruikbaarheid van de informatie neemt hierdoor af.

#### *Kwartaalrapportages geven inzicht in geleverde warmte*

In de kwartaalrapportages wordt vermeld hoeveel warmte er via het warmtenet is geleverd, welk deel van de warmte afkomstig is van de biomassa-centrale en welk deel van de twee gasgestookte hulpwarmtecentrales (HWC). De rapportages over het vierde kwartaal bevatten een jaaroverzicht van de geleverde warmte. Aangezien dit de enige rapportage is waarin dit wordt gerapporteerd, is het relevante informatie voor de gemeente Zaanstad. Wij hebben zelf op basis van drie Q4-kwartaalrapportages voor de periode 2020-2022 aangegeven hoeveel warmte er via de verschillende kanalen is geleverd (zie tabel 5.4).

Tabel 5.4 - Geleverde warmte via het warmtenet Zaanstad over de jaren 2020-2021 uitgesplitst naar duurzame en niet-duurzame warmte

Geleverde warmte in gigajoule	2020 <sup>348</sup>		2021 <sup>62</sup>		2022 <sup>349</sup>	
	abs	%	abs	%	abs	%
Duurzaam (biomassa)	28.641	74%	37.561	62%	41.090	73%
Niet-duurzaam (HWC's)	10.319	26%	23.125	38%	15.465	27%
Totaal geleverde warmte	38.950	100%	60.686	100%	56.555	100%
Beoogde warmtelevering (oorspronkelijke businesscase) <sup>350</sup>	87.365		93.461		93.461	

Bron: WNZ, *Kwartaalrapportages Q4 2020, Q4 2021, Q4 2022*.

<sup>62</sup> De informatie over 2021 komt uit een concept-kwartaalrapportage Q4 en moet daarom met enige voorzichtigheid worden gebruikt.

Tabel 5.4 laat zien dat de, via WNZ, geleverde warmte toeneemt van in totaal 38.950 gigajoule in 2020 naar 60.686 gigajoule in 2021 en daarna weer wat zakt naar 56.554 gigajoule in 2022. Wanneer we 2020 met 2022 vergelijken, zien we een toename van 45% aan geleverde warmte. De geleverde warmte blijft nog wel ver achter bij wat aan het begin van het project werd beoogd (61%). In 2020 is 44% van de beoogde warmtelevering gerealiseerd en in 2022 is dat toegenomen tot 60% van de beoogde warmtelevering. Daarnaast zien we dat de verdeling van duurzame versus niet-duurzame warmte in de periode 2020-2022 iets is verslechterd van 74% in 2020 naar 73% in 2022. In 2021 ligt het percentage duurzame warmte veel lager: 62%. Het aandeel duurzame warmte ligt hiermee gemiddeld genomen hoger dan de 65% waar oorspronkelijk van uit werd gegaan.<sup>351</sup>

*Kwartaalrapportages bevatten geen informatie over het aantal gerealiseerde aansluitingen of de behaalde CO<sub>2</sub>-reductie*

In de kwartaalrapportages is geen informatie opgenomen over het aantal gerealiseerde aansluitingen en de gemaakte afspraken over het aantal toekomstige aansluitingen. Daarnaast is geen informatie opgenomen over de gerealiseerde CO<sub>2</sub>-reductie. De gemeente heeft hier ook niet om gevraagd.

### 5.3.3 Jaarrekeningen WNZ

*Jaarrekening bevat verplichte informatie*

De jaarrekeningen geven inzicht in de financiële situatie van een onderneming en zijn een belangrijke bron om debiteurenrisico's in te kunnen schatten.

De jaarrekeningen van WNZ bevatten financiële informatie over de balans, de winst- en verliesrekening en de ontwikkeling daarin. In de jaarrekeningen wordt vanaf 2020 een vergelijking gemaakt met het voorgaande jaar. Daarmee wordt voldaan aan het Burgerlijk Wetboek en de in de statuten opgenomen verplichtingen.

Tevens bevat de jaarrekening informatie over het bestemmen van het bedrijfsresultaat. In de jaarrekening staat dat deze negatieve bedrijfsresultaten bij het betreffende boekjaar onttrokken worden aan de overige reserves. Dit is goedgekeurd via een aandeelhoudersbesluit.<sup>352</sup>

*Financiële informatie overheerst*

De jaarrekeningen bevatten veel financiële informatie. Ze geven inzicht in de kosten en opbrengsten van WNZ, het bedrijfsresultaat en de reserves. Uit het jaarverslag van 2022 blijkt dat de bedrijfsresultaten tot 2022 hebben geleid tot een negatieve algemene reserve van € 1,135 miljoen. Ook in 2022 is er een negatief bedrijfsresultaat van € 285.000, wat na besluitvorming in de AvA leidt tot een negatieve algemene reserve € 1,42 miljoen. Deze ontwikkeling wordt verder niet toegelicht in de jaarrekening. De jaarrekeningen van WNZ bevatten geen financiële kengetallen over bijvoorbeeld de liquiditeit, solvabiliteit en rentabiliteit (zie hoofdstuk 4). Deze is WNZ overigens ook niet verplicht om op te nemen.

*Niet-financiële informatie ontbreekt, geen zicht in bijdrage aan het publieke belang in jaarrekening*

De jaarrekening van WNZ wordt jaarlijks vastgesteld door de AvA en ter besluit voorgelegd aan het college. De jaarrekening van WNZ is hiermee een belangrijk sturingsdocument. Wij constateren dat de jaarrekeningen van WNZ geen informatie bevatten over realisatie van niet-financiële doelstellingen. Ook staat er geen informatie in over indicatoren zoals het aantal aansluitingen (woningequivalenten), de afgezette warmte (gigajoule) of de behaalde CO<sub>2</sub>-reductie. Hoewel dit niet is vastgelegd in de afspraken van de jaarrekening, noch wettelijk verplicht is, blijft door het onduidelijk hoe WNZ bijdraagt aan de gemeentelijke beleidsdoelstellingen, omdat ook een bestuursverslag of jaarverslag (waarin wordt gerapporteerd over de bijdrage van WNZ aan het publieke belang en de gemeentelijke doelstellingen) ontbreekt. De kwartaalrapportages bevatten wel informatie over de afgezette warmte, maar deze hebben een andere status dan de jaarrekeningen. Deze worden bijvoorbeeld alleen ter kennisgeving aangeboden aan het college.

### 5.3.4 Bestuursverslagen WNZ

*Niet verplicht, wel eenmalig een toelichting van de directie bij Jaarrekening 2020*

Zoals in paragraaf 1.2.2 is beschreven, is WNZ niet verplicht om een bestuursverslag op te stellen. Wel heeft de directie van WNZ eenmalig bij de jaarrekening van 2020 een toelichting geschreven. Deze kan worden opgevat als een bestuursverslag.

*Toelichting directie bevat relevante informatie gerelateerd aan publiek belang*

De toelichting van de directie bevat informatie over de stand van zaken met betrekking tot de realisatie van het project, het gaat in op de tegenslagen die het project heeft ondervonden en die zorgen voor vertraging in de realisatie van het project. In de toelichting op de jaarrekening wordt verder ingegaan op:<sup>353</sup>

- de achterblijvende warmtelevering: er werd uitgegaan van een jaarlijks transport van 87.365 gigajoule per 1 oktober 2019. WNZ is echter pas vanaf november 2019 gestart met de warmtelevering. In 2020 werd 38.960 gigajoule gerealiseerd, waarmee de uitstoot van 1.300 ton CO<sub>2</sub> is vermeden.
- het aantal woningequivalenten (weq<sup>63</sup>) dat is aangesloten op WNZ. In 2020 is dat 1.552 weq, in 2021 worden 250 weq aangesloten. Er wordt echter geen koppeling gemaakt met de eerder gestelde doelen.<sup>64</sup>
- de risico's die er zijn rondom de realisatie van het project en de mogelijk negatieve financiële gevolgen voor de gemeente Zaanstad.

<sup>63</sup> Een eenheidsmaat van zowel woningen als vierkante meters bedrijfsbebouwing, waarbij geldt dat 100m<sup>2</sup> bedrijfsbebouwing = 1 WEQ = 1 woning. Bron: Gemeente Zaanstad, *Transitievisie Warmte Zaanstad*, juni 2021, p. 26.

<sup>64</sup> Oorspronkelijk werd uitgegaan van 2.600 weq, wat neerkomt op ongeveer 2.200 woningen en 5 utiliteitsgebouwen.

De toelichting op de jaarrekening bevat hiermee relevante informatie. Het geeft informatie die te maken heeft met de duurzaamheidsdoelstellingen die door de gemeente Zaanstad met WNZ worden nagestreefd, namelijk het verminderen van het gebruik van fossiele brandstoffen voor verwarming van gebouwen. De bruikbaarheid van de informatie is echter beperkt te noemen omdat er over andere parameters, namelijk weq, wordt gesproken dan in andere rapportages. Dit maakt het lastig navolgbaar om de ontwikkelingen in de juiste context te plaatsen.

*Toelichting op jaarrekening geeft gewenste duiding over gevolgen financiële situatie*  
Daarnaast geeft de toelichting op de jaarrekening duiding aan de financiële ontwikkeling, omdat hierin risico's van het project worden benoemd en de mogelijke gevolgen hiervan voor de financiële afspraken met de aandeelhouders.

## 5.4 Verantwoordingsinformatie wethouder aan het college

In deze paragraaf gaan we in op de wijze waarop de wethouder Financiën, vanuit zijn eigenaarsrol, het college informeert over de ontwikkelingen bij WNZ. Voor wethouders die bestuurder zijn bij een verbonden partij gelden vanuit de *Nota Verbonden Partijen* spelregels.<sup>65</sup> De wethouder:

- informeert het college actief over ontwikkelingen bij de verbonden partij, zoals bestuurswijzigingen, aanpassing van statuten, risico's, bestuurlijke conflicten, dreigende financiële tegenvallers, problemen in de bedrijfsvoering en politieke risico's;
- agendeert, voorafgaand aan de vergadering van het bestuur of de algemene vergadering van aandeelhouders, in het college de onderwerpen waar vooraf door het college een standpunt over moet worden ingenomen. Dit zal vooral betrekking hebben op de hierboven genoemde ontwikkelingen;
- maakt tijdig aanvullende afspraken in het college als zich conflicterende belangen dreigen voor te doen.

We zien dat de wethouder Financiën het college op verschillende momenten informeert over WNZ: op vaste momenten (ter voorbereiding op een AvA), of tussentijds naar aanleiding van actuele ontwikkelingen.

We gaan hieronder eerst in op de verantwoordingsinformatie rondom de vaste momenten, daarna beschrijven we de verantwoording aan het college rondom actuele ontwikkelingen.

### 5.4.1 Vaste momenten

De wethouder financiën informeert het college voorafgaand aan iedere AvA middels een B&W-voorstel en besluitnota, conform Spelregel 5 uit de *Nota Verbonden Partijen*. Van alle AvA's hebben wij B&W-nota's in het bezit, met uitzondering van de AvA van 27 mei 2019.

---

<sup>65</sup> Het betreft hier Spelregels 5g en 5h zoals beschreven in: Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen. Handboek 5: Bestuurlijke Vertegenwoordiging*, januari 2014, p. 9.

Hiervan zijn alleen een agenda en twee verslagen beschikbaar. Uit de agenda blijkt dat er twee beslispunten geagendeerd zijn. Het is niet bekend of hiervoor een B&W-voorstel en besluitnota is opgesteld.

Hieronder geven we beknopt weer hoe het college wordt geïnformeerd over de inhoud van de in de vorige paragrafen besproken verantwoordingsinformatie voorafgaand aan de AvA.

*Businessplannen worden voorgelegd aan het college om akkoord te geven*

Voorafgaand aan de AvA's waarin de businessplannen worden vastgesteld, wordt het college geïnformeerd over de inhoud van de businessplannen en wordt zij gevraagd met de vaststelling ervan akkoord te gaan. In de bijbehorende besluitnota's wordt informatie over de inhoud van de plannen gegeven.

In de B&W-voordracht ter vaststelling van het *Businessplan 2019-2020* is te lezen dat dit plan geen wijzigingen bevat ten opzichte van de businesscase die de basis vormt voor het besluit tot gemeentelijke participatie in het warmtenet (2017/27962).<sup>354</sup>

In de B&W-voordracht voor de vaststelling van het *Businessplan 2021-2022*<sup>355</sup> wordt een overzicht gegeven van de voortgang van de aansluitingen: er zijn successen, maar ook tegenvallers. Alle ontwikkelingen hebben geleid tot een verslechtering van de businesscase voor Fase 1. Er wordt daarom ingezet op 1) het versneld realiseren en 2) het compenseren van de tegenvallers uit Fase 1 met het volume van WNZ II. Over een derde maatregel, het verlengen van de looptijd van de businesscase van 30 naar 33 jaar, is nog geen besluit genomen.

In de B&W-voordracht ter vaststelling van het *Businessplan 2022-2023*<sup>356</sup> staat geen inhoudelijke informatie over het businessplan. Wel is te lezen dat het businessplan al door de directie is toegelicht aan de RvT, en dat er aanvullende en verduidelijkende vragen door de ambtelijke organisatie zijn gesteld.<sup>66</sup> Deze vragen hadden betrekking op de mitigerende maatregelen.

*College tot oktober 2021 geïnformeerd over plannen voor doorontwikkeling WNZ*

Vanaf april 2021 krijgt het college ook informatie over de doorontwikkeling van het warmtenet (Fase 2). Voorafgaand aan de AvA van april 2021 stemde het college in met de inzet van € 200.000 uit de eigen middelen van WNZ om de ontwikkeling van het businessplan tot financial close voor WNZ Fase 1 en doorontwikkeling van WNZ Fase 2 te

---

<sup>66</sup> Deze vragen gingen in op de verwachtingen t.a.v. warmteafzet in het algemeen, de planning en haalbaarheid van aansluiting van Oostzijderpark 2, de aanhaking bij de beoogde subsidieaanvraag in het kader van het Programma Aardgasvrije Wijken door gemeente Zaanstad en de samenwerking met woningcorporaties daarbij en de noodzaak in het algemeen om de warmtevraag/warmtelevering naar voren te halen waar mogelijk rekening houdend met de beperkingen in (warmtebronnen-)capaciteit voor uitbreiding van het net met beperkte salderingsmogelijkheden van de effecten van verschillende ontwikkelingen op de stikstofdepositie. Bron: Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota *Algemene Vergadering Aandeelhouders (AvA) Warmtenetwerk Zaanstad BV van 28 oktober 2021*, 12 oktober 2021, p. 2.



realiseren. Tot oktober 2021 informeerde de wethouder het college actief over toekomstige ontwikkelingen, daarna is het college niet meer over de ontwikkeling van het businessplan Fase 2 geïnformeerd. We zijn na oktober 2021 geen verdere informatie tegengekomen richting het college over de plannen rondom de doorontwikkeling van WNZ.

*Jaarrekeningen worden voorgelegd aan college om mee in te stemmen*

Voorafgaand aan de AvA's waarin de jaarrekening wordt vastgesteld, wordt het college geïnformeerd over de ontwikkelingen bij WNZ en wordt het gevraagd in te stemmen met het besluit om de jaarrekening goed te keuren en akkoord te gaan met de bestemming van het bedrijfsresultaat. Hiermee is het college jaarlijks over het jaarverlies van WNZ geïnformeerd. In de B&W-besluitnota's voorafgaand aan de AvA is elk jaar geconstateerd dat het verlies geen financiële consequenties heeft voor de gemeente Zaanstad. In 2022 is daaraan toegevoegd dat de gemeente geen actie hoeft te nemen vanwege de looptijd van het project (dertig jaar). In 2023 wordt niet ingegaan op de mogelijke financiële consequenties van het negatieve bedrijfsresultaat voor de gemeente Zaanstad.<sup>67</sup> Met deze voordrachten informeert de wethouder het college actief over de (financiële) ontwikkelingen bij WNZ. Het valt ons wel op dat het cumulatieve verlies niet is opgenomen in de besluitnota's die gaan over de jaarrekening WNZ.<sup>67</sup>

*Kwartaalrapportages worden voorgelegd aan college om kennis te nemen*

De kwartaalrapportages van WNZ zijn bij sommige B&W-besluitnota's aan de stukken gevoegd. Daarmee heeft het college kennis kunnen nemen van deze (maar niet alle) kwartaalrapportages. Het valt ons wel op dat in de besluitnota's waarbij dit het geval is, er niet wordt ingegaan op de inhoud van deze kwartaalrapportages. De stukken worden ter kennisgeving meegestuurd.

*Overige punten ter goedkeuring aan het college voorgelegd*

Naast de informatie die het college via de besluitnota's voorafgaand aan de AvA's ontvangt over de verantwoordingsinformatie van WNZ, wordt het college ook via deze nota's geïnformeerd over het reglement van de RvT, de benoeming van de leden van de RvT, de verlenging van de benoemingstermijnen van de RvT en de benoeming van de directeur. Het college wordt gevraagd in te stemmen met het uitbrengen van een positieve stem door de wethouder Financiën in de AvA.

*Tweejaarlijks informatie via begroting en jaarrekening*

Naast besluiten over stukken van WNZ die aan het college worden voorgelegd, wordt het college ook twee keer per jaar via de paragraaf Verbonden partijen geïnformeerd over ontwikkelingen bij WNZ.

---

<sup>67</sup> Dit cumulatief verlies van WNZ is wel af te leiden uit de jaarrekening van WNZ zelf.

### 5.4.2 Actuele ontwikkelingen

De wethouder heeft het college een aantal keer geïnformeerd over actuele ontwikkelingen bij WNZ. Het gaat om een B&W-voorstel en besluitnota over de staatssteunprocedure en een wijziging in het accountantsverslag<sup>358</sup>, om een B&W-voorstel en besluitnota over de (voorlopige) invulling van de RvT<sup>359</sup> en het delen van vertrouwelijke informatie.

## 5.5 Conclusie

### *In hoeverre zijn er afspraken gemaakt over de verantwoording door WNZ aan de gemeente?*

In de statuten van WNZ en in de aandeelhoudersovereenkomst van WNZ zijn afspraken opgenomen over de wijze waarop WNZ zich moet verantwoorden. De afspraken in de statuten volgen de voorschriften uit het Burgerlijk Wetboek. In de aandeelhoudersovereenkomst zijn aanvullende afspraken opgenomen over hoe de aandeelhouders geïnformeerd willen worden. Hierin zijn afspraken gemaakt over specifieke rapportages (te weten: kwartaalrapportages) en welk type informatie deze dienen te bevatten. In de aandeelhoudersovereenkomst zijn met name afspraken gemaakt over de financiële verantwoording. Er zijn geen afspraken gemaakt over de verantwoording over het publieke belang en de in dat kader behaalde resultaten.

Naast afspraken over de verantwoordingsinformatie zijn er ook afspraken gemaakt over de *annual businessplannen* die jaarlijks door de AvA moeten worden vastgesteld. Het *annual businessplan* is een belangrijk sturingsinstrument voor het college, omdat het inzicht geeft in de strategische beslissingen voor het komende jaar. Over de inhoud van de businessplannen zijn geen concrete afspraken gemaakt met WNZ. Het college geeft in een collegebesluit wel aan welke informatie de businessplannen moet bevatten om te kunnen sturen op de verbonden partij.

We concluderen dat er afspraken zijn gemaakt over de verantwoording door WNZ aan de gemeente. De afspraken zijn echter wel op verschillende plekken vastgelegd, een overkoepelend overzicht ontbreekt hierdoor. Ook concluderen wij dat er met name afspraken zijn gemaakt over de verantwoording over financiële gegevens. Afspraken over verantwoordingsinformatie met betrekking tot het publieke belang zijn niet gemaakt.

### *In hoeverre is de verantwoordingsinformatie tijdig?*

Met betrekking tot het opstellen en vaststellen van de *annual businessplannen* constateren wij dat dit niet altijd (tijdig) gebeurd is. Het eerste jaarlijkse businessplan voor de periode 2019-2020 is tijdig vastgesteld. Het *Annual Businessplan 2020-2021* is niet opgesteld. Het *Annual Businessplan 2021-2022* is in maart/april 2021 opgesteld en vastgesteld. Dit is vier maanden later dan in de aandeelhoudersovereenkomst is vastgelegd. Het *Annual Businessplan 2022-2023* is weer wel op tijd opgesteld en vastgesteld. Het *Annual Businessplan 2023-2024* ontbreekt, ondanks dat het project in Fase 1 nog niet is afgerond. Er wordt door WNZ gewerkt aan een plan voor doorontwikkeling WNZ, maar dat is op het moment van schrijven nog niet door de AvA vastgesteld.

Met uitzondering van de eerste jaarrekening van WNZ over 2019, zijn alle jaarrekeningen tijdig naar de gemeente verstuurd. In 2019 heeft het college WNZ per brief laten weten dat het belangrijk was om tijdig de jaarrekening te ontvangen. Hieraan is door WNZ gevolg gegeven.

De jaarrekeningen bevatten geen bestuursverslag, maar hier is WNZ ook wettelijk niet toe verplicht. Alleen bij de *Jaarrekening 2020* is een directietoelichting gegeven op de jaarrekening die is te lezen als een bestuursverslag. Daarna is een dergelijk document niet meer opgesteld. Hier hebben de aandeelhouders ook niet om gevraagd.

In de periode 2019 tot en met het derde kwartaal van 2020 zijn er geen kwartaalrapportages opgesteld. In de periode vierde kwartaal 2020 tot 2021 zijn deze rapportages te laat naar de gemeente verzonden, ook na herhaaldelijke verzoeken door de gemeente. Vanaf 2022 worden de kwartaalrapportages wél tijdig naar de gemeente opgesteld.

We concluderen dat het beeld over de tijdige verantwoording van WNZ aan de gemeente wisselend is. Er lijkt een verbetering te zijn wat betreft de jaarrekening en de kwartaalrapportages. Maar de informatievoorziening via businessplannen is nog niet op orde.

#### *In hoeverre is de verantwoordingsinformatie bruikbaar?*

De verantwoordingsinformatie is versnipperd te noemen; er is geen totaaloverzicht. WNZ deelt in de verschillende rapportages veel gegevens, maar voorziet deze van weinig duiding. Het is aan de lezer zelf om analyses van de geleverde informatie te maken over onder andere meerjarige ontwikkelingen of over hoe cijfers zich verhouden tot de oorspronkelijke businesscase.

In de verantwoordingsinformatie overheerst financiële informatie en ontbreekt informatie ten aanzien van de beleidsdoelstelling, wat niet verrassend is aangezien hier ook geen afspraken over zijn gemaakt bij de oprichting. Het gevolg hiervan is dat de gemeente Zaanstad niet beschikt over (sturings)informatie over de mate waarin WNZ bijdraagt aan de beleidsdoelstellingen.

De businessplannen zijn voor het college een belangrijk sturingsinstrument om invloed uit te oefenen op strategische doelstellingen en investeringsbesluiten. De *annual businessplannen* zijn de afgelopen jaren, op verzoek van de gemeente Zaanstad, verbeterd. Het eerste businessplan bevatte volgens Zaanstad te weinig inhoudelijke informatie waardoor het niet goed zelfstandig leesbaar was. De businessplannen van 2021-2022 en die van 2022-2023 zijn in dit opzicht verbeterd en bevatten meer informatie over risico's, ontwikkelingen en te leveren warmte en aansluitingen. De informatie is echter niet eenvoudig te interpreteren en een duidelijke toelichting ontbreekt. Ook is de informatie niet eenvoudig te koppelen aan informatie uit de kwartaalrapportages en jaarrekening. Ondanks de aanpassingen bevatten de *annual businessplannen* niet alle informatie om goed te kunnen sturen op de deelneming. Wij constateren dat de *annual businessplannen*

hierdoor beperkt bruikbaar zijn voor de gemeente Zaanstad om invloed uit te oefenen op de doelstellingen en investeringsbesluiten.

De *kwartaalrapportages* zijn de enige verantwoordingsdocumenten die zowel financiële als niet-financiële gegevens bevatten. Bij de financiële gegevens wordt er een vergelijking gemaakt met de begroting, maar niet met voorgaande kwartalen. De lezer kan daardoor niet opmaken wat voor kwartaal het is geweest. In deze rapportages is er aandacht voor de belangrijkste risico's. Deze informatie is informatief, maar moeilijk te duiden omdat er geen context wordt gegeven bij de risico's (hoe groot zijn ze, wat de impact is van de beheersmaatregelen, et cetera). Dit maakt de informatie om bij te sturen door de gemeente Zaanstad beperkt bruikbaar. De rapportages bevatten ook informatie over geleverde warmte. Met wat moeite kunnen we uit de rapportages halen welk deel duurzaam is (biomassa) en welk deel gasgestookt. De kwartaalrapportages bevatten echter geen informatie over de gerealiseerde aansluitingen en zijn daarmee beperkt bruikbaar.

De kwartaalrapportages zijn voor de gemeente Zaanstad een middel om de voortgang te monitoren en wanneer nodig bij te kunnen sturen. Wij constateren dat de rapportages beperkt bruikbaar zijn voor de gemeente.

De jaarrekeningen van WNZ zijn financieel ingestoken, conform de afspraken en voorschriften van de Gemeentewet. Vanaf 2020 worden de cijfers vergeleken met de resultaten van het voorgaande jaar. Er wordt echter geen vergelijking gemaakt met de begroting van het lopende jaar. De directie heeft eenmalig een toelichting op de *Jaarrekening 2020* geschreven. Hierin is informatie opgenomen over het realiseren van de duurzaamheidsdoelstellingen.

#### *In hoeverre informeert de wethouder het college van B en W actief?*

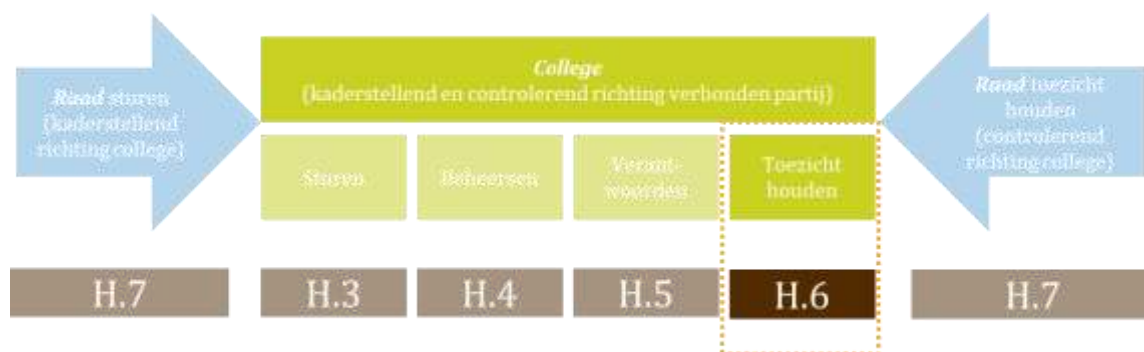
De wethouder financieën informeert het college vooral op vaste momenten voorafgaand aan de AvA. Met de B&W-nota's informeert de wethouder over ontwikkelingen bij WNZ. Langs deze weg ontvangt het college informatie over de jaarrekening en businessplannen. De kwartaalrapportages worden soms ter kennisname aan de stukken toegevoegd, maar niet inhoudelijk behandeld in de besluitnota's. Voor de verantwoordingsinformatie richting het college gelden dezelfde beperkingen die we bij de eerdere verantwoordingsstukken zelf constateerden. Er wordt vooral financiële informatie gedeeld. Dit betekent dat het college nauwelijks geïnformeerd wordt over realisatie van beleidsdoelstellingen middels WNZ.

Vanaf april 2021 krijgt het college ook informatie over de verdere ontwikkeling van het warmtenet (*Businessplan Fase 2*). Tot oktober 2021 informeert de wethouder het college actief over toekomstige ontwikkelingen, We zijn na oktober 2021 geen verdere informatie richting het college over de plannen rondom de doorontwikkeling van WNZ tegengekomen.

## 6 Toezicht

In dit hoofdstuk gaan wij in op de wijze waarop het college toezicht houdt op WNZ.

“Toezicht bestaat uit controleren of de resultaten het gewenste effect hebben. Het college houdt toezicht of de verbonden partij gemaakte afspraken nakomt binnen de gestelde kaders en afgesproken prijs.”<sup>360</sup>



We beantwoorden de volgende deelvraag:

*In hoeverre heeft het college bij Warmtenetwerk Zaanstad tot nu toe actief gebruikgemaakt van de beschikbare instrumenten om toezicht te houden en bij te sturen?*

We onderzoeken in dit hoofdstuk in hoeverre het college voldoende toezicht houdt op WNZ en of WNZ de gemaakte afspraken nakomt. Eerst kijken we naar de afspraken die zijn gemaakt rondom toezicht bij het moment van oprichten. Het college kan bij de oprichting kaders stellen door een toezichtarrangement vast te stellen dat past bij het risicoprofiel. De *Nota Verbonden Partijen* geeft hiervoor duidelijke voorschriften. Vervolgens kijken we naar de uitvoering van het toezicht in de praktijk.

Om de deelvraag te beantwoorden, hanteren we onderstaand normenkader

Tabel 6.1 - Normenkader

Paragraaf	Criteria
6.1	Er is vastgelegd hoe het college toezicht wil houden op WNZ
6.2	Het college maakt gebruik van de beschikbare toezichtinstrumenten

## 6.1 Instrumenten om toezicht te houden en bij te sturen

Het college heeft verschillende instrumenten tot haar beschikking om toezicht te houden en bij te sturen. Toezicht door het college is direct gelinkt aan de beheercyclus die we beschreven in hoofdstuk 3. Dit betekent dat de uitkomsten van de beheeractiviteiten rechtstreeks invloed hebben op het toezicht.

Eerst beschrijven we welke instrumenten het college heeft om toezicht te houden op WNZ. Vervolgens gaan we in paragraaf 6.2 in op de wijze waarop het college deze instrumenten actief heeft gebruikt bij het toezicht houden op WNZ.

### *Extra toezichtspelregels voor een verbonden partij met een hoog risicoprofiel*

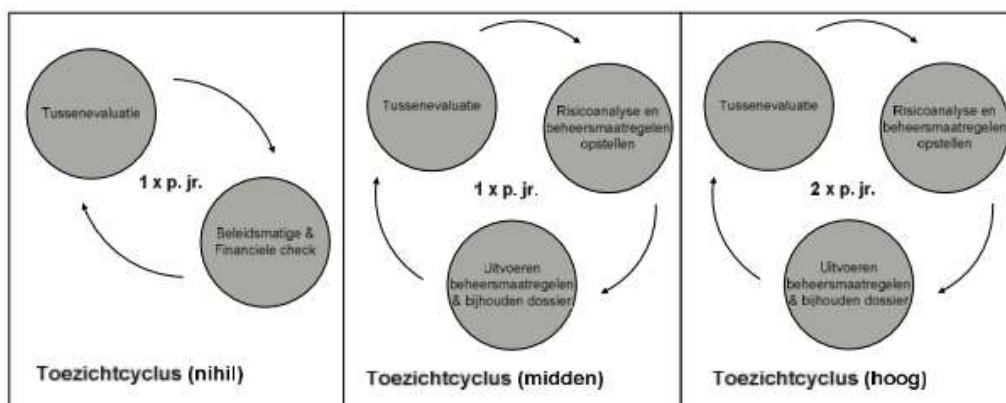
In de *Nota Verbonden Partijen* staan toezichtspelregels voor iedere verbonden partij. Voor iedere verbonden partij wordt jaarlijks een risicoprofiel en toezichtarrangement vastgesteld. Voor een verbonden partij met een hoog risicoprofiel, zoals het geval is bij WNZ, zijn er twee extra spelregels opgenomen:<sup>361</sup>

- 1 Voor een verbonden partij met een hoog risicoprofiel worden aanvullende toezichtmaatregelen getroffen;
- 2 Er wordt een tussenevaluatie ingepland wanneer de verbonden partij voor het tweede achtereenvolgende jaar in het hoogste risicoprofiel wordt ingedeeld of wanneer er zich bepaalde ontwikkelingen voordoen die grote risico's met zich meebrengen voor de gemeente Zaanstad.<sup>362</sup>

### 6.1.1 Jaarlijkse vaststelling risicoprofiel en toezichtarrangement

De *Nota Verbonden Partijen* schrijft voor dat voor iedere verbonden partij jaarlijks het risicoprofiel wordt vastgesteld. Een deelneming krijgt op basis van het risicoprofiel een toezichtarrangement toegewezen. Er zijn drie typen toezichtarrangementen (van nihil tot hoog), die verschillen in intensiviteit van het toezicht. WNZ heeft, na oprichting, een hoog risicoprofiel toebedeeld gekregen (zoals beschreven in paragraaf 4.2.2). Dit toezichtarrangement bestaat uit drie elementen.

Figuur 6.1 - Jaarlijkse toezichtcyclus van nihil-hoog<sup>363</sup>



Bron: Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen, Handboek 3: Beheersen*.



Doel van het toezichtarrangement is ervoor te zorgen dat er tijdig kansen en bedreigingen worden gesignaleerd bij de verbonden partij en dat hierop adequaat kan worden gereageerd. Daarmee draagt het bij aan goed toezicht én wordt er gelijktijdig belangrijke input voor de verantwoording verzameld.

### **6.1.2 Aanvullende toezichtmaatregelen**

Bij deelnemingen met een hoog risicoprofiel worden aanvullende toezichtmaatregelen opgesteld. Voorbeelden van aanvullende toezichtmaatregelen zijn vragen stellen in de AvA, of onderwerpen op de agenda laten plaatsen wanneer de standaardinformatie van de vennootschap onvoldoende informatie biedt om een goed beeld te krijgen van de actuele ontwikkelingen. Ook kunnen beheersmaatregelen uit de risicoanalyse geagendeerd worden in de AvA.<sup>364</sup>

### **6.1.3 Tussenevaluaties**

Onderdeel van het toezichtarrangement van een deelneming met een hoog risicoprofiel is dat er twee keer per jaar een tussenevaluatie gehouden wordt. Het opstellen van risicoanalyses, beheersmaatregelen en het uitvoeren van beheersmaatregelen dienen als input hiervoor. Deze aspecten zijn beschreven in hoofdstuk 3.

Doel van de tussenevaluatie is te evalueren hoe effectief het toezichtarrangement is geweest en om met een integrale blik te kijken naar de verbonden partij.<sup>365</sup> Een integrale evaluatie wordt vervolgens overwogen als er voor het tweede jaar op rij dezelfde, of meer, risico's worden waargenomen.

De tussenevaluaties zijn er niet alleen voor het college. De bijgestelde *Nota Verbonden Partij* van 2021 adviseert om actiever de resultaten van (tussen)evaluaties met de raad te delen en de raad over belangrijke gebeurtenissen schriftelijk te informeren.<sup>366</sup>

### **6.1.4 Vierjaarlijkse integrale evaluatie**

De *Nota Verbonden Partijen* schrijft voor dat er iedere vier jaar, vlak voor de gemeenteraadsverkiezingen, een integrale evaluatie plaatsvindt van alle verbonden partijen. De vierjaarlijkse evaluatie is gericht op vijf deelgebieden: doelrealisatie, de financiële en juridische stand van zaken, bestuurlijke en organisatorische stand van zaken, de samenwerking en integrale evaluatie.<sup>367</sup> In deze evaluatie wordt nagegaan of de beoogde gemeentelijke doelstellingen met de verbonden partij worden behaald. Daarbij wordt ook gekeken of deelname van de gemeente aan de verbonden partij nog steeds van toegevoegde waarde is voor de gemeente Zaanstad. Op basis van deze integrale evaluatie wordt geconcludeerd of een samenwerkingsverband kan worden gecontinueerd, worden aangepast of beëindigd.<sup>368</sup>

### **6.1.5 AvA-besprekingen ook toezichtinstrument**

Het college heeft als taak om te volgen of de doelstellingen van de deelneming behaald worden, mee te beslissen welke positie de gemeente inneemt richting de verbonden partij en reacties geven naar de verbonden partij. Een instrument waarmee dit kan worden



bereikt, zijn de collegebesprekingen over een deelneming ter voorbereiding op de AvA. Afspraken die een collegelid als bestuurder maakt in een verbonden partij moeten namelijk eerst zijn afgestemd met de rest van het college.<sup>369</sup> Agenda(stukken) van de AvA, en andere onderwerpen waar vooraf door het college een standpunt over moet worden ingenomen, moeten daarom tijdig geagendeerd worden in het college. Zodoende kan het gehele college vooraf adviseren en of beslissen over onderwerpen zoals de jaarlijkse vaststelling van de jaarrekening of het *annual businessplan*.<sup>370</sup> Daarnaast moeten een aantal directiebesluiten aan de AvA voorgelegd worden voor unanieme goedkeuring (hierover meer in paragraaf 3.5.2). Ook over deze besluiten kan in het college voorafgaand aan de AvA gesproken worden.

### 6.1.6 Inrichting onafhankelijke toezichthouder bij een deelneming

In privaatrechtelijke verbonden partijen kan een toezichthoudend orgaan worden ingesteld. Bij een bv wordt vaak gekozen voor een raad van commissarissen (RvC), maar een raad van toezicht (RvT) is ook mogelijk. Deze toezichtsorganen hebben meerdere taken, maar alle houden ze onder andere toezicht op het bestuur van een verbonden partij.<sup>371</sup> De *Nota Verbonden Partijen* schrijft voor dat een bv een RvC zou moeten inrichten.<sup>372</sup>

In 2018 is gekozen om voor WNZ een RvT in te stellen, omdat de samenwerkende partijen geen permanente toezichthouder wilden. De partijen wilden een tijdelijk toezichthoudend orgaan dat alleen actief zou zijn gedurende de realisatiefase van WNZ. Na de ingebruikname van het warmtenet zou de RvT opgeheven worden<sup>373</sup> en zou er doorontwikkeld kunnen worden naar een RvC.<sup>374</sup> In onderstaand kader is meer informatie opgenomen over het verschil tussen een RvT en een RvC.

#### *Raad van toezicht versus een raad van commissarissen*

Een RvT en een RvC zijn beide toezichthoudende organen van een rechtspersoon. Er zijn een aantal verschillen tussen deze toezichthoudende organen:

1. De bevoegdheden van een RvC zijn verankerd in het Burgerlijk Wetboek.<sup>375</sup> Een RvC wordt daarom gezien als een zwaardere vorm van toezicht. De bevoegdheden van een RvT zijn dit niet en moeten daarom volledig in de statuten vastgelegd worden.
2. De bevoegdheden van de RvC zijn breder. Commissarissen dienen toezicht te houden op bestuurders van de vennootschap en kunnen, als dat nodig is, ingrijpen. Tenzij bij de statuten anders is bepaald, is de RvC bevoegd iedere door de AvA benoemde bestuurder te allen tijde te schorsen. Deze schorsing kan op zijn beurt door de AvA worden opgeheven (BW artikel 47 lid 3).
3. De RvC moet als toezichthouder niet het werk van de directie overnemen, maar moet zich er alleen (grondig) van vergewissen dat de directie haar werk goed doet. De RvC bespreekt regelmatig de strategie, de uitvoering van de strategie en de daarmee samenhangende voornaamste risico's met het bestuur. De RvC is verplicht een

jaarverslag op te stellen. De RvC legt in dit verslag verantwoording af over de wijze waarop het betrokken was bij de totstandkoming van de strategie en toezicht houdt op de uitvoering ervan.<sup>376</sup>

Hoewel het college zelf toezicht dient te houden of de deelneming de gemaakte afspraken met de gemeente Zaanstad nakomt, is uit gesprekken gebleken dat het college haar eigen toezichthoudende rol voor een groot deel belegd denkt te hebben bij de RvT. De verwachting van de gemeente Zaanstad was dat wanneer de RvT ingesteld zou zijn, het toezicht op de deelneming hiermee geregeld zou zijn.<sup>377</sup>

## 6.2 Wijze waarop het college toezicht houdt en bijstuurt

In deze paragraaf beschrijven of en hoe het college actief de verschillende toezichtinstrumenten in de praktijk inzet.

### 6.2.1 Jaarlijkse vaststelling risicoprofiel

*Er is niet expliciet een toezichtarrangement vastgesteld bij oprichting*

In het besluit tot oprichten van WNZ waren geen risicokompas en risicoprofiel opgenomen. Als gevolg daarvan kon er ook nog geen passend toezichtarrangement worden bepaald. Bij de vaststelling van de *Jaarrekening 2019* heeft WNZ een hoog risicoprofiel toebedeeld gekregen.<sup>378</sup> Dit houdt in dat er een hoog toezichtarrangement wordt ingesteld. Er is geen expliciete invulling van het toezichtarrangement gegeven. Dat wil zeggen dat wij geen documenten zijn tegengekomen waarin dit verder is uitgewerkt.

*Vaststelling risicoprofiel zichtbaar, maar niet navolgbaar*

De risico's van WNZ zijn volgens de ambtelijke organisatie de afgelopen jaren onverminderd hoog gebleven, waardoor het risicokompas en risicoprofiel niet zijn bijgesteld.

In de paragraaf Verbonden partijen in de jaarrekening en de begroting wordt jaarlijks over het risicoprofiel en de risico's van WNZ gerapporteerd. Daarmee is jaarlijks het risicoprofiel voor de gemeenteraad zichtbaar. De ambtelijke organisatie heeft echter aangegeven dat er geen aparte documenten bestaan waarin is beschreven hoe het risicoprofiel voor WNZ jaarlijks is bepaald. Daarmee is niet goed navolgbaar hoe het risicoprofiel jaarlijks wordt vastgesteld.<sup>379</sup>

### 6.2.2 WNZ heeft hoog toezichtarrangement

Het toezichtarrangement is sinds de oprichting van WNZ gelijk gebleven en niet verder geïntensiveerd. De ambtelijke organisatie voert aan dat het toezichtarrangement niet verder kan worden aangepast, omdat WNZ al in het hoogste toezichtregime zit.

### 6.2.3 Tussenevaluaties

*Tussenevaluaties zijn niet navolgbaar*

Volgens de ambtelijke organisatie worden er geen aparte documenten opgesteld voor het

toezichtarrangement en de tussentijdse evaluaties. Wel wordt er volgens de ambtelijke organisatie tweejaarlijks gekeken naar het toezichtarrangement, de beleidsmatige en financiële check, de tussenevaluatie, de risicoanalyse en beheersmaatregelen. Over de uitkomsten van deze analyse wordt vervolgens gerapporteerd in de paragraaf Verbonden partijen.<sup>380</sup> Uit de informatie in de paragraaf Verbonden partijen kunnen wij echter niet afleiden dat er een evaluatie heeft plaatsgevonden van (de effectiviteit van) het toezichtarrangement. Daarmee is de toepassing van deze tussentijdse evaluaties niet navolgbaar.

#### **6.2.4 Vierjaarlijkse integrale evaluatie**

*Integrale evaluatie is in april 2022 aangeboden*

De integrale evaluatie van WNZ valt samen met de vierjaarlijkse evaluatie voor alle verbonden partijen. De integrale vierjaarlijkse evaluatie heeft in april 2022 plaatsgevonden en is aangeboden aan het college en de raad.<sup>381</sup>

*Deelname in WNZ wordt gecontinueerd, toelichting ontbreekt*

De conclusie van de evaluatie was dat alle deelnemingen, en daarmee ook WNZ, gecontinueerd worden. Er wordt geen toelichting gegeven bij waarom de samenwerking met WNZ wordt gecontinueerd.

*Integrale evaluatie geeft geen inzicht in doelrealisatie*

De integrale evaluatie biedt geen inzicht in de doelrealisatie en of de deelneming nog het geëigende instrument is om het publieke belang te dienen en de gemeentelijke beleidsdoelstellingen te behalen. We komen in de evaluatie geen heroverweging tegen over de deelneming, noch over de inrichting van de governance van de deelneming. Ook wordt niet expliciet gemaakt of de (doorgroei)doelstellingen nog in lijn met zijn met de beleidsdoelstellingen van de gemeente Zaanstad. Uit de evaluatie komen wel diverse aanbevelingen naar voren voor alle deelnemingen, en een aantal specifiek voor WNZ.

*Specifieke aanbevelingen voor WNZ uit evaluatie*

Specifiek met betrekking tot WNZ zijn er vier aandachtspunten geformuleerd, zie figuur 6.2.<sup>382</sup> Uit de vierjaarlijkse evaluatie wordt niet duidelijk of het nieuwe aandachtspunten zijn of dat deze al worden ingezet; een verdere toelichting bij de aandachtspunten ontbreekt.

Figuur 6.2 - Aanbevelingen voor WNZ uit de vierjaarlijkse integrale evaluatie<sup>383</sup>

<b>Warmtenet Zaanstad BV</b>	
Strategische opgave	Duurzaamheid
Uitvoerend of strategisch?	strategisch
Aandachtspunten komende 4 jaar	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Actief, via Aandeelhoudersvergaderingen en (informele) contacten</li> <li>- Inzetten op zowel de eigenaarsrol als de opdrachtgeversrol:               <ul style="list-style-type: none"> <li>o eigenaarsrol: hoe ontwikkelt de business case?</li> <li>o opdrachtgeversrol: bijdrage WNZ in TransitieVisie Warmte, ontwikkeling alternatieve bronnen</li> </ul> </li> <li>- WNZ raakt veel portefeuilles. Het is van belang om goed af te stemmen tussen de wethouders die er samen over gaan. Dit moet terugkomen in de ambtelijke voorbereiding en afstemming.</li> <li>- Annotatie van de AvA komt terug in een B&amp;W voorstel waarbij zowel de portefeuillehouder financiën (eigenaarsrol) als de portefeuillehouder duurzaamheid (opdrachtgeversrol) akkoord op geven.</li> </ul>

#### *Integrale evaluatie aangeboden aan zittend college*

De integrale evaluatie is in april 2022 aangeboden aan het college. In juni 2022 is het nieuwe college geïnstalleerd. Het is niet bekend op welke manier de uitkomsten van de integrale evaluatie zijn gedeeld met de nieuwe collegeleden. In de evaluatie wordt wel aangegeven dat de verdeling van de eigenaars- en opdrachtgeversrollen een apart beslispunt dient te zijn bij de portefeuillevdeling van het nieuwe college.<sup>384</sup>

Wij hebben begrepen dat de intentie er is om de integrale evaluatie in de toekomst aan te bieden als een advies voor de coalitieonderhandelingen. Er wordt dan een algemeen advies gegeven, zodat het nieuwe college hier een mening over kan vormen. Indien er een keuze wordt gemaakt (voortzetten, anders vormgeven of stoppen), dan wordt dit vervolgens juridisch en financieel verder onderzocht.<sup>385</sup>

### **6.2.5 Aanvullende toezichtmaatregelen**

#### *Geen formele toezichtmaatregelen vastgesteld*

Wij hebben geen aanvullende, formeel vastgestelde, toezichtmaatregelen aangetroffen. Deze moeten opgesteld worden wanneer er sprake is van een hoog risicoprofiel.<sup>386</sup>

#### *Wethouder heeft WNZ op verschillende momenten aangesproken op tijdigheid verantwoordingsinformatie*

Ondanks het ontbreken van formele toezichtmaatregelen, zien we wel dat de wethouder WNZ een aantal keer heeft aangesproken op de juistheid en tijdigheid van de informatievoorziening (meer hierover in paragraaf 5.2.5). Zo is er, in overleg met de directie van WNZ, een formele brief door de wethouder Financiën gestuurd waarin de directie van WNZ wordt aangesproken op zijn verplichtingen ten aanzien van het tijdig aanbieden van de jaarrekening.<sup>387</sup> De wethouder heeft ook op een later moment WNZ in de AvA aangesproken op de tijdigheid van de verantwoordingsinformatie.

Wel constateren we dat een zakelijke opstelling in de escalatie beperkt wordt ingevuld. Vanuit de opdrachtgeverslijn ligt het soms lastig om de directie aan te spreken. De gemeente wil graag de relatie met WNZ goed houden omdat er sprake is van een samenwerkingsverband voor lange termijn.<sup>388</sup>

*Hoewel WNZ een hoog risicoprofiel heeft, is er weinig proactieve sturing*

Bij een hoog risicoprofiel van een deelneming zou er sprake moeten zijn van intensief ambtelijk beheer. Er dient sprake te zijn van 'proactieve sturing'. Hieronder verstaat de gemeente Zaanstad:

- "Draagt de gemeente Zaanstad zelf ook onderwerpen aan voor de bestuursvergaderingen of AvA's?
- Worden annotaties op bestuursvergaderingen en/of AvA's besproken in B&W?
- Worden er afspraken gemaakt over waar de komende vier jaar op wordt ingezet en wordt proactief geacteerd richting de verbonden partij?
- Wordt aan de voorkant ingespeeld op belangrijke ontwikkelingen, bijvoorbeeld door visievorming van de verbonden partij ook in de P&C-cyclus op te nemen?"<sup>389</sup>

In de praktijk zien we echter dat er lange tijd van een proactieve sturing geen of beperkt sprake is. De sturing door de ambtelijke organisatie, en daarmee het college, is tot nu toe vooral reactief. De gemeente heeft moeite om onderwerpen te agenderen voor de bestuursvergaderingen of de AvA's (meer hierover in paragraaf 5.2.7). In het verleden zijn niet van alle AvA's vooraf annotaties opgesteld en besproken in het college. Vanaf 2021 worden de annotaties wel structureel opgesteld en besproken. Daarnaast zien we dat er onvoldoende wordt ingespeeld op belangrijke ontwikkelingen. Veel ambtelijke capaciteit is, in het verleden, verloren aan het opvragen van de benodigde planning en verantwoordingsinformatie zoals het *annual businessplan*, de kwartaalrapportages én aan het beantwoorden van raadvragen.

De laatste tijd zien we wel enige verbetering. Bij de aanstelling van de nieuwe accounthouder in 2021 is er meer aandacht komen te liggen op de achterblijvende aansluitingen. Zorgen hieromtrent zijn zowel op ambtelijk (Business Control) als op bestuurlijk niveau (wethouder Duurzaamheid) aangekaart. In die tijd was er ook sprake van een bestuurswisseling en om de continuïteit te waarborgen is destijds ook de (nieuw aangestelde) concerndirecteur betrokken. Vanaf die periode worden er intern en met WNZ gesprekken gevoerd over de nieuwe strategie en governance van WNZ.<sup>390</sup>

### **6.2.6 AvA-bespreking als toezichtinstrument**

De AvA stelt de jaarlijkse strategie in de vorm van het *annual businessplan* en de jaarstukken vast. Voorafgaand aan de AvA ontvangt het college een voordracht waarin zij door de wethouder Financiën gevraagd wordt een standpunt in te nemen. Dit moment is een mogelijkheid voor het college om bij te sturen.

*AvA heeft geen vaste frequentie*

De aandeelhoudersovereenkomst schrijft voor dat de AvA minimaal één keer per jaar bij

elkaar komt. Wij merken echter op dat de AvA eigenlijk minimaal twee keer per jaar bij elkaar moet komen; één keer om voor het einde van het lopende jaar het *annual businessplan* vast te stellen en één keer om vijf maanden na afloop van het boekjaar de jaarrekening vast te stellen. Uit onderstaand overzicht blijkt dat het minimale aantal, van één keer per jaar, behaald wordt. Maar ook dat er in 2022 slechts één AvA is geweest. Ook constateren wij dat er geen structuur zit in de frequentie. Er zijn namelijk geen vaste vergadermomenten.

Tabel 6.2 - Overzicht AvA's in periode 2018-2023

Jaartal	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Datum	5 december	25 april 27 mei	22 januari 6 maart (schriftelijk) 16 maart (schriftelijk) 7 juli (schriftelijk)	7 april 2 juni 28 oktober	15 juni	24 april

#### *Zaanstad soms terughoudend ten aanzien van agendering*

WNZ en de gemeente Zaanstad stemmen samen de datum van de AvA af. De directeur van WNZ doet een voorstel voor de agenda, waarna de gemeente Zaanstad aanvullende agendapunten aan kan dragen. De gemeente Zaanstad heeft om verschillende redenen moeite haar punten geagendeerd te krijgen: het laat aanleveren van stukken door WNZ, de dubbele rol van de directeur en het minderheidsaandeel van de gemeente.<sup>391</sup> Wij merken op dat de ambtelijke organisatie hierin een afwachtende houding aanneemt. Uit gesprekken blijkt dat Zaanstad uit is gegaan van een gezamenlijk ingebracht stuk waarover beide aandeelhouders het eens zijn. Maar er is feitelijk geen goedkeuring nodig van de andere aandeelhouder om iets te agenderen. Wel is er goedkeuring nodig van de directeur van WNZ.<sup>392</sup> De statuten onderschrijven dit: de aandelenverhouding heeft invloed op de stemverhouding, maar er is geen goedkeuring nodig van de andere aandeelhouder om iets te agenderen in de AvA.

Nadat de agenda is afgestemd, deelt WNZ de definitieve AvA-stukken met beide aandeelhouders.

#### *Annotaties belangrijk sturingsinstrument voor Zaanstad*

Het schrijven van annotaties ter voorbereiding op een AvA is vanaf 2019 aangemerkt als beheersmaatregel. De documenten ter voorbereiding op de AvA zijn hiermee een belangrijk sturingsinstrument. Uit interviews blijkt dat de gemeente Zaanstad niet tevreden is over de kwaliteit van de AvA-documenten, omdat deze zich niet goed lenen



voor het schrijven van annotaties. De gemeente Zaanstad heeft WNZ verzocht om de bestuurders meer te betrekken bij ontwikkelingen door een heldere toelichting te geven in de agenda zelf (per punt korte behandeling van aanleiding, probleemstelling, oplossingsopties, afweging en voorgesteld besluit). Aan deze oproep is volgens gemeente Zaanstad geen gehoor gegeven.<sup>393</sup> De agenda geeft tot op heden geen duidelijkheid over de AvA-besluiten. Wel zien we dat vanaf april 2021 een besluitenlijst aan de AvA-stukken wordt toegevoegd. De gemeente Zaanstad kan, vanwege de beperkte kwaliteit van de agenda en bijbehorende stukken, beperkt bijsturen.

*Toezicht perspectief is meer geënt op eigenaarsrol dan op opdrachtgeversrol*

Uit de integrale evaluatie van 2022 blijkt dat Zaanstad positief is over de ervaringen met de duale aansturing via de eigenaarsrol (door de wethouder Financiën) en inhoudelijk opdrachtgeverschap (door de wethouder Duurzaamheid). Belangrijke randvoorwaarde is een goede onderlinge afstemming.<sup>394</sup> Het advies vanuit de integrale evaluatie is om de duale aansturing verder vorm te geven door het verstevigen van het onderling overleg tussen de wethouders Financiën en Duurzaamheid, zodat samen tot één advies gekomen kan worden.<sup>395</sup>

Uit gesprekken hebben wij begrepen dat het vanaf 2021 gebruikelijk is om de AvA-stukken en annotaties te bespreken in een gecombineerde staf. Eerder werd de AvA hoofdzakelijk met de wethouder Financiën voorbereid en werd de wethouder Duurzaamheid alleen incidenteel voorafgaand ingelicht.<sup>396</sup> Hierdoor lag de nadruk vooral op de financiën en niet op (het realiseren) van de beleidsdoelstellingen.

*AvA's om belangrijke besluiten te nemen*

In de AvA van WNZ worden belangrijke besluiten genomen. De jaarrekeningen (inclusief onttrekking van het verlies over het boekjaar aan de overige reserves van de vennootschap) en *annual businessplannen* worden in de AvA vastgesteld. Ook geeft de AvA opdrachten aan de directie om het businessplan te actualiseren en om een proces te starten om samen met Zaanstad een subsidieaanvraag te doen.

*Vorbereidende besprekingen in college beperkt*

Het is een vaste procedure om voorafgaand aan de AvA een voordracht aan het college te sturen (hierover meer in paragraaf 5.4). Dat biedt de mogelijkheid om in het college met elkaar in gesprek te gaan over de voordracht. Feitelijk is er beperkt discussie gevoerd binnen het college over de voordrachten.

Collegeleden vertrouwen op het oordeel en advies van de twee wethouders omdat zij WNZ zien als een technisch dossier van hoge complexiteit. De tegenvallende resultaten zijn wel aanleiding om WNZ in het college te behandelen. Verder kreeg WNZ in het college minimale aandacht.<sup>397</sup>

*AvA's kort van duur en vaak hamerstukken, weinig inhoudelijk*

De AvA is bij WNZ kort en heeft een formeel karakter. Alle agendapunten worden voorafgaand aan de AvA afgestemd. De AvA is het moment waarop besluiten formeel worden vastgelegd. Het is geen podium voor gedachtenuitwisseling of afstemming.<sup>398</sup> Het



komt voor dat AvA's vijftien minuten duren, en drie keer vinden AvA's alleen schriftelijk plaats.<sup>399</sup> Ambtenaren en bestuurders zijn kritisch over deze invulling van de AvA. Deze wordt namelijk summier en formeel gevonden. Dit draagt niet bij aan een groter wederzijds begrip van de beide aandeelhouders.<sup>400</sup> We merken op dat daarmee de AvA als toezichtinstrument beperkt wordt benut door de gemeente Zaanstad.

### 6.2.7 Bestuurlijk overleg

In deze paragraaf wordt de rol van het bestuurlijk overleg (hierna: BO) beschreven vanuit het perspectief van de gemeente Zaanstad. Het BO is geen formeel instrument dat in de afspraken tussen de aandeelhouders is vastgelegd. Het BO heeft hiermee een aparte status. Hieronder beschrijven wij de aanleiding voor de BO's en wijze waarop het BO wordt ingezet als instrument om toezicht te houden en bij te sturen.

#### *Bestuurlijk overleg ingericht in aanvulling op beknopte AvA's*

Vanaf 2021 vinden er vijf BO's plaats. Het BO is als instrument in het leven geroepen omdat de AvA's niet voldoen, zoals hierboven is beschreven. De BO's hebben als doel om uitgebreider en informeler met elkaar van gedachten te wisselen.<sup>401</sup>

#### *Bestuurlijk overleg om meer grip te krijgen op ontwikkelingen WNZ*

De BO's hebben verschillende doelen, maar hebben als rode draad het zoeken naar gezamenlijkheid in de te varen koers van WNZ. In de BO's wordt gesproken over: de gezamenlijke visie, de strategie, de samenwerking en de governance.

#### *Bestuurlijk overleg breder dan alleen aandeelhouders en WNZ*

Bij de meeste BO's zijn beide wethouders, de gevolmachtigde namens DEN-NH, de directeur van WNZ, de voorzitter van de RvT en één of twee ambtenaren van de gemeente Zaanstad aanwezig. Uitzondering hierop vormt het BO van 27 januari 2021. Hiervoor is een breed gezelschap van partijen uitgenodigd, bestaande uit bestuurders van de samenwerkende partijen (woningcorporaties, Equans en Bio Forte) en andere partijen (zoals vertegenwoordigers van de scholen en industrie). Vanuit de gemeente Zaanstad is een brede afvaardiging van verschillende afdelingen uit de ambtelijke organisatie aanwezig.

#### *Bestuurlijk overleg status afspraken onduidelijk*

De BO's hebben geen formele status. Er zijn geen afspraken gemaakt over de invulling, frequentie of het doel van de BO's.<sup>402</sup> Aan het einde van de BO's worden echter wel procesafspraken gemaakt. De afspraken uit het BO vinden hun weg niet naar besluitvorming in de AvA. Volgens de gemeente Zaanstad worden de afspraken die gemaakt worden in het BO niet nagekomen door WNZ.<sup>403</sup>

### 6.2.8 Invulling rol RvT

De overwegingen om in plaats van een RvC te kiezen voor een RvT beschreven we in paragraaf 3.5.2: het doel van de RvT is tweeledig. Om (pro)actief mee te denken met WNZ en te adviseren en om de ontwikkeling van WNZ als onafhankelijk toezichthouder te toetsen.<sup>404</sup>

*RvT komt vaak bijeen*

De RvT kwam in de onderzochte periode (2019-2022) vaak bijeen, zo'n tien keer per jaar. De RvT voldoet hiermee ruim aan de minimale frequentie van een keer per kwartaal vergaderen zoals de aandeelhoudersovereenkomst voorschrijft.

*RvT geeft adviezen, toezichtsrol RvT bij WNZ onderbelicht*

In paragraaf 4.5.2 schreven we dat de RvT eerder optreedt als Raad van Advies dan als toezichthouder. De RvT heeft een duidelijk beeld van de toekomstmogelijkheden voor WNZ en heeft veel aandacht voor de ontwikkelingen rondom de Wet collectieve warmtevoorziening. De RvT ziet groei als een voorwaarde voor de continuïteit van WNZ. De RvT is dan ook aanjager van verschillende adviezen voor de AvA. Voorbeelden hiervan zijn: het advies om het *annual businessplan* te actualiseren met een focus op duurzame groei en het advies om een proces te starten om te komen tot een gemeentelijke aanvraag Proeftuin Aardgasvrije Wijken. Beide adviezen vinden hun weg naar de AvA.<sup>405</sup> De RvT geeft daarnaast ook geregeld advies aan de directeur over stakeholdermanagement en hoe om te gaan met tegenvallers.<sup>406</sup> De RvT geeft niet alleen advies, maar werkt ook zelf aan stukken, zoals het *Businessplan WNZ Fase 2*.

De RvT zelf ziet geen bezwaar ten aanzien van deze invulling van haar rol. Een grotere afstand tussen RvT en directie wordt, in de fase van ontwikkelingen waarin WNZ zich bevindt, niet wenselijk geacht. Advies van de RvT over de verdere uitrol van het warmtenet wordt noodzakelijk gevonden.<sup>407</sup> Deze invulling van haar rol brengt wel het risico met zich mee dat de RvT minder kritisch toezicht houdt op de beslissingen en het beleid van de directie.

*Zaanstad kritisch over invulling van rol door RvT*

Diverse betrokkenen bij de gemeente Zaanstad zijn kritisch over de wijze waarop de RvT invulling geeft aan haar rol. Zij vinden dat het toezichthouden onderbelicht is en dat de RvT te dicht op de directie van WNZ zit. De gemeente Zaanstad stelt vast dat er door de rolinvulling van de RvT meer toezicht nodig is vanuit de gemeente dan vooraf werd verwacht. Ook zorgt het optreden van de RvT voor verwarring aan de kant van Zaanstad. Het is vaak niet gelijk duidelijk van wiens hand stukken zijn: van de directie of de RvT.<sup>408</sup>

De zorgen over de governance waren onder meer aanleiding om in september 2022 een BO te houden.<sup>409</sup> Tijdens dit BO heeft de gemeente Zaanstad uitgesproken dat de governancestrategie en uitrolstrategie in samenhang met elkaar moeten worden ontwikkeld.<sup>410</sup>

*Betrokkenheid ambtenaren bij RvT bemoeilijkt het op afstand zetten van de deelneming*

In paragraaf 3.5.2 schreven we over de keuze van de gemeente om de toenmalige concerndirecteur af te vaardigen in de RvT. Deze ambtenaar zat volgens Zaanstad op persoonlijke titel in de RvT. Dit betekent dat hij in de hoedanigheid van RvT-lid handelt in het belang van de deelneming. In de praktijk zien we dat de lijnen kort zijn tussen de RvT en de gemeente Zaanstad. Als WNZ tegen problemen aanloopt, wordt er op ambtelijk en

bestuurlijk niveau contact opgenomen om over oplossingen te praten. Ook wordt de RvT tot september 2022 bijgestaan door een strategisch adviseur van de gemeente Zaanstad.

Deze betrokkenheid van ambtenaren bemoeilijkt het op afstand zetten van de deelneming. Terwijl het gemeentebestuur bij een deelneming juist op afstand wil staan van de taakuitvoering. In paragraaf 4.5.1 hebben we ook aangegeven welke bestuurlijke en organisatorische risico's kleven aan de samenstelling van de RvT.

#### *Nieuwe concerndirecteur neemt geen zitting in RvT*

Sinds maart 2021 is het RvT-lid namens Zaanstad niet meer in dienst bij de gemeente Zaanstad. In eerste instantie stelde het college voor om de nieuwe concerndirecteur voor te dragen als nieuw RvT-lid. Dit heeft geen doorgang gekregen. De nieuwe concerndirecteur vond het onwenselijk om zitting te nemen in de RvT.<sup>411</sup> De voormalige concerndirecteur zou in de RvT blijven tot het einde van de benoemingsperiode.<sup>412</sup>

#### *Termijn benoeming bij oprichting overschreden*

De RvT-leden worden voor een periode van maximaal twee jaar benoemd. De aanstelling kan steeds worden verlengd met een additionele periode tot het moment waarop het warmtenetwerk is gerealiseerd, met een maximum van twee jaar.

In de aandeelhoudersovereenkomst is opgenomen dat uiterlijk 31 december 2018 een RvT zou worden ingesteld. Tijdens de eerste AvA in december 2018 is besloten dit moment uit te stellen, omdat er nog naar een derde lid werd gezocht. Toen is besloten dat de leden uiterlijk 31 maart 2019 zouden worden benoemd. Uiteindelijk zijn de leden tijdens de tweede AvA op 25 april 2019 benoemd. De overschrijding van de termijn heeft volgens het college geen juridische of operationele gevolgen.<sup>413</sup>

#### *Termijn van RvT-leden in april 2023 verlopen, nog geen nieuwe leden of zicht op nieuwe invulling van het toezicht*

In april 2023 liep de uiterlijke termijn van de benoemingsperiode van de RvT-leden af. Verdere verlenging was, gezien de afspraken in het *Reglement Raad van Toezicht*, niet mogelijk.<sup>414</sup> De RvT van WNZ heeft nu (tijdelijk) geen leden. Volgens de ambtelijke organisatie en de directie worden er gesprekken gevoerd over de invulling van het toezicht (RvT, RvC of een andere invulling). Dit is ook onderdeel van het nog vast te stellen groeiplan. De directie van WNZ schakelt nog wel de voormalig RvT-leden in voor advies.<sup>415</sup>

#### *Mogelijke doorontwikkeling naar raad van commissarissen*

Er wordt na oprichting op verschillende momenten gesproken over het doorontwikkelen van de RvT naar een RvC. Dit komt ook aan bod in diverse plannen van WNZ. De RvT zelf ziet een RvC ook als een geschikter orgaan voor de volgende fase van WNZ, omdat dan de afstand tot de aandeelhouders toeneemt en het belang van de continuïteit van de onderneming relevanter wordt.<sup>416</sup> Ook binnen de ambtelijke organisatie wordt een RvC als wenselijk instrument gezien.<sup>417</sup>

## 6.3 Conclusie

### *Is er een toezichtarrangement vastgesteld?*

WNZ is een deelneming met een hoog risicoprofiel en komt daarmee in aanmerking voor het hoogste toezichtregime. Het toezichtarrangement is vastgesteld met de *Jaarrekening 2019*, daarna is het gecontinueerd. Het is voor ons niet navolgbaar of er een herijking of bijstelling is geweest; er zijn hiervoor geen aparte documenten opgesteld. Er zijn ook geen aanvullende toezichtmaatregelen afgesproken, wat opmerkelijk is bij een deelneming met een (onverminderd) hoog risicoprofiel.

### *Worden de tussentijdse evaluaties uitgevoerd?*

De jaarlijkse evaluatie van de deelneming vindt plaats door middel van de P&C-cyclus. De stappen uit de toezichtcyclus worden echter in beperkte mate doorlopen. Het is niet navolgbaar of er tussentijdse evaluaties zijn gehouden om de effectiviteit van het toezicht tegen het licht te houden. Daarnaast is de raad niet actief geïnformeerd over de resultaten van (tussen)evaluaties.

### *Is er een integrale evaluatie uitgevoerd aan het eind van de college periode en voldoet deze aan de criteria uit het Handboek Evalueren?*

Er is in april 2022 een integrale evaluatie van alle verbonden partijen aangeboden aan het vertrekkend college. Het is niet bekend op welke manier de evaluatie is gedeeld met het in juni 2022 nieuw aangetreden college.

De conclusie van de evaluatie was dat de deelneming in WNZ gecontinueerd zou worden. Er is geen expliciete toelichting gegeven over hoe men gekomen is tot deze conclusie. De integrale evaluatie biedt geen zicht in de doelrealisatie, noch bevat het een afweging of de deelneming het meest geëigende instrument is om het publieke belang te dienen en de gemeentelijke doelstellingen te behalen. Wel zijn er in de evaluatie vier specifieke aandachtspunten voor WNZ geformuleerd: actieve sturing, inzetten op de eigenaars- en opdrachtgeversrollen, goede afstemming tussen de verschillende portefeuillehouders en het terug laten komen van de door beide betrokken wethouders goedgekeurde annotaties in een voorstel aan het college.

### *Op welke manier houdt het college via de AvA toezicht op WNZ?*

Het schrijven van annotaties op AvA-stukken is sinds 2019 aangemerkt als belangrijke beheersmaatregel. De kwaliteit van de stukken van WNZ maakt het lastig voor de ambtelijke organisatie van de gemeente Zaanstad om goede annotaties te maken. Verzoeken vanuit de gemeente hebben niet geleid tot de gewenste aanpassing van de stukken door WNZ. Daarom kan dit instrument beperkt worden ingezet.

In de AvA zit alleen de wethouder Financiën. Via de voorbespreking in het college krijgt de wethouder Duurzaamheid ook een formele rol richting de deelneming.

In de AvA worden belangrijke besluiten genomen. Voorafgaand aan een AvA wordt een voordracht aangeboden aan het college. Dit biedt het college de mogelijkheid om met elkaar in gesprek te gaan over de voordracht. Feitelijk is er echter binnen het college

weinig discussie gevoerd over de voordrachten. Collegeleden leunen op advies in de voordracht. Hiermee zet het college dit toezichtinstrument beperkt in.

De AvA is bij WNZ vinden niet met een vaste regelmaat plaats en zijn een formeel en kort moment waarin besluiten worden bekrachtigd. In de voorbereiding worden alle stukken vooraf afgestemd en vastgesteld. Er is hierdoor geen ruimte voor uitwisseling van ideeën. Om deze reden zijn vanaf januari 2021 bestuurlijke overleggen (BO's) ingesteld. In deze BO's wordt gesproken over de te varen koers. Op deze manier probeert Zaanstad meer grip te krijgen op de ontwikkelingen bij de deelneming. Het is positief te noemen dat er BO's zijn ingesteld. In de BO's worden er vervolgsafspraken gemaakt die echter geen formele status hebben. Dit zien wij als een risico. Ook zien wij geen relatie tussen de afspraken in het BO en besluiten in een daaropvolgende AvA. Het zijn nu naast elkaar bestaande overleggen.

*Is er een RvT en op welke manier houdt deze toezicht?*

De RvT is met een vertraging van vijf maanden ingesteld en is daarna zeer actief geweest. De RvT is sterk in het geven van adviezen en schrijft ook mee aan plannen voor de tweede fase van WNZ. De toezichtsrol van de RvT is echter onderbelicht. De RvT is in zijn functioneren eerder te zien als een raad van advies dan als een toezichthouder. Het belang van de toezichtsrol ingebed in de gemeentelijke organisatie, wordt daarmee belangrijker. Verder zien we dat de RvT een belangrijke rol speelt bij de beleidsontwikkeling van de deelneming. Daarmee ontstaat volgens ons het risico dat de RvT minder kritisch toezicht houdt op de beslissingen en het beleid van de directeur.

Daarnaast zien we in de beginfase van WNZ een sterke verwevenheid van de ambtelijke organisatie met de RvT. De concerndirecteur van Zaanstad was tot mei 2021 een van de leden van de RvT en een strategisch adviseur was tot september 2022 bij de RvT betrokken. Deze verwevenheid maakt het lastiger om de deelneming op afstand te zetten.

De termijn van de leden van de RvT is in april 2023 verlopen. De RvT is op dit moment (september 2023) niet bemenst. Er wordt gesproken over doorontwikkeling naar een RvC.

## 7 Rol van de gemeenteraad

In dit hoofdstuk gaan we in op de kaderstellende en controlerende rol (de blauwe pijlen in onderstaande figuur) die de gemeenteraad heeft ten aanzien van WNZ.



In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende deelvraag:

## *In hoeverre heeft de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende taak uitgevoerd?*

Bij het beantwoorden van deze deelvraag hanteren we de volgende toetsingscriteria.

Tabel 7.1 - Normenkader

Paragraaf	Criteria
7.1	De raad heeft invulling (kunnen) geven aan zijn kaderstellende rol.
7.2	Het college van B en W informeert de raad goed over de deelneming (actieve informatieplicht).
7.3	De raad zet instrumenten in om aanvullende informatie van het college van B en W te krijgen (passieve informatieplicht).

### 7.1 Kaderstellende rol van de gemeenteraad

De fase van oprichting van een nieuwe verbonden partij met een privaatrechtelijk karakter is voor een gemeenteraad belangrijk, omdat dit het moment is om wensen en bedenkingen uit te spreken en afspraken met het college te maken over de governance, waaronder de verantwoordingsinformatie. Na de oprichting staat de gemeenteraad op afstand en is voor de informatievoorziening afhankelijk van het college. Daarna heeft de raad minder mogelijkheden voor kaderstelling, alleen voor bijsturing.<sup>418</sup>

We bekijken daarom in deze paragraaf hoe de gemeenteraad is geïnformeerd over de oprichting van WNZ en of de raad voldoende in positie is gebracht om wensen en bedenkingen te kunnen uiten over het voornemen van het college om WNZ op te richten.

#### 7.1.1 Afspraken

In deze paragraaf gaan we in op de instrumenten die de gemeenteraad tot zijn beschikking heeft in de fase van de oprichting van een verbonden partij.

Het proces van een oprichting van een verbonden partij verloopt in Zaanstad in twee fasen: de initiatieffase en de besluitvormingsfase.<sup>419</sup> Bij de initiatieffase wordt nagedacht over de vraag of de gemeente voor een taak de samenwerking op moet zoeken of dat zij het alleen gaat doen. Ook wordt gekeken wat nodig is om een taak op afstand te zetten. De initiatieffase is vooral een ambtelijke aangelegenheid. Bij de besluitvormingsfase, die na de initiatieffase plaatsvindt, wordt de raad betrokken. De vaste momenten daarbij zijn:<sup>420</sup>

- Bestuurlijke besluitvorming over de intentie tot samenwerking (uitkomst van de initiatieffase), deze wordt ter kennisname aan de gemeenteraad gestuurd;



- Bestuurlijke besluitvorming over de concept-samenwerkingsovereenkomst. Bij een privaatrechtelijke verbonden partij wordt deze ter zienswijze voorgelegd aan de gemeenteraad.

Figuur 7.1 - Besluitvormingsfase oprichting verbonden partij<sup>421</sup>



Bron: *Nota Verbonden Partijen, Handboek 2: Oprichten.*

#### *Voorhangprocedure*

De fase van oprichting van een nieuwe verbonden partij met een privaatrechtelijk karakter is voor een gemeenteraad een belangrijk moment. De raad kan dan zijn wensen en bedenkingen uitspreken ten aanzien van het voornemen van het college om een verbonden partij op te richten.<sup>422</sup> Tijdens deze zogeheten voorhangprocedure kan de raad onder andere wensen en bedenkingen delen over 1) de motivatie van het college om een deelneming op te richten, 2) of het publieke belang op de beste manier wordt gerealiseerd met de op te richten deelneming en 3) of de samenwerkingspartners de meeste logische zijn.

#### *De voorhangprocedure*

De Gemeentewet Art. 160 lid 2 schrijft voor dat de gemeenteraad vooraf moet worden geïnformeerd over privaatrechtelijke rechtshandelingen die ingrijpende gevolgen hebben voor de gemeente. De wet is niet specifiek over wat 'ingrijpende gevolgen' precies zijn. Hierover maakt iedere gemeenteraad afspraken met zijn college.

De Gemeentewet schrijft wel voor dat het college niet een belang neemt in een vennootschap voordat de raad een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen. Vanuit artikel 169 lid 4 heeft de raad de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op overeenkomsten die het college wil sluiten.

Hierna kan het college overgaan tot definitieve besluitvorming. Daarbij kan het college de door de gemeenteraad naar voren gebrachte wensen en bedenkingen meewegen in het uiteindelijke besluit. De wensen en bedenkingen van de raad gelden als een advies aan het college. Het college is niet verplicht de zienswijze van de raad over



te nemen. Het is wel ongebruikelijk voor een college om door te zetten en tegen de wensen en bedenkingen van de raad in te gaan. Heeft de raad zwaarwegende problemen, maar zet het college toch door, dan heeft de raad het begrotingsrecht en het instrument van politiek ontslag ter beschikking.<sup>423</sup>

De Gemeentewet geeft geen nadere toelichting op de exacte inrichting van de wensen en bedenkingenprocedure. Gemeenten hebben de vrijheid om dit zelf in te richten. In Zaanstad is het gebruikelijk om bij dergelijke trajecten het raadsvoorstel in een Zaanstad Beraad te bespreken. Tijdens deze bijeenkomst kan de raad vragen stellen aan de portefeuillehouder. Op basis daarvan vormen de raadsleden een mening. Zaanstad noemt dit een zienswijze. Vervolgens stemt de raad in de daaropvolgende raadsvergadering over de zienswijze en kan daarbij ook moties/amendementen indienen.<sup>424</sup> Deze procedure is in Zaanstad overigens niet formeel vastgesteld.<sup>68</sup>

#### *Andere afspraken over verantwoordingsinformatie*

De oprichting van een deelneming is hét moment voor de gemeenteraad om afspraken te maken met het college over de gewenste informatievoorziening. Na de oprichting staat de gemeenteraad namelijk op afstand en is het voor de informatievoorziening grotendeels afhankelijk van het college. De *Nota Verbonden Partijen* schrijft voor dat, als onderdeel van de businesscase, uitgangspunten geformuleerd worden over hoe de raad geïnformeerd wil worden.<sup>69</sup>

### **7.1.2 Het college informeert de gemeenteraad over de oprichting van WNZ**

#### *Het college informeert de gemeenteraad over de intentie tot oprichting WNZ*

De gemeenteraad is in 2017 op verschillende momenten op de hoogte gesteld van aanstaande besluitvorming over de oprichting van een warmtenetwerk in Zaanstad. Deze momenten zijn:

- Zaanstad Beraad, *Stand van zaken warmtenet*, 6 juli 2017;
- Raadsinformatiebrief, *Stand van zaken uitvoering Intentieovereenkomst Warmtenet Zaandam Oost*, 11 juli 2017;
- Raadsinformatiebrief, *Stand van zaken uitvoering Intentieovereenkomst Warmtenet Zaandam Oost update tot en met oktober 2017*, 7 november 2017.

In juli 2017 kondigde het college aanstaande besluitvorming door de gemeenteraad aan met een raadsinformatiebrief en gelijktijdig in het Zaanstad Beraad. De *Intentieovereenkomst* was inmiddels getekend en het college werkte aan een voorstel voor

<sup>68</sup> De informatie over de Zaanse inrichting van de wensen en bedenkingenprocedure hebben wij verkregen van de griffie. De griffie heeft deze informatie opgevraagd bij de ambtelijke organisatie.

<sup>69</sup> In de businesscase wordt invulling gegeven aan de startvoorwaarden. Doel van de businesscases is de intentie tot samenwerking aan het college voor te leggen. Een van de onderdelen van de businesscase is de informatie- en evaluatiecyclus waarin uitgangspunten worden geformuleerd over hoe college en raad geïnformeerd willen worden door de verbonden partij. Bron: Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen. Handboek 2: Oprichten*, 2014.

een warmteplan, waarbij het een gemeentelijke bijdrage aan het warmtenet overwoog. De intentieovereenkomst en het voorstel zouden ter besluitvorming worden voorgelegd aan de raad.

In de raadsinformatiebrief van november 2017 schreef het college dat een raadsbesluit vertraging heeft opgelopen, omdat er nog nadere afspraken moesten worden gemaakt met betrokken partijen. Het college schreef ook over een wijziging ten aanzien van informatie eerder in het jaar: het zou gaan kijken naar het realiseren van een warmtenet in meer en kleinere tussenstappen, in plaats van naar het realiseren van een groot warmtenet. In deze raadsinformatiebrief is ook opgenomen dat het college van plan is om “nadere informatie-uitwisseling met de gemeenteraad [te] organiseren. Het staat ons daarbij voor ogen een gesprek met de partners te organiseren en aansluitend met u in beslotenheid verder te praten over de gemeentelijke rol bij het warmtenet”.<sup>425</sup> We hebben, ondanks een uitvraag bij de griffie, niet kunnen achterhalen of deze uitwisseling heeft plaatsgevonden.<sup>426</sup>

*Het college informeert de raad uitvoerig over het voorgenomen oprichtingsbesluit*

In de *Nota Verbonden Partijen* is opgenomen dat wanneer het college een besluit neemt over een intentie tot participatie, dit ter kennisname aan de gemeenteraad wordt gestuurd.<sup>427</sup> Op 20 februari 2018 nam het college het besluit waarin het aangaf te willen deelnemen WNZ.<sup>428</sup> Dit besluit werd niet ter kennisname aan de gemeenteraad gestuurd. Wel informeerde het college de raad op dezelfde dag middels de raadsinformatiebrief *Gemeentelijke participatie in Warmtenetwerk Zaanstad BV ten behoeve van het aanleggen van een duurzaam warmtenet en warmteplan Zaandam Oost* over het voornemen tot participatie in WNZ. De raadsinformatiebrief werd vergezeld door negen bijlages en het begeleidende raadsvoorstel. In de bijlagen zaten onder meer: de *Intentieovereenkomst warmtenet Zaandam-oost*; de *MKBA warmtenet Zaandam Oost*; de statuten van WNZ, een samenvatting van het eindadvies over de businesscase en verscheidene onderzoeken en beleidstukken over een klimaatneutrale warmtevoorziening. Er zijn echter ook een aantal stukken niet met de raad gedeeld. Het betreft de volgende geheime stukken:

- *Eindadvies businesscase warmtenet Zaandam Oost*;
- *Memo aanbesteding en staatssteun warmtenet Zaandam Oost*;
- *Memo bij aanbesteding en staatssteun warmtenet Zaandam Oost*;
- *Aandeelhoudersovereenkomst inzake Warmtenetwerk Zaanstad BV*.

Naast informatie via de raadsinformatiebrief, werd de raad ook geïnformeerd over het oprichtingsbesluit tijdens een technische sessie op 6 maart 2018.

*Raadsvoorstel bevat nieuwe informatie waar de raad niet actief op is geweest*

Het raadsvoorstel bevat belangrijke wijzigingen ten opzichte van de raadsinformatiebrieven van 2017. Deze wijzigingen werden door het college toegelicht. Het gaat om:

- Een verkleining van de scope van het nieuwe warmtenet van 3.000 naar 2.200 woningen, van acht naar vijf utiliteitsgebouwen en twee nieuwbouwlocaties.

- In 2017 stelde het college een positief saldo op een MKBA als randvoorwaarde voor een gemeentelijke bijdrage. Uit het raadsvoorstel van februari 2018 bleek dat het MKBA-resultaat niet volledig zou passen binnen de gestelde randvoorwaarden. Het college lichtte toe waarom overheidssteun desondanks wel noodzakelijk is om het warmtenet te realiseren.<sup>429</sup>

Het raadsvoorstel bevat ook nieuwe informatie voor de gemeenteraad waar het college niet expliciet naar verwees:

- Nieuwbouw werd voor het eerst als randvoorwaarde genoemd voor het sluitend krijgen van de businesscase. Het college gaf geen verdere toelichting wat dit zou betekenen voor de duurzaamheidsdoelstelling van de gemeente.
- Het voornemen van het college om voor € 4,25 miljoen aandelen te verwerven in het nog op te richten Warmtenetwerk Zaanstad In 2017 sprak het college over de mogelijkheid om € 4 miljoen te reserveren uit het Investeringsfonds voor de participatie in het Infrabedrijf.<sup>430</sup> Nu werd de raad gevraagd om ter afdekking van de risico's van de deelneming van Zaanstad ad € 4,25 miljoen in Warmtenetwerk Zaanstad een voorziening ad € 2,3 miljoen te vormen en deze te dekken uit de reservering in het Investeringsfonds.
- Niet eerder werd er gesproken over een bijdrage aansluitkosten (BAK) voor de woningcorporaties en VvE's.

### **7.1.3 Gemeenteraad neemt een besluit over deelname aan WNZ zonder dat alle informatie beschikbaar is**

*Belangrijke informatie ontbreekt om een volledig beeld te vormen*

De raad ontving de statuten (als *Bijlage 6: Statuten Warmtenetwerk Zaanstad B.V. (2017/28539)*), maar de (concept-)aandeelhoudersovereenkomst niet. In de informatievoorziening was verder weinig aandacht voor de inrichting van de governance van WNZ.

De raad is voorafgaand aan het raadsbesluit niet geïnformeerd over het risicokompas en risicoprofiel. Dit zou wel onderdeel moeten uitmaken van het concept-besluit.<sup>431</sup> Het college ging in het raadsvoorstel wel in op mogelijke financiële en juridische risico's en hoe deze zijn gemitigeerd. Het college schreef dat de gemeente financieel gezien een risico zou lopen, maar dat het ervoor heeft gekozen om de publieke bijdrage daar in te brengen waar het de meeste invloed kan uitoefenen op de doelstellingen en waar de risico's van de publieke financiering het beste kunnen worden beheerst. Er ontbrak een onderbouwing van hoe de risico's daadwerkelijk zouden worden beheerst. De onderliggende boodschap

was echter dat het risico klein zou zijn.<sup>70</sup> Voor de afdekking van de juridische risico's is advies gezocht bij de stadsadvocaat.

De raad is ten tijde van het raadsbesluit niet volledig geïnformeerd over de onderbouwing van de hoogte van de voorziening. Het college schreef dat het risico van verlies van de inbreng in de deelneming via de gangbare rekenmethode is ingeschat en dat dit zou uitkomen op € 2,3 miljoen. Verder schreef het college alleen dat de gecalculerde waarde van de deelneming op dat moment € 1,95 miljoen bedroeg. En omdat dit lager was dan de hoogte van het aandelenpakket, moest de gemeente voor dit verschil een voorziening treffen van € 2,3 miljoen. Voor meer informatie over de te treffen voorziening wordt verwezen naar *Bijlage 5: Samenvatting eindadvies business case (2017/28538)*. Dit betrof echter de openbare samenvatting van het onderzoeksrapport van onderzoeksbureau Balance (het college heeft een volledige versie waarop geheimhouding rust) en bevatte geen informatie over de voorziening. Hieruit concluderen wij dat er geen informatie is gedeeld met de raad over de wijze waarop de voorziening is bepaald.

*Raad neemt besluit terwijl niet alle parameters vaststaan*

In het raadsvoorstel staat “partijen hebben een principe-overeenstemming en starten simultaan hun definitieve besluitvormingsproces”. We hebben niet kunnen achterhalen of de raad wist dat nog niet alle paramaters bij het raadsbesluit van maart 2018 vaststonden. Twee voorbeelden van bijstelling van de paramaters zijn:

- 1 In het raadsvoorstel van februari 2018 staat dat de voorziening is gebaseerd op een marktwaarde van € 1,95 miljoen als ENGIE een transportvergoeding van minimaal € 5,07 per gigajoule aan WNZ zou betalen.<sup>71</sup> In november 2018 schreef het college echter dat het nodig is geweest om het transporttarief naar beneden bij te stellen.<sup>432</sup> Het college vermeldde dat zij de gevolgen door heeft laten rekenen en dat de lagere transportvergoeding gecompenseerd wordt door de hogere marktwaarde van WNZ. Er werd uitgegaan van een verhoging van de marktwaarde, omdat in de toekomst de vraag naar en waarde van duurzame waarde zou toenemen. Hiervoor werd geen verdere onderbouwing geleverd. De implicaties van het naar beneden bijstellen van het transporttarief voor de businesscase zijn ook niet belicht (er is geen vermelding van de 60% aanvullende warmtelevering die nodig is om de businesscase te realiseren op basis van het nieuwe transporttarief). De raad ontving deze rapportage niet. In de raadsinformatiebrief deed het college het aanbod om in een besloten sessie het financiële rapport over de financiële doorrekening toe te lichten. Ondanks navraag

---

<sup>70</sup> Het college schrijft in het raadsvoorstel bij financiële consequenties: “Het klein geachte risico dat de getroffen voorziening te klein blijkt (omdat de marktwaarde van de deelneming daalt) wordt opgenomen als risico voor het weerstandvermogen”, p. 13.

<sup>71</sup> In raadsvoorstel en besluitnota *Gemeentelijke participatie in Warmtenetwerk Zaanstad B.V. ten behoeve van het aanleggen van een duurzaam warmtenet en Warmteplan Zaanstad Oost*, 20 februari 2018 staat op pagina 11: “Voorwaarde transportvergoeding voor alle aansluitingen in de opstartfase is minimaal € 5,07 per gigajoule.”

bij de ambtelijke organisatie en de griffie hebben we niet kunnen achterhalen of deze sessie plaats heeft gevonden.

- 2 Het college schreef in de raadsinformatiebrief van maart 2018 dat de gemeente Zaanstad voor 44% eigenaar zou worden van de deelneming. In de jaarstukken van 2019 is de uiteindelijke aandelenverdeling van 39% opgenomen.

#### **7.1.4 Gemeenteraad heeft geen duidelijke wensen en bedenkingen geuit bij het concept-besluit tot oprichting**

##### *College meldt aanstaande samenwerking vooraf aan de raad*

Met de raadsinformatiebrief van 20 februari 2018 voldeed het college aan de voorschriften vanuit de Gemeentewet om een aanstaande samenwerking vooraf te melden aan de raad en om de raad voorafgaand aan oprichting in de gelegenheid te stellen om wensen en bedenkingen te uiten. De informatie bevatte echter geen ontwerpbesluit, zoals wel is voorgeschreven vanuit de Gemeentewet.

##### *Wensen en bedenkingen procedure niet goed ingericht*

In de raadsinformatiebrief is vermeld dat de stukken ter besluitvorming en zienswijze aan de raad worden aangeboden. Uit het B&W-voorstel blijkt dat het college een zwaar gewicht toekende aan het oordeel van de raad over de deelname aan WNZ.<sup>433</sup> Een positieve zienswijze van de raad is namelijk opgenomen als eerste van de drie voorbehoudens van het college, voordat zij overgaat tot het besluit van oprichting van WNZ.<sup>72</sup> Hiermee voegt het college een extra voorwaarde toe aan de voorhangprocedure. Het college is namelijk volgens de Gemeentewet niet verplicht de zienswijze van de raad over te nemen, maar door het op te nemen als een voorwaarde krijgt het een soort dwingend karakter. Daarnaast roept de term “positieve” zienswijze een beeld op van instemmen of niet-instemmen. Terwijl het aan de raad is om wensen of bedenkingen mee te geven aan het college.

Daarnaast stellen wij vast dat de raad beperkt is geattendeerd op het instrument ‘wensen en bedenkingen’. Er wordt hier alleen naar verwezen in het kader (op de derde pagina) van het raadsvoorstel.<sup>73</sup> We zien in de raadsinformatiebrief dat de raad niet expliciet is

---

<sup>72</sup> De andere twee voorbehoudens hebben betrekking op het leveren van de afgesproken inzet door samenwerkingspartners en het tot stand komen van een rechtsgeldige transportovereenkomst met een warmteleverancier waarbij de transportvergoeding voor alle aansluitingen in de opstartfase minimaal € 5,07 per gigajoule bedraagt. Bron: Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota *Gemeentelijke participatie in Warmtenetwerk Zaanstad B.V. ten behoeve van het aanleggen van een duurzaam Warmtenet-Zaandam Oost en het vaststellen van een Warmteplan Zaandam-oost*, 20 februari 2018.

<sup>73</sup> Gemeente Zaanstad, Raadsvoorstel *Gemeentelijke participatie in Warmtenetwerk Zaanstad B.V. ten behoeve van het aanleggen van een duurzaam warmtenet en Warmteplan Zaandam Oost*, 8 maart 2018, p. 3: "Het college besluit slechts tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Het besluit wordt niet genomen dan nadat

uitgenodigd om wensen en bedenkingen uit te spreken over de deelneming, maar gevraagd is om een besluit te nemen over de voorziening van € 2,3 miljoen. De ambtelijke organisatie herinnert zich niet of er wensen en bedenkingen zijn ingebracht, noch of er een officiële procedure is gevolgd.<sup>434</sup> Wij stellen vast dat de raad hiermee een belangrijk moment heeft gemist om invloed te hebben op de inrichting van de deelneming.

Gelijktijdig is de raad gevraagd het *Warmteplan* vast te stellen. Een zienswijze op het besluit *Warmteplan* heeft echter een andere wettelijke grondslag dan de voorhangprocedure rondom een nieuw op te richten deelneming.<sup>74</sup> Het ligt voor de hand, maar bij een nieuw op te richten deelneming zou de raad expliciet uitgenodigd moeten worden om zijn wensen en bedenkingen uit te spreken over de deelneming.

*Zaanse voorhangprocedure is doorlopen, (geuite) wensen en bedenkingen zijn echter niet navolgbaar*

De raad doorliep de stappen conform de Zaanse voorhangprocedure voor de raad. Aanvullend is een technische sessie georganiseerd. Het proces is in figuur 7.2 weergegeven.

Figuur 7.2 - Overzicht van stappen tot raadsbesluit



Het college stelde dat de raad in het Zaanstad Beraad van 8 maart 2018 een positieve zienswijze heeft gegeven op de voorgenomen participatie.<sup>435</sup> Tijdens het Zaanstad Beraad op 8 maart 2018 stelden de fracties vragen en hebben zij hun bedenkingen mondeling geuit naar de aanwezige wethouder Duurzaamheid. Wij constateren echter dat de raad geen collectieve uitspraak heeft gedaan tijdens deze bijeenkomst. Wel besloot de raad aan het einde van het Zaanstad Beraad om het raadsvoorstel op de stemagenda van de raadsvergadering van 15 maart 2018 te zetten. Hieruit concluderen wij dat er weliswaar wensen en bedenkingen uitgesproken zijn door de raad, maar dat er geen zienswijze is gegeven.<sup>75</sup>

*Raadsbesluit onder zekere tijdsdruk genomen*

Er lag tijdsdruk op het raadsbesluit. De raad werd op meerdere plekken in het

---

de raad een ontwerp-besluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen."

<sup>74</sup> Het indienen van een zienswijze op een ontwerpbesluit (in dit geval het *Warmteplan*) vloeit voort uit de Algemene wet bestuursrecht Artikel 4:8 en kan ingediend worden door alle belanghebbenden. Daarna staan nog bezwaar en beroep open.

<sup>75</sup> Een meerderheid van de raad stemt in met het besluit: 28 raadsleden stemmen voor en 8 stemmen tegen.



raadsvoorstel gewezen op het unieke momentum. Er is volgens het college haast geboden vanwege het aflopen van de SDE+-subsidie op 1 april 2018 en omdat projectontwikkelaars op korte termijn duidelijkheid nodig zouden hebben.<sup>436</sup> Tijdens het Zaanstad Beraad merkten een aantal raadsleden op druk te voelen, terwijl zij graag fundamentele van gedachten hadden gewisseld over participatie in WNZ.<sup>437</sup> Andere raadsleden deelden deze mening niet; zij vonden dat ze voldoende geïnformeerd zijn door het college.

*Schriftelijke verslaglegging wensen en bedenkingen is belangrijk*

De fracties spreken in een Zaanstad Beraad hun wensen en/of bedenkingen mondeling uit. Het Reglement van Orde schrijft voor dat van ieder Zaanstad Beraad een besluitenlijst wordt gemaakt.<sup>438</sup> Deze besluitenlijst moet onder andere een samenvatting van de meningen van de fracties, gedane toezeggingen en gemaakte afspraken bevatten. Van het desbetreffende Zaanstad Beraad uit 2018 is een afsprakenlijst gemaakt, maar deze bevat geen samenvatting van de meningen, toezeggingen en afspraken.<sup>439</sup> Hierdoor is het niet mogelijk om in een later stadium snel terug te halen welke punten de raad naar voren heeft gebracht. Terugkijken van het Zaanstad Beraad is dan de enige mogelijkheid.

Het is echter niet navolgbaar op welke manier het college de wensen en bedenkingen heeft meegenomen in het verdere besluitvormingstraject.

*Samenvatting van het Zaanstad Beraad van 8 maart 2018<sup>76</sup>*

Het betreffende Zaanstad Beraad duurde een uur. In een hoog tempo gaven de fracties hun wensen en/of bedenkingen.

De meerderheid van de raadsleden vond het goed dat de gemeente een warmtenet zou realiseren als middel om van het gas af te gaan. Ook kreeg het college een paar keer complimenten voor het pakken van de regierol in dit proces. Raadsleden hadden tegelijk ook bedenkingen. Deze hadden betrekking op: de inzet van biomassa als warmtebron, het toevoegen van nieuwbouw aan de businesscase (all-electric wordt voor nieuwbouw beter gevonden) en er werden vragen gesteld over de kosten en betaalbaarheid voor inwoners. Drie fracties uitten hun bedenkingen bij de getroffen voorziening en het risico dat de gemeente Zaanstad hiermee zou lopen. Er was nauwelijks discussie over de nieuw op te richten deelneming en de aansturing door de gemeente en de rol van de raad.

De wethouder reageerde ter plekke, maar ging niet in op alle gemaakte bedenkingen. Wel zei deze toe dat de gemeente met potentiële huizenkopers in gesprek zou gaan over isolatiepakketten om de EPC-waarde te verlagen van nieuwbouwwoningen die zouden worden aangesloten op het warmtenet.

<sup>76</sup> De samenvatting van het Zaanstad Beraad is gemaakt door de Rekenkamer Zaanstad en is gebaseerd op de opname van het Zaanstad Beraad van 8 maart 2018. Deze is terug te kijken via: <https://zaanstad.notubiz.nl/bijeenkomst/462007/Zaanstad%20Beraad%2008-03-2018>



### 7.1.5 College informeert de raad over samenwerkingsovereenkomst, maar geen zienswijze

Het college informeerde de raad op 25 september 2018 over het realiseren van de samenwerkingsovereenkomst en deelde ook de betreffende overeenkomst met de raad. De raad werd vanuit de actieve informatieplicht geïnformeerd, maar niet om een zienswijze gevraagd op de oprichting van de deelneming; wat wel het voorschrift is volgens de *Nota Verbonden Partijen* (zie figuur 7.1 in paragraaf 7.1.1).<sup>440</sup>

## 7.2 Verantwoording aan de gemeenteraad

Voor het kunnen uitoefenen van zijn controlerende taak is het van belang dat de gemeenteraad actief en goed wordt geïnformeerd door het college over WNZ. In deze paragraaf gaan we nader in op de vraag of de gemeenteraad voldoende is geïnformeerd door het college. Daarbij kijken we of er specifieke afspraken zijn gemaakt over de informatievoorziening. Ook beoordelen we de wijze waarop het college de raad informeert via de P&C-stukken en of de daarin opgenomen informatie voldoet aan de eisen uit het BBV. Ten slotte kijken we of en hoe het college de raad tussentijds informeert bij belangrijke ontwikkelingen.

### 7.2.1 Afspraken over de verantwoordingsinformatie

#### *Afspraken bij oprichting*

In de Gemeentewet (artikel 169 lid 2, artikel 180 lid 2) wordt de actieve informatieplicht van college naar de raad geregeld. Het college is verplicht om de raad alle informatie te geven die hij voor zijn taak nodig heeft. Om hieraan te kunnen voldoen bij een op afstand geplaatste deelneming, is het van belang dat met de verbonden partij afspraken worden gemaakt over de informatie die het college ontvangt (meer hierover in hoofdstuk 5). De *Nota Verbonden Partijen* schrijft voor dat er bij de oprichting van een verbonden partij, naast afspraken over hoe het college moet worden geïnformeerd, er ook afspraken moeten worden gemaakt over hoe de raad geïnformeerd wil worden.<sup>441</sup> We zijn in de documenten geen specifieke afspraken tegengekomen over hoe de raad geïnformeerd wil worden.

#### *Afspraken volgend uit het BBV*

Ondanks dat we geen specifieke afspraken over de informatievoorziening over de deelneming aan de raad zijn tegengekomen, schrijft het BBV wel voor hoe over verbonden partijen in de begroting en jaarrekening moet worden gerapporteerd. Voor WNZ geldt dat deze verbonden partij moet zijn opgenomen in de lijst van verbonden partijen. En dat de passage in de paragraaf Verbonden partijen van de begroting en jaarrekening in ieder geval de volgende informatie moet bevatten:<sup>442</sup>

- de wijze waarop de gemeente een belang heeft in de WNZ en het openbaar belang dat ermee gediend wordt;
- het belang dat de gemeente in WNZ heeft aan het begin en de (verwachte) omvang aan het einde van het begrotingsjaar;

- de (verwachte) omvang van het eigen vermogen en het vreemd vermogen van WNZ aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;
- de (verwachte) omvang van het financiële resultaat van WNZ in het begrotingsjaar;
- de eventuele risico's van de verbonden partij voor de financiële positie van de gemeente.

#### *Afspraken volgend uit de Nota Verbonden Partijen*

Gedurende onze onderzoeksperiode (2017-2022) gelden verschillende kaderstellende regels vanuit de *Nota Verbonden Partijen*. Bij de oprichting was de *Nota Verbonden Partijen* van 2014 de richtlijn. Het uitgangspunt van deze nota was dat de raad voornamelijk via de P&C-cyclus geïnformeerd zou worden. Hiermee werd ook voldaan aan de verplichting vanuit de BBV. In 2021 is de *Nota Verbonden Partijen* vernieuwd en vastgesteld door de raad. In de vernieuwde nota blijft het uitgangspunt dat de raad hoofdzakelijk via de P&C-cyclus geïnformeerd wordt. Er zijn een aantal aanpassingen<sup>443</sup> die relevant zijn voor de informatievoorziening omtrent WNZ, dit zijn:

- de raad wordt tussentijds geïnformeerd via een raadsinformatiebrief als daar aanleiding voor is;
- er wordt vaker en meer gerapporteerd over hoog risicoprofiel verbonden partijen in de paragraaf Verbonden partijen;
- de uitkomsten van een AvA moeten achteraf worden gedeeld met de raad; ofwel via een raadsinformatiebrief of via de P&C-cyclus.

Deze aanpassingen in de *Nota Verbonden Partijen* zijn onder meer het gevolg van ons rekenkamerrapport uit 2017 *Grip op samenwerkingsverbanden*.<sup>444</sup> Hierin namen we verschillende aanbevelingen op, waarvan twee betrekking hebben op het actiever en beter informeren van de gemeenteraad over verbonden partijen. Deze aanbevelingen zijn destijds overgenomen door het college.

*Twee aanbevelingen uit rekenkamerrapport Grip op samenwerkingsverbanden (2017)*

#### **Aanbeveling 1: informeer de raad op de juiste momenten en stimuleer het debat**

Er worden suggesties gedaan aan het college om de raad actiever te betrekken door belangrijke momenten te markeren en aan te geven waarover de raad discussie kan voeren. Bijvoorbeeld door actiever de resultaten van (tussen)evaluaties met de raad te delen en de raad over belangrijke gebeurtenissen schriftelijk te informeren.

#### **Aanbeveling 3: verbeter de informatie in de paragraaf Verbonden partijen zodat de informatie begrijpelijker, juist en actueel is**

We concludeerden destijds dat het niet makkelijk is om in de brij van informatie snel een goed en actueel beeld van de samenwerkingsverbanden te krijgen. We suggereerden om de raad te helpen door in de paragraaf Verbonden partijen meer duiding

of een algemene toelichting te geven. Hiermee hielden we een pleidooi voor 'het verhaal achter de cijfers'.

## 7.2.2 Verantwoording via P&C-documenten

### *Het college informeert de raad over WNZ middels de begroting en jaarrekening*

Wij constateren dat het college belangrijke ontwikkelingen bij verbonden partijen rapporteert aan de gemeenteraad via de P&C-cyclus (begroting en jaarrekening). In de begroting en jaarrekening is een paragraaf Verbonden partijen opgenomen. De paragraaf Verbonden partijen bevat informatie over de visie op de verbonden partijen van de gemeente Zaanstad, een overzicht van verbonden partijen en hun risicoprofiel. Per verbonden partij worden de grootste risico's benoemd en wordt er aangegeven welke beheersmaatregelen er zijn getroffen. Deze risico's tellen mee voor het weerstandsvermogen van de gemeente Zaanstad. Over WNZ is voor het eerst in de jaarrekening van 2019 informatie opgenomen.

### *Financiële informatie conform BBV-richtlijnen opgenomen in P&C-documenten*

Het BBV schrijft voor dat de paragraaf Verbonden partijen informatie moet bevatten over de ontwikkeling van het eigen vermogen, het vreemd vermogen en het financieel resultaat in het lopende begrotingsjaar. Deze informatie is opgenomen in de P&C-documenten en daarmee wordt aan de globale vereisten vanuit het BBV voldaan.

### *Deel financiële informatie in de P&C-documenten niet actueel, in tegenstelling tot BBV-voorschrift*

In onderstaande tabel is opgenomen welke informatie er in de begrotingen en jaarrekeningen vanaf 2019 is opgenomen.

Tabel 7.2 - Overzicht eigen vermogen, vreemd vermogen en netto winst in de jaarrekeningen (JR) en begrotingen (B) 2019-2023 (bedragen x € 1.000)

	2019		2020		2021		2022		2023	
Bron	JR	B	JR	B	JR	B	JR	B	JR	B
Jaartal	2018	2018	2019	2019	2020	2020	2021	2021	2021	2021
Eigen vermogen	x	x	7.980	7.980	7.842	7.842	7.400	7.400		
Vreemd vermogen	x	x	1.554	1.554	338	338	748	748		
Netto Winst	x	x	-457	-457	-221	-221	-457	-457		

Tabel 7.2 laat zien dat er vanaf de *Jaarrekening 2020* informatie is opgenomen over het eigen vermogen, het vreemd vermogen en het financieel resultaat (nettowinst). In alle gevallen betreft het informatie die niet gaat over het voorgaande jaar, maar op het daaraan voorafgaande jaar. Dit betekent dat de jaarrekening over 2020 informatie zou moeten bevatten uit de jaarrekening van de deelneming uit 2019. Voor de *Begroting 2021* geldt hetzelfde.

Hiermee voldoet de informatie niet aan de vereisten uit het BBV waarin staat dat in de begroting voor elk van deze elementen de beginstand en verwachte eindstand wordt gegeven.<sup>445</sup> Dit is belangrijk om de financiële ontwikkeling van de deelneming te kunnen volgen. Voor de jaarrekening geldt dat er informatie over de realisatie wordt opgenomen. Dat gebeurt dus wel, maar niet voor het afgelopen boekjaar, maar voor het jaar daarvoor. Dit betekent dat de raad geen actuele financiële informatie via de P&C-documenten ontvangt over WNZ. Daarmee voldoet de informatie niet volledig aan het BBV.

*Financieel belang en openbaar belang opgenomen in paragraaf Verbonden partijen*

Het BBV schrijft ook voor dat in de paragraaf Verbonden partijen het financiële belang van de gemeente in de deelneming en het openbaar belang van de deelneming is beschreven.

In de jaarverslagen wordt vanaf 2019 melding gemaakt van zowel de doelstelling als het openbaar belang in WNZ. Het openbaar belang van deelnemen in WNZ is het op gang brengen van de transitie naar een aardgasloze omgeving. Het doel van de deelneming is het transporteren van warmte uit onder andere biomassa van Bio Forte aan afnemers van Zaanstad. Verder wordt de overheidsinterventie gelegitimeerd op basis van marktfalen.

Ook wordt er vanaf de *Jaarrekening 2019* in de paragraaf Verbonden partijen aangegeven dat de gemeente Zaanstad een belang heeft van 39% in het warmtenet. Tevens is aangegeven dat de gemeente Zaanstad € 4,25 miljoen heeft geïnvesteerd in het warmtenet. Omdat de deelneming is gewaardeerd op € 1,95 miljoen is er een voorziening getroffen van € 2,3 miljoen. We zijn geen expliciete (her)waardering van de deelneming tegengekomen. Dat er ook geen sprake is van een herwaardering blijkt uit gesprek met de ambtelijke organisatie.<sup>446</sup> Uit de onderliggende initiële businesscase voor het warmtenet blijkt dat de verwachting is dat aan het eind van de looptijd van dertig jaar de gemeente Zaanstad € 1,95 miljoen aan inkomsten zou ontvangen ter dekking van de financiering. En dat, wanneer de perspectieven verbeteren, dit deel kan oplopen tot € 4,25 miljoen.

Ondanks de negatieve resultaten (zie hiervoor) in de beginjaren wordt aangegeven dat er nog geen aanleiding is om de deelneming te herwaarderen. Omdat er volgens het college geen sprake is van duurzame waardevermindering heeft er geen aanpassing plaatsgevonden.

*Financiële risico's en beheersmaatregelen worden genoemd, maar niet geduid in omvang*

Jaarlijks wordt informatie opgenomen over het risicoprofiel. De informatie over het risicoprofiel is ieder jaar hetzelfde en het is niet mogelijk om uit de informatie af te leiden of het risicoprofiel an sich wijzigt (en of het risico toeneemt, dan wel afneemt). Jaarlijks wordt een overzicht gegeven van de specifieke risico's. Hiermee voldoet de paragraaf niet

volledig aan de eisen uit het BBV. Terugkerende risico's zijn: de publieke opinie ten aanzien van biomassa, onvoldoende ontwikkeling van alternatieve warmtebronnen en de metingen van uitstoot van de biomassacentrale. Er wordt echter geen duiding gegeven bij hoe groot de risico's worden ingeschat en of de risico's toe- of afnemen. Ook is een lijst van beheersmaatregelen opgenomen. Door de jaren heen zijn er weinig inhoudelijke verschillen tussen de beheersmaatregelen. Ook is niet op te maken welk effect de beheersmaatregelen hebben op de risico's waarvoor ze zijn bedoeld.

*Niet-financiële informatie niet consequent gerapporteerd*

Naast de financiële resultaten wordt er in de jaarverslagen ook gerapporteerd over niet-financiële indicatoren, zoals het aantal aangesloten woningen, utiliteitsgebouwen en de geleverde warmte. Dit wordt echter niet consequent gedaan en het is vaak onduidelijk hoe de realisatie zich verhoudt tot de prognose van dat jaar; er zijn geen streefwaarden opgenomen. Verder zijn er geen indicatoren opgenomen voor wat betreft duurzaamheidsdoelstellingen, bijvoorbeeld CO<sub>2</sub>-reductie of de duurzaamheid van de warmtelevering via het warmtenet (EOR). Alleen in het *Jaarverslag 2019* wordt gerapporteerd over het gerealiseerde aantal woningen (606 van de 2.200) en in het jaarverslag van 2022 over de geleverde warmte in gigajoules (62.478 gigajoule van de geprognoseerde 93.461 gigajoule).<sup>77</sup> In de overige jaarverslagen wordt geen melding gemaakt van het totaal aantal aangesloten woningen, noch van het aantal geleverde gigajoules aan warmte.

*Terugkoppeling over de AvA beperkt*

Tot 2021 bestonden er geen regels over de informatievoorziening aan de gemeenteraad over de uitkomsten van de AvA's. Wel heeft het college de gemeenteraad in 2020 de gemeenteraad één keer geïnformeerd over de uitkomsten van de AvA van WNZ.<sup>447</sup>

Vanaf 2021 geldt de *Nota Verbonden Partijen 2021*. In deze nota is als regel opgenomen dat de raad een terugkoppeling krijgt over de AvA. Het staat het college vrij dit via een raadsinformatiebrief of in de P&C-documenten te doen. De raad ontving eenmaal een raadsinformatiebrief over een AvA via de actieve tussentijdse informatievoorziening.<sup>448</sup> Hierin informeerde het college de raad over het besluit om de jaarrekening van 2020 vast te stellen, het verlies over het boekjaar 2020 te onttrekken aan de overige reserves en om de directie décharge te verlenen. Er werd een toelichting gegeven bij het resultaat en gesteld dat het geleden verlies geen financiële consequenties zou hebben voor de gemeente Zaanstad. De getroffen voorziening bleef voldoende. Op basis van de periodieke kwartaalrapportages zou dit opnieuw worden beoordeeld door de gemeente Zaanstad. Als bijlage werd de *Jaarrekening 2020* meegezonden.

In de P&C-documenten wordt vanaf 2021 kort melding gemaakt van de AvA. Hierin wordt geen inhoudelijke terugkoppeling gegeven over de AvA. Uit gesprekken met de ambtelijke organisatie hebben wij begrepen dat de raad bij voorkeur pas wordt geïnformeerd

---

<sup>77</sup> We hebben overigens wel twijfels over de juistheid van dit cijfer. Uit de kwartaalrapportages over het vierde kwartaal van 2022 blijkt dat er 56.554 gigajoule is geleverd in 2022 (zie paragraaf 5.3.2).

wanneer een handelingsperspectief meegegeven kan worden.<sup>449</sup> Hiermee wordt afgeweken van de eigen regel uit de *Nota Verbonden Partijen* uit 2021, waarin staat dat de uitkomsten na afloop van de AvA met de raad worden gedeeld.<sup>450</sup>

### 7.2.3 Tussentijdse verantwoording vanuit het college

Naast de informatievoorziening middels de reguliere planning- en controlcyclus, wordt de gemeenteraad ook tussentijds op eigen initiatief van het college geïnformeerd over ontwikkelingen rond WNZ. Sinds de oprichting zijn er vier raadsinformatiebrieven verstuurd, en twee technische en drie geheime sessies georganiseerd.

*Informatie over de warmtebron overheerst, informatie over deelneming in de minderheid*

In de realisatiefase van WNZ ligt de nadruk van de informatievoorziening vanuit het college op het beantwoorden van raadsvragen en het geven van updates naar aanleiding van de aangenomen motie van december 2019. Het college verstuurt op eigen initiatief (actieve informatievoorziening) vier raadsinformatiebrieven die raken aan het functioneren van de deelneming.<sup>78</sup>

- Raadsinformatiebrief *Wijziging van het accountantsverslag en het opstarten van de kennisgevingsprocedure in verband met staatssteun aan Warmtenet*, 16 juni 2020;
- Raadsinformatiebrief *Jaarrekening Warmtenetwerk Zaanstad B.V. 2019*, 7 juli 2020;
- Raadsinformatiebrief *Algemene Vergadering Aandeelhouders (AvA) Warmtenet Zaanstad BV (WNZ) van 2 juni 2021*, 25 mei 2021;
- Raadsinformatiebrief *Vierjaarlijkse evaluatie verbonden partijen*, 14 april 2022.

Met de raadsinformatiebrief van juni 2020 informeerde het college de raad over de non-kennisgevingsprocedure in verband met staatssteun (meer hierover in hoofdstuk 4.5). Het college gaf in de raadsinformatiebrief een uitleg en gaf aan welke stukken toegevoegd zouden worden aan het accountantsverslag en de controleverklaring.

Met de raadsinformatiebrief van juli 2020 informeerde het college de raad dat WNZ over het boekjaar 2019 een negatief resultaat geboekt had van € 457.000 en dat dit bedrag zou worden onttrokken aan de overige reserves van de vennootschap. In de brief werd een toelichting gegeven over de oorzaak van het negatieve resultaat en dat dit geen gevolgen zou hebben voor de voorziening, omdat dit resultaat zou vallen binnen de bandbreedtes van de businesscase.

Met de raadsinformatiebrief van mei 2021 informeerde het college de raad over de besluiten tijdens de AvA van 2 juni 2021: de jaarrekening van 2020 was vastgesteld, er was besloten het verlies van € 221.000 aan de overige reserves van de BV te onttrekken en

---

<sup>78</sup> Naast deze drie brieven op eigen initiatief zijn er acht documenten (brieven en memo's) naar de raad gestuurd naar aanleiding van ingediende moties en raadsvragen. Hier gaan we in paragraaf 7.3 nader op in.



de directie is décharge verleent. In de brief werden de oorzaken van het tegenvallende resultaat en de financiële consequenties kort toegelicht.

In de raadsinformatiebrief van 14 april 2022 informeerde het college over de verplichte vierjaarlijkse evaluatie verbonden partijen. De raadsinformatiebrief bevatte een globale evaluatie voor alle verbonden partijen. In een bijlage werden de aandachtspunten voor de komende vier jaar voor WNZ gegeven. Deze aandachtspunten zijn als volgt geformuleerd en gedeeld met de raad:

- Actief, via Aandeelhoudersvergaderingen en (informele) contacten.
- Inzetten op zowel de ontwikkeling van de businesscase (eigenaarsrol) als op de bijdrage van WNZ in *Transitievisie Warmte*, ontwikkeling alternatieve bronnen (opdrachtgeversrol).
- WNZ raakt veel portefeuilles. Het is van belang om goed af te stemmen tussen de wethouders die er samen over gaan. Dit moet terugkomen in de ambtelijke voorbereiding en afstemming.
- Annotatie van de AvA komt terug in een B&W-voorstel waarbij zowel de portefeuillehouder Financiën (eigenaarsrol) als de portefeuillehouder Duurzaamheid (opdrachtgeversrol) akkoord geven.<sup>451</sup>

Ook deze aandachtspunten worden niet voorzien van een duiding en wat ermee kan worden gerealiseerd.

*Er zijn twee technische en drie geheime sessies georganiseerd*

In de periode 2019-2023 zijn er twee technische sessies georganiseerd. De eerste technische sessie op 27 augustus 2020 had de vorm van een raadsarrangement. In deze sessie werd de raad bijgepraat over de ontwikkelingen bij WNZ. Er werd aandacht besteed aan de initiële doelstellingen en de huidige status van het project. De tweede sessie vond plaats op 16 februari 2021 en stond volledig in het teken van de rol van biograndstoffen in de warmtetransitie.

Daarnaast zijn er drie geheime sessies over WNZ door de wethouder Duurzaamheid belegd op 15 december 2022, 19 januari 2023 en 23 februari 2023.

*Belangrijke informatie die niet via raadsinformatiebrieven is gedeeld*

We missen informatie over een aantal zaken die niet met de raad zijn gedeeld via de P&C-documenten, noch via raadsinformatiebrieven. Dit zijn:

- de opdracht van de AvA om de directie van WNZ opdracht te geven tot actualisering van het *annual businessplan* en voor het meewerken aan de ontwikkeling van de gemeentelijke subsidie aanvraag. Proces- en advieskosten voor actualisering van het *annual businessplan* zijn begroot op € 100.000. De kosten voor het meewerken aan de ontwikkeling van de gemeentelijke Subsidieaanvraag Proeftuin Aardgasvrije Wijken bedragen voor WNZ naar verwachting € 50.000. De bijdrage van Zaanstad bestaat uit gemeentelijke expertise en ambtelijke inzet die nodig is voor de actualisering van het



businessplan. Met dit besluit wordt dus geen extra beroep gedaan op de financiële middelen van gemeente Zaanstad.<sup>452</sup> In de jaarstukken 2021 van de gemeente Zaanstad wordt vermeld dat er een subsidieaanvraag gedaan is.<sup>453</sup>

- de inzet van € 200.000 uit de eigen middelen van WNZ voor de ontwikkeling van het businessplan tot financial close voor WNZ Fase 1 en doorontwikkeling van WNZ Fase 2.<sup>454</sup>
- De liquiditeitsproblemen bij WNZ en de noodzaak van een agiostorting vanuit de aandeelhouders. Zaanstad kon hier destijds niet aan voldoen vanwege de lopende non-notificée-procedure. Derhalve is besloten dat de andere aandeelhouder het gevraagde bedrag zou lenen aan WNZ.<sup>455</sup>

### 7.3 Controlerende rol van de gemeenteraad

In deze paragraaf bekijken we of de gemeenteraad naar aanleiding van informatie die ze ontvangt van het college aanvullende vragen stelt om zo extra informatie over WNZ te krijgen (passieve informatieplicht). Ook kijken we of er nog andere instrumenten zijn die de raad heeft ingezet om invulling aan zijn controlerende taak te geven.

#### 7.3.1 Raadsvragen gaan vooral over de warmtebron en niet over WNZ zelf

In relatie tot WNZ stellen leden van de gemeenteraad in de periode november 2018 tot augustus 2022 zes schriftelijke vragen en in totaal achttien technische vragen aan het college.<sup>456</sup> De meerderheid van de raadsvragen heeft betrekking op de biomassacentrale als warmtebron. Verschillende fracties stellen herhaaldelijk vragen over de herkomst en certificering van de biomassa, de uitstoot van de biomassacentrale en mogelijke gevolgen voor de volksgezondheid. Raadsleden zijn kritisch over het gebruik van biomassa en spreken meermaals de wens uit voor een alternatieve bron. Driemaal worden er vragen gesteld over de kosten voor inwoners en ontwikkelingen rondom de tarieven. De raad stelt geen vragen over de deelneming of over de beoogde en gerealiseerde duurzaamheidsdoelstellingen, de focus ligt op de warmtebron van WNZ.

Aanleiding van vragen van de raad zijn: berichten uit de lokale media, een incident bij de biomassacentrale (eenmalige rookontwikkeling) en de landelijke berichtgeving omtrent biomassa. De raad stelt geen vragen naar aanleiding van de paragraaf Verbonden partijen of andere informatie in de P&C-documenten.<sup>79</sup>

#### *College reageert inhoudelijk op vragen*

Van de schriftelijke vragen hebben er vier betrekking op de biomassacentrale, één gaat over de energietransitie en alternatieven voor de biomassacentrale en één vraag heeft betrekking op de korting aan huurders. Het college reageert standaard op schriftelijke vragen met een antwoordbrief.

---

<sup>79</sup> Eén keer wordt er een vraag gesteld over WNZ naar aanleiding van de begroting, maar ook deze vraag is terug te leiden tot de biomassacentrale.

- *Beantwoording Artikel 51 vragen Biomassacentrale*, 12 februari 2019;
- *Beantwoording Artikel 51 vragen gaande over Herberekening Korting Warmtenet*, 19 maart 2019;
- *Beantwoording Artikel 51 vragen ROSA Ingebruikname biomassacentrale Pascalstraat*, 10 december 2019;
- *Beantwoording Artikel 51 vragen SP Beoogde biomassacentrales in en nabij Zaanstad (aanvullend op vragen POV)*, 17 december 2019;
- *Beantwoording Artikel 51 vragen LZ Energietransitie*, 11 augustus 2020;
- *Beantwoording artikel 51 vragen DZ inzake BioForte*, 15 maart 2022.

Het college geeft bij de beantwoording van de vragen aan geen eigenaar van Bio Forte te zijn,<sup>457</sup> dat de provincie bevoegd gezag is voor de Wnb-vergunning en dat de beoordeling en handhaving van de uitstoot is belegd bij de Omgevingsdienst Noord-Holland Noord.<sup>458</sup> Ondanks dat het college feitelijk geen partij is, reageert het wel inhoudelijk op de vragen van de raad en verstrekt het regelmatig gedetailleerde informatie over het gebruik van biomassa door middel van raadsinformatiebrieven. Bij vragen die gaan over de bedrijfsvoering van Bio Forte geeft het college aan dat dit een private onderneming is waar de gemeente niet over gaat en daarover geen informatie kan verstrekken. Het college informeert de raad niet over de handelingsvrijheid en zeggenschap in een deelneming, wat de rol van de raad is en welke instrumenten de raad heeft.

### 7.3.2 Andere instrumenten om invulling te geven aan controlerende rol

Naast raadsvragen zijn er nog andere instrumenten door de raad ingezet om invulling te geven aan zijn controlerende rol. Hieronder gaan we in op de door de gemeenteraad ingezette instrumenten ten aanzien van WNZ.

#### *Motie*

Op 12 december 2019 is de raad de motie vreemd inzake 'Biomassacentrale' aangenomen.<sup>80</sup> Hierin wordt het college opgedragen om een extern en onafhankelijk onderzoek uit te laten voeren naar de uitstoot van de biomassacentrale. Daarnaast wordt het college opgedragen om na te gaan of, en zo ja met hoeveel jaar, de werking van de biomassacentrale verkort kan worden en welke consequenties dit heeft. Daarnaast wordt het college opgedragen om te komen met een plan B als alternatief voor de biomassacentrale en de gemeenteraad hierover binnen de bestuursperiode te informeren.

Het college gaat als volgt om met de motie:

- Naar aanleiding van de motie worden twee onderzoeken door het college geïnitieerd. De in januari 2020 opgerichte klankbordgroep wordt betrokken bij de formulering van de opdracht. In de *raadsinformatiebrief Meetresultaten van de uitstootmetingen van de biomassacentrale van Bio Forte Zaanstad* van 23 maart

---

<sup>80</sup> De motie wordt ingediend door vier partijen: DZ, PvdD, POV en SP.

2021 informeert het college de raad over de resultaten van de verrichte uitstootmetingen.

- Het college onderzoekt niet of de looptijd van de biomassacentrale verkort kan worden. Het college houdt vast aan biomassa als transitiebron<sup>459</sup> én voert verschillende juridische en financiële argumenten aan om de looptijd niet te verkorten.<sup>460</sup>
- Het college geeft de raad twee keer een update over lopende onderzoeken naar alternatieve warmtebronnen zoals aquathermie, restwarmte en aardwarmte.<sup>81</sup> Het college biedt geen concrete informatie over alternatieve toepassingsmogelijkheden voor het warmtenet.

#### *Actualiteiten*

Er zijn twee keer actualiteiten aan de orde geweest:

- 1 Op 9 januari 2020 stelt DZ actualiteitsvragen over het definitief opstarten van de biomassacentrale zonder de benodigde Wnb-vergunning;<sup>461</sup>
- 2 Op 27 februari 2020 stelt DZ actualiteitsvragen over de uitstoot van rook door de biomassacentrale en de reactie van de gemeente en Omgevingsdienst.<sup>462</sup>

#### *Klankbordgroep vanuit de raad*

De raad heeft bij de bespreking van de aangenomen motie aangegeven betrokken te willen worden bij de opzet van het onderzoek naar uitstoot van de biomassacentrale. Om hier gehoor aan te geven, nodigt de wethouder raadsleden uit om zitting te nemen in een klankbordgroep.<sup>463</sup>

In januari 2020 wordt de klankbordgroep biomassa ingesteld.<sup>464</sup> De klankbordgroep bestaat uit acht raadsleden. De klankbordgroep heeft twee doelen:<sup>465</sup>

- 1 Een voorstel (helpen) uitwerken voor het opzetten en (laten) uitvoeren van een onafhankelijk onderzoek naar de uitstoot van de biomassacentrale van Bio Forte in Zaanstad;
- 2 De gemeenteraad betrekken bij de totstandkoming van een inventarisatie van de haalbaarheid van alternatieve duurzame warmtebronnen voor het warmtenet Zaanstad.

In de periode februari-oktober 2020 wordt de klankbordgroep regelmatig door de wethouder geïnformeerd over de situatie bij Bio Forte. Ook is de klankbordgroep betrokken bij de opzet van een onderzoek naar de uitstoot van de biomassacentrale en het beoordelen van offertes. Verder is met de klankbordgroep overlegd over een te houden technische sessie over de inzet van biogrondstoffen.<sup>82</sup> De klankbordgroep is in totaal drie

---

<sup>81</sup> Het college geeft een update met de raadsinformatiebrieven van 11 februari 2021 en 15 maart 2022.

<sup>82</sup> Op 16 februari 2021 heeft de technische sessie / raadsarré *De rol van biomassa in de warmtetransitie* plaatsgevonden.

keer bij elkaar gekomen. Vanaf 2021 zijn er geen bijeenkomsten meer geweest en bij aanvang van de nieuwe bestuursperiode zijn er geen nieuwe raadsleden in de klankbordgroep opgenomen. Alhoewel we niet hebben kunnen vaststellen dat de klankbordgroep buiten werking is gesteld, kunnen we wel concluderen dat ze na 2021 niet meer als zodanig heeft gefunctioneerd.<sup>466</sup>

Ook kunnen we concluderen dat niet wordt omschreven hoe het college omgaat met een klankbordgroep. We hebben geen kaders of werkwijze aangetroffen en ook niet wie de leiding heeft in een klankbordgroep en wat de betrokkenheid is van een klankbordgroep bij de besluitvorming.

## 7.4 Conclusie

### *Heeft de raad invulling (kunnen) geven aan zijn kaderstellende rol?*

Het college geeft veel informatie aan de raad in aanloop naar de oprichting van WNZ. De raad wordt conform de richtlijnen geïnformeerd over het besluit tot oprichting van WNZ en uitgenodigd om wensen en bedenkingen te geven. De wensen- en bedenkingenprocedure is echter niet correct ingericht waardoor de raad niet voldoende in positie is gebracht om zijn kaderstellende rol uit te voeren. Het college heeft, door een positieve zienswijze van de raad als randvoorwaarde op te nemen, een andere invulling van de Gemeentewet gekozen bij de oprichting van een bv. De wet schrijft namelijk voor dat de gemeenteraad in de gelegenheid gesteld moet worden om, bij de oprichting van een deelneming, wensen en bedenkingen te geven aan het college. Bij WNZ lijkt de raad alleen te hebben mogen besluiten over het wel of niet instemmen met het beschikbaar stellen van het benodigde kapitaal voor WNZ. Wij concluderen dat de raad in beperkte mate is geattendeerd op de voorhangprocedure en hierbij alleen de keuze heeft gekregen tussen het afgeven van een positieve of een niet-positieve zienswijze.

### *Heeft het college de raad goed geïnformeerd over de deelneming (vanuit de actieve informatieplicht)?*

Er zijn geen specifieke of aanvullende afspraken gemaakt over de verantwoording over WNZ van college aan de raad. Vanuit de actieve informatieplicht gelden voor het college de voorschriften over informatie over de verbonden partij vanuit het BBV en de *Nota Verbonden Partijen* (eerst van 2014 en daarna van 2021).

Wij stellen vast dat het college hoofdzakelijk verantwoording aflegt via de P&C-documenten. Deze informatie voldoet echter gedeeltelijk aan de voorschriften van het BBV. Er wordt in de paragraaf Verbonden partijen aandacht besteed aan het openbaar belang en er is informatie opgenomen over de risico's. Wel constateren we dat de financiële cijfers niet actueel zijn. Hierdoor voldoet deze informatie niet aan de tijdigheidsnormen. De focus in de verantwoordingsinformatie ligt op financiële informatie, de informatie over de realisatie van het openbaar belang is beperkt. Hierdoor is het niet goed mogelijk om te achterhalen of en op welke manier het publieke belang met WNZ wordt gerealiseerd. Tot slot merken we op dat de informatie in de P&C-documenten niet

consequent wordt gepresenteerd. Hierdoor zijn ontwikkelingen over de jaren heen niet goed navolgbaar.

Het college informeert de raad ook middels raadsinformatiebrieven. De tussentijdse informatie vanuit het college over het functioneren van WNZ en de doelrealisatie is echter beperkt. Sommige belangrijke gebeurtenissen worden niet of slechts minimaal (zonder context) met de raad gedeeld.

*Heeft de raad instrumenten ingezet om aanvullende informatie van het college te krijgen (vanuit zijn controlerende rol)?*

De raad stelt regelmatig vragen over WNZ. De raadsvragen hebben echter in overgrote meerderheid betrekking op de warmtebron, de biomassacentrale, en niet op de realisatie van de beleidsdoelstellingen door WNZ. De raad zet ook andere instrumenten in. Deze worden ook ingezet om meer grip te krijgen op de biomassacentrale.

Hoewel de raad (veel) aandacht heeft voor WNZ, concluderen wij wel dat de raad een beperkte focus heeft. De raad heeft zich in zijn controlerende rol hoofdzakelijk gericht op de warmtebron, de biomassacentrale, en niet op (het functioneren van) de deelneming zelf. De raad heeft zijn controle-instrumenten niet ingezet om een vinger aan de pols te houden op de deelneming en de mate waarin hiermee de beleidsdoelen gerealiseerd worden.

# Bijlagen

## 1 Normenkader

Deelvraag 2: Zijn er heldere en passende kaders en doelstellingen voor deelname in Warmtenetwerk Zaanstad?		
§	Norm	Criteria
3.1	Er moet sprake zijn van een publiek belang en een heldere koppeling aan gemeentelijke beleidsdoelstellingen en programma's.	Er moet sprake zijn van een publiek belang.
		Het publieke belang is gekoppeld aan relevante gemeentelijke beleidsdoelstellingen en programma's.
3.2	Deelname aan WNZ moet een meerwaarde hebben voor de gemeente Zaanstad.	Er is een bewuste afweging gemaakt of een verbonden partij de beste wijze is om de publieke taak te behartigen.
3.3	Het publieke belang van deelneming in WNZ is voldoende geborgd.	Het publieke belang en de startvoorwaarden van de gemeente voor deelname in WNZ zijn vermeld in de statuten van de deelneming.
		Het publieke belang is vertaald in niet-financiële indicatoren met bijbehorende streefwaarden en jaartallen.
		Het publieke belang is opgenomen in de strategische plannen van WNZ, inclusief niet-financiële indicatoren.
3.4	Het financiële belang is voldoende geborgd.	De startvoorwaarden zijn vastgelegd in de businesscase.
3.5	Het bestuurlijke belang is passend geregeld.	De gemeente Zaanstad vaardigt in beginsel geen raadslid af in het bestuur. Zo wordt de controlerende taak van de raad geborgd.
3.6	De gemeente heeft via de statuten voldoende zeggenschap om de betrokken publieke en	De gemeente Zaanstad streeft naar de hoogst haalbare invloed, welke te rechtvaardigen is vanuit financieel belang. Stemverhouding is gekoppeld aan het financieel belang van de deelnemende partijen.

<b>Deelvraag 2: Zijn er heldere en passende kaders en doelstellingen voor deelname in Warmtenetwerk Zaanstad?</b>		
§	Norm	Criteria
	financiële belangen te borgen.	De gemeente (als aandeelhouder) heeft goedkeuringsbevoegdheid met betrekking tot de strategie en belangrijke/strategische besluiten.
3.7	Er is een exitstrategie.	De voorwaarden tot uittreding zijn vastgelegd in de startvoorwaarden.

<b>Deelvraag 3: Zijn de risico's (maatschappelijk, juridisch, financieel en bestuurlijk) voldoende inzichtelijk in de verantwoordingsinformatie en worden die risico's voldoende beheerst?</b>		
§	Norm	Criteria
4.1	Ten tijde van oprichting zijn er afspraken gemaakt over het beheer.	Er zijn afspraken gemaakt over de inrichting van de beheerorganisatie met duidelijke taken en rollen.
		Afspraken over beheer en control staan op papier.
4.2	Er is sprake van een adequate beheerorganisatie en het beheer- en controlinstrumentarium wordt toegepast.	Er is een duidelijke beheerorganisatie met gescheiden taken en verantwoordelijkheden.
		Capaciteit, kwaliteit en continuïteit van de ambtelijke organisatie is toereikend.
		Er is een duidelijk escalatiemodel.
		Het beheer is passend bij het risicoprofiel.
		Er is sprake van regulier en frequent overleg met de directie van WNZ.
		Inrichting Beheer en Control voldoet aan de <i>Nota Verbonden Partijen</i> .
		Iedere vier jaar worden een risicokompas en risicoprofiel vastgesteld en indien nodig tussentijds bijgesteld.
Twee keer per jaar wordt er een risicoanalyse met beheersmaatregelen opgesteld. De risicoanalyse bevat een beleidsmatige en financiële check.		



<b>Deelvraag 3: Zijn de risico's (maatschappelijk, juridisch, financieel en bestuurlijk) voldoende inzichtelijk in de verantwoordingsinformatie en worden die risico's voldoende beheerst?</b>		
§	Norm	Criteria
		Er wordt een dossier bijgehouden en het dossier is op orde.
4.3	De maatschappelijke risico's zijn in beeld en worden voldoende beheerst.	De maatschappelijke risico's zijn opgenomen in de begroting en jaarstukken (paragraaf Verbonden partijen). Per risico zijn er (actieve) beheersmaatregelen geformuleerd.
4.4	De juridische risico's zijn in beeld en worden voldoende beheerst.	De juridische risico's zijn opgenomen in de begroting en jaarstukken (paragraaf Verbonden partijen). Per risico zijn er (actieve) beheersmaatregelen geformuleerd.
4.5	De bestuurlijke en organisatorische risico's zijn in beeld en worden voldoende beheerst.	De bestuurlijke en organisatorische risico's zijn opgenomen in de begroting en jaarstukken (paragraaf Verbonden partijen). Per risico zijn er (actieve) beheersmaatregelen geformuleerd.
4.6	De financiële risico's zijn in beeld en worden voldoende beheerst.	De financiële risico's zijn opgenomen in de begroting en jaarstukken (paragraaf Verbonden partijen). Per risico zijn er (actieve) beheersmaatregelen geformuleerd.

<b>Deelvraag 4: In hoeverre is de gemeente als aandeelhouder tijdig en met bruikbare informatie geïnformeerd over de realisatie van doelstellingen en risico's en is het college ook actief geïnformeerd door de verantwoordelijk wethouder?</b>		
§	Norm	Criteria
5.1	Er zijn bij de oprichting afspraken gemaakt over de aan te leveren	Er zijn uitgangspunten geformuleerd over hoe en over welke onderwerpen het college geïnformeerd wil worden. Er zijn afspraken gemaakt over periodieke evaluaties.

<b>Deelvraag 4:</b> In hoeverre is de gemeente als aandeelhouder tijdig en met bruikbare informatie geïnformeerd over de realisatie van doelstellingen en risico's en is het college ook actief geïnformeerd door de verantwoordelijk wethouder?		
§	Norm	Criteria
	verantwoordingsinformatie door WNZ.	Er zijn afspraken vastgelegd over verantwoording bij wijzigingen en ontwikkelingen.
5.2	WNZ legt tijdig verantwoording af aan de gemeente als aandeelhouder over het gevoerde beleid.	Jaarrekeningen van WNZ worden binnen de wettelijke termijn op gesteld en vastgesteld door de AvA. Kwartaalrapportages WNZ worden tijdig opgesteld. Businessplannen WNZ worden tijdig opgesteld.
5.3	De verantwoordingsinformatie van WNZ is bruikbaar voor het college.	De jaarrekeningen WNZ bevatten bruikbare en relevante financiële en niet-financiële informatie. Kwartaalrapportages WNZ bevatten bruikbare en relevante financiële en niet-financiële informatie. Businessplannen WNZ bevatten bruikbare en relevante financiële en niet-financiële informatie.
5.4	De wethouder informeert het college van B en W actief over de verbonden partij.	De wethouder informeert het college actief over ontwikkelingen bij WNZ. De wethouder agendeert, voorafgaand aan de vergadering van het bestuur of de AvA, in het college van B en W de onderwerpen waar vooraf door het college van B en W een standpunt over moet worden ingenomen. De wethouder maakt tijdig aanvullende afspraken in het college van B en W als conflicterende belangen zich dreigen voor te doen.

<b>Deelvraag 5:</b> In hoeverre heeft het college bij WNZ tot nu toe actief gebruikgemaakt van de beschikbare instrumenten om toezicht te houden en bij te sturen?		
§	Norm	Criteria
6.1	Er is vastgelegd hoe het college toezicht wil houden op WNZ.	Er is beschreven hoe er toezicht wordt gehouden op WNZ.

<b>Deelvraag 5: In hoeverre heeft het college bij WNZ tot nu toe actief gebruikgemaakt van de beschikbare instrumenten om toezicht te houden en bij te sturen?</b>		
§	Norm	Criteria
6.2	Het college maakt gebruik van de beschikbare toezichtinstrumenten.	Er is jaarlijks een risicoprofiel en toezichtarrangement vastgesteld.
		Er hebben tussentijdse evaluaties plaatsgevonden.
		Er heeft een vierjaarlijkse integrale evaluatie plaatsgevonden.
		Er zijn aanvullende toezichtsmaatregelen gebruikt.
		De AvA wordt in college voor besproken.
		De RvT vervult de rol van toezichthouder.

<b>Deelvraag 6: In hoeverre heeft de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende taak uitgevoerd?</b>		
§	Norm	Criteria
7.1	De gemeenteraad heeft invulling kunnen geven aan zijn kaderstellende rol.	Het college informeert de gemeenteraad over voornemen tot oprichting deelneming.
		De gemeenteraad heeft gebruik kunnen maken van de mogelijkheid om wensen en bedenkingen te uiten.
		De gemeenteraad neemt een besluit over deelname WNZ.
7.2	Het college informeert de raad goed over de verbonden partij (actieve informatieplicht).	Het college informeert de raad via de P&C-cyclus.
		De P&C-stukken voldoen aan de eisen uit het BBV.
		Het college informeert de raad tussentijds bij belangrijke ontwikkelingen rond WNZ.
7.3	De raad zet instrumenten in om aanvullende informatie van het college van B en W te krijgen (passieve informatieplicht)	De gemeenteraad stelt raadsvragen over WNZ.
		Gemeenteraad zet ook andere instrumenten in om invulling te geven aan de controlerende rol

## 2 Beleidscontext energietransitie en aardgasvrij

### *Klimaatakkoord van Parijs (april 2016)*

In december 2015 heeft Nederland in Parijs ingestemd met een nieuw VN Klimaatakkoord. In dit Klimaatakkoord staan afspraken om minder broeikasgas uit te stoten. In 2030 moet er minimaal 55% minder broeikasgassen worden uitgestoten ten opzichte van 19. In 2050 wil de EU klimaatneutraal zijn.<sup>467</sup>

### *Nationale Energie Agenda (december 2016)*

In de Nationale Energie Agenda worden deze internationale ambities vertaald naar maatregelen in Nederland. Om dit te bereiken moet elektriciteit duurzaam worden opgewekt, huizen verwarmd worden met duurzame warmte, niet langer gekookt worden op gas en niet langer gereden worden op fossiele brandstoffen.

### *Green Deal Aardgasvrije wijken (maart 2017)*

In maart 2017 ondertekent de gemeente Zaanstad samen met andere gemeenten, provincies en netbeheerders de Green Deal Aardgasvrije wijken. Nieuwbouwwoningen zullen worden opgeleverd zonder aardgasaansluiting.<sup>468</sup>

### *Nationaal Klimaat Akkoord (juni 2019)*

Voor de gebouwde omgeving is afgesproken dat in 2030 1,5 miljoen woningen en in 2050 zeven miljoen woningen en één miljoen gebouwen van het aardgas af zijn (ongeveer 20% van alle woningen). Gemeenten spelen daarbij een belangrijke rol. Samen met bewoners en gebouw eigenaren moet de gemeente op zoek naar de beste warmteoplossing op de juiste plek. Ook wordt de start aangekondigd van bijvoorbeeld Proeftuinen Aardgasvrije Wijken. Nieuwe instrumenten om dit te bereiken zijn de *Regionale Energie Strategie*, de *Transitievisie Warmte* en de *Wijkuitvoeringsplannen*.

### *Regionale Energie Strategie (mei 2021)*

De ambities voor de gemeente Zaanstad zijn opgenomen in de *Regionale Energie Strategie Noord-Holland Zuid*<sup>83</sup> (hierna RES). De grootschalige opwek en transport van elektriciteit en warmte is in de RES in kaart gebracht. De warmteparagraaf van de RES heet de *Regionale Structuur Warmte* (hierna RSW). In de RSW staat dat er in de gemeente Zaanstad een stijging van de warmtevraag is voorzien naar 2030.<sup>469</sup> De theoretische potentie voor opwekking van duurzame energie van de regio Zaanstreek/Waterland is 320 Gwh.<sup>470</sup> Geothermie, aquathermie, groen gas en restwarmte uit de industrie worden benoemd als potentiële bovengemeentelijke warmtebronnen voor de toekomst. Maar er is nog geen duidelijk beeld over de inzet van deze bronnen.<sup>471</sup> Op 27 mei 2021 heeft de gemeenteraad van Zaanstad ingestemd met de eerste RES.<sup>472</sup>

### *Transitievisie Warmte (september 2021)*

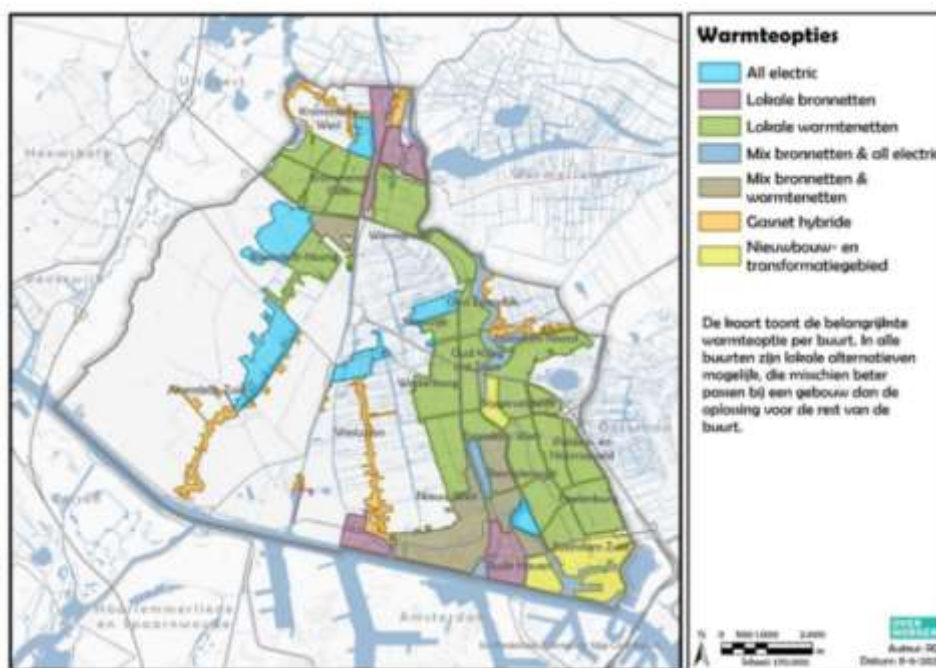
De gemeenten moeten de *Regionale Energie Strategie* uitwerken op lokaal niveau in een

---

<sup>83</sup> Het beleid wordt verder uitgewerkt per energieregio. Er zijn dertig regio's. De gemeente Zaanstad is ingedeeld in de regio Noord-Holland Zuid, samen met andere gemeenten.

*Transitievisie Warmte*. In september 2021 heeft de gemeenteraad van Zaanstad de *Transitievisie Warmte* vastgesteld.<sup>473</sup> In de *Transitievisie Warmte* staat met welke warmteopties per buurt en met welk tijdpad van warmteopties de transitie gemaakt wordt naar een aardgasvrij gebouwde omgeving. In de warmteoptiekaart van de gemeente Zaanstad blijkt dat voor een groot aantal wijken een warmtenet de laagste maatschappelijke kosten heeft (zie figuur B2.1).<sup>474</sup>

Figuur B2.1 - Warmteoptiekaart gemeente Zaanstad

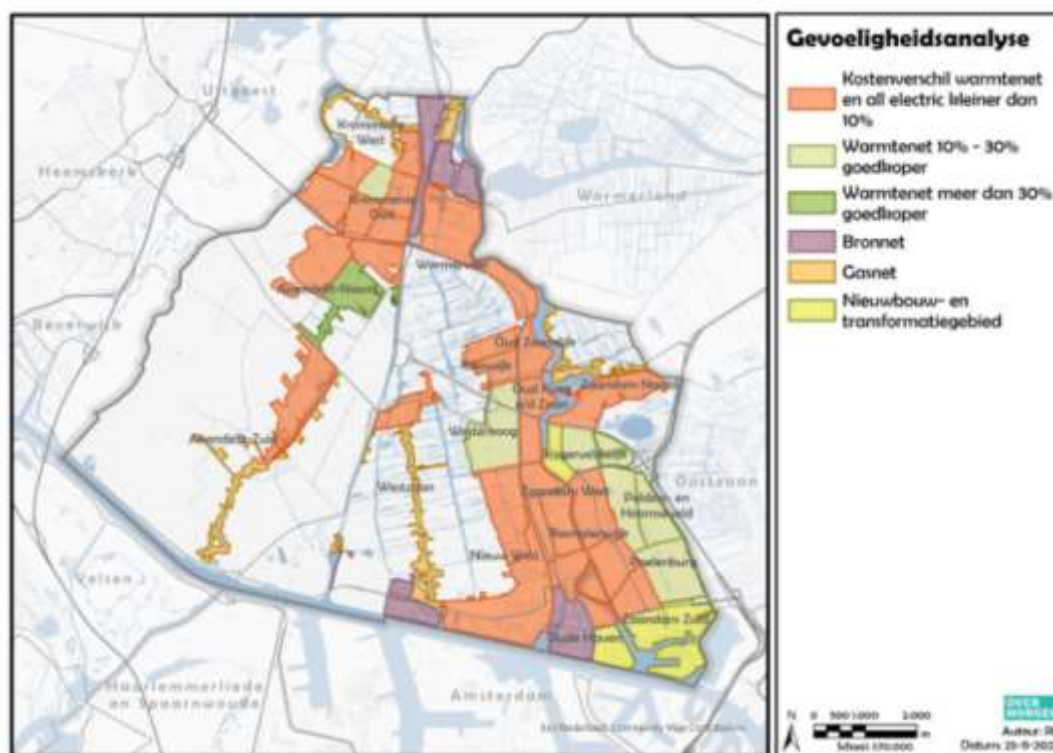


Bron: Overmorgen, *Transitievisie Warmte Zaanstad Route naar een aardgasvrije gebouwde omgeving*, juni 2021, p. 24.<sup>84</sup>

Uit onderzoek door het college blijkt dat het kostenverschil relatief klein is tussen de opties (minder dan 10%). Bij hoge woningdichtheid is het kostenverschil het grootst (meer dan 30%). Op basis van deze analyses is gekozen om te starten met het aardgasvrij maken van wijken in Zaandam Oost en Zaandam-Noord.

<sup>84</sup> Een bronnet lijkt op een warmtenet, met als verschil dat bij een bronnet de warmte in het gebouw nog op een nuttige temperatuur moet worden gebracht middels een warmtepomp. Het aangevoerde water kan ook direct gebruikt worden voor koeling. Ook bij deze infrastructuur moet de capaciteit van het elektriciteitsnet in de wijk worden verhoogd. Een voorbeeld van een bronnet is een WKO-bron (mogelijk gecombineerd met aquathermie), die door enkele kantoorgebouwen wordt gedeeld en die door een bronnet zijn verbonden. Bron: Over Morgen. *Transitievisie Warmte Zaanstad, route naar een aardgasvrije gebouwde omgeving*, juni 2021, p. 21.

Figuur B2.2 - Gevoeligheidsanalyse warmteopties per buurt



Bron: Overmorgen, Transitievisie Warmte Zaanstad Route naar een aardgasvrije gebouwde omgeving, juni 2021, p. 25.

#### *Wijk Uitvoeringsplannen (nog niet gereed)*

De *Transitievisie Warmte* wordt wijk voor wijk uitgewerkt in Wijkuitvoeringsplannen (WUP's). Vanaf 2022 is de gemeente Zaanstad gestart met het opstellen van WUP's. In de WUP staat heel concreet hoe en wanneer een wijk van het gas af gaat. De wijkgerichte aanpak is belangrijk, omdat daarmee een duurzame samenwerking van lokale stakeholders centraal komt te staan. In de samenwerking zitten woningcorporaties, de netbeheerders en (vertegenwoordigers van) bedrijven en bewoners.<sup>475</sup> Ten tijde van het opstellen van dit rapport waren er nog geen WUP's klaar. De ambtelijke organisatie heeft aangegeven niet van plan te zijn om WUP's op te gaan stellen omdat de 'wijken', geen werkbare eenheden zijn. Er wordt nu gewerkt op basis van 'contingenten'. De gemeente Zaanstad wil echter werken met een contingentenaanpak.<sup>476</sup> In deze aanpak staat niet de wijk maar het type bouw centraal. Voor gebouwen met vergelijkbare kenmerken wordt gelijktijdig eenzelfde alternatieve verduurzamingsoplossing aangeboden (inclusief renovatie/isolatie). In plaats van op basis van locatie worden woningen op basis van hun eigenschappen geclusterd. TNO wijst er echter op dat de voorgestelde contingentenaanpak aanvullend is op de wijkaanpak en niet daarvoor in de plaats komt; het is van belang beide doorsnedes te maken.<sup>85</sup>



## Eindnoten

---

- <sup>1</sup> Gemeente Zaanstad, *Coalitieakkoord 2018-2022. Vandaag aan de slag voor het Zaanstad van morgen*, juni 2018, p. 22.
- <sup>22</sup> Gemeente Zaanstad, *Raadsvoorstel en besluitnota Gemeentelijke participatie in Warmtenetwerk Zaanstad B.V. ten behoeve van het aanleggen van een duurzaam warmtenet en Warmteplan Zaandam Oost*, 15 maart 2018.
- <sup>3</sup> Gemeente Zaanstad, *Uitvoeringsprogramma Duurzaamheid*, mei 2021, p. 12.
- <sup>4</sup> Gemeente Zaanstad, Engie en WNZ, *Nieuwsbrief Warmtenet Zaandam Oost*, september 2019, p. 1.
- <sup>5</sup> Gemeente Zaanstad, *Jaarrekening 2022*, p. 168.
- <sup>6</sup> Gemeente Zaanstad, *Technische presentatie warmtenet ten behoeve van Zaanstad Beraad van 6 maart 2018*, p. 10.
- <sup>7</sup> Gemeente Zaanstad, *Bijlage 13 'Vragen en antwoorden bij voorstel' bij het Raadsvoorstel Gemeentelijke participatie in Warmtenetwerk Zaanstad B.V. ten behoeve van het aanleggen van een duurzaam warmtenet en warmteplan Zaandam Oost*, 8 maart 2018.
- <sup>8</sup> Gemeente Zaanstad, *Jaarstukken 2019*; Raadsinformatiebrief 9/2/2021, p. 176.
- <sup>9</sup> Ecorys, *Organisatie van de warmteketen in Zwolle*, 15 april 2019, p. 6.
- <sup>10</sup> TKI Urban Energy en RVO, *Warmtenetten georganiseerd*, november 2020, p. 13.
- <sup>11</sup> Gemeente Zaanstad, *Vragen en antwoorden bij het voorstel participatie warmtenet*, p. 2.
- <sup>12</sup> [https://warmtenet.zaanstad.nl/system/attachments/files/000/008/560/original/Nieuwsbrief\\_4\\_Warmtenet\\_Zaanstad\\_maart\\_2020.pdf](https://warmtenet.zaanstad.nl/system/attachments/files/000/008/560/original/Nieuwsbrief_4_Warmtenet_Zaanstad_maart_2020.pdf), geraadpleegd op 28 maart 2023.
- <sup>13</sup> *Samenwerkingsovereenkomst Warmtenet Zaandam Oost*, september 2018, p. 6.
- <sup>14</sup> Rekenkamer Metropool Amsterdam, *Onderzoeksopzet duurzame warmtevoorziening met behulp van warmtenetten*, 31 augustus 2022, p. 11.
- <sup>15</sup> Rekenkamer Metropool Amsterdam, *Bestuurlijk rapport Grip op samenwerkingsverbanden in Zaanstad*, 28 september 2017, pp. 16-17, 20-21.
- <sup>16</sup> Rekenkamer Metropool Amsterdam, *Onderzoeksrapport Grip op Westpoort Warmte. Warme band of koele relatie?*, 21 november 2018, pp. 39-40.
- <sup>17</sup> Rekenkamer Metropool Amsterdam, *Bestuurlijk rapport Grip op Westpoort Warmte. Warme band of koele relatie?*, 21 november 2018, pp. 10, 12 en 13.
- <sup>18</sup> Ministerie van Financiën, *Handleiding Government Governance – een instrument ter toetsing van governance bij de overheid*, januari 2000, p. 5.
- <sup>19</sup> Gemeentewet, artikel 160, lid 1.
- <sup>20</sup> Rekenkamer Amsterdam, *Grip op Westpoort Warmte. Warme band of koele relatie?*, 21 november 2018, pp. 68-69.
- <sup>21</sup> Rekenkamer Amsterdam, *Grip op Westpoort Warmte. Warme band of koele relatie?*, 21 november 2018, pp. 69-70.
- <sup>22</sup> Interview, 9 februari 2023; Gemeente Zaanstad, *Integraal Klimaatprogramma 2010-2020 (concept)*, 24 september 2009, pp. 15-16, 24, 27.
- <sup>23</sup> Uitnodiging van de wethouder Duurzaamheid aan de gemeenteraad, *Zaanstad zet nieuwe stap in de energietransitie, samen slim omgaan met energie* en WNZ, *Businessplan WNZ Fase 2, 2021/11397*, p. 4.
- <sup>24</sup> Interview, 1 februari 2023.
- <sup>25</sup> Interview, 9 februari 2023.
- <sup>26</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota *Warmtenetwerk Zaanstad*, 27 september 2011.
- <sup>27</sup> Interview, 27 maart 2023.
- <sup>28</sup> Interview, 27 maart 2023 en Gemeente Zaanstad, *Presentatie Zaanstad Beraad Warmtelevering MRA en Zaanstad*, 16 juni 2016.
- <sup>29</sup> Gemeente Zaanstad, *Zaanse Energie Agenda*, oktober 2014, p. 11.
- <sup>30</sup> Interview, 27 maart 2023.
- <sup>31</sup> Interview, 1 februari 2023.
- <sup>32</sup> Gemeente Zaanstad, Raadsinformatiebrief *Beantwoording artikel 51 vragen biomassacentrale*, 12 februari 2019, pp. 1-2.



- <sup>33</sup> Gemeente Zaanstad, Raadsinformatiebrief *Stand van zaken uitvoering intentieovereenkomst Warmtenet Zaandam Oost*, 11 juli 2017, p. 3.
- <sup>34</sup> Gemeente Zaanstad, Raadsinformatiebrief *Stand van zaken uitvoering Intentieovereenkomst Warmtenet Zaandam Oost*, 11 juli 2017, p. 3.
- <sup>35</sup> Interview, 27 maart 2023 en Interview 18 januari 2023.
- <sup>36</sup> <https://nl.wikipedia.org/wiki/Intentieovereenkomst>, geraadpleegd op 15 september 2023.
- <sup>37</sup> *Intentieovereenkomst Zaanstad-Oost*. 9 mei 2017, pp. 3-5.
- <sup>38</sup> *Intentieovereenkomst Zaanstad-Oost*. 9 mei 2017, pp. 10-11.
- <sup>39</sup> *Intentieovereenkomst Zaanstad-Oost*. 9 mei 2017, p. 4.
- <sup>40</sup> *Intentieovereenkomst Zaanstad-Oost*. 9 mei 2017, p. 4.
- <sup>41</sup> *Intentieovereenkomst Zaanstad-Oost*. 9 mei 2017, p. 5.
- <sup>42</sup> *Intentieovereenkomst Zaanstad-Oost*. 9 mei 2017, p. 6.
- <sup>43</sup> *Intentieovereenkomst Zaanstad-Oost*. 9 mei 2017, p. 10.
- <sup>44</sup> Gemeente Zaanstad, Raadsinformatiebrief *Stand van zaken uitvoering Intentieovereenkomst Warmtenet Zaandam Oost*, 11 juli 2017, p. 2.
- <sup>45</sup> Gemeente Zaanstad, Raadsvoorstel en besluitnota *Gemeentelijke participatie in Warmtenetwerk Zaanstad B.V. ten behoeve van het aanleggen van een duurzaam warmtenet en Warmteplan Zaandam Oost*, 15 maart 2018, p. 6.
- <sup>46</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota *Gemeentelijke participatie in Warmtenetwerk Zaanstad B.V. ten behoeve van het aanleggen van een duurzaam warmtenet Zaandam Oost en het vaststellen van een Warmteplan Zaandam Oost*, 20 februari 2018.
- <sup>47</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota *Gemeentelijke participatie in Warmtenetwerk Zaanstad B.V. ten behoeve van het aanleggen van een duurzaam warmtenet Zaandam Oost en het vaststellen van een Warmteplan Zaandam Oost*, 20 februari 2018.
- <sup>48</sup> Balance, *Openbare samenvatting eindadvies Warmtenet Zaanstad*, 8 februari 2018, pp. 6-7.
- <sup>49</sup> Balance, *Openbare samenvatting eindadvies Warmtenet Zaanstad*, 8 februari 2018, p. 6.
- <sup>50</sup> Balance, *Openbare samenvatting eindadvies Warmtenet Zaanstad*, 8 februari 2018, pp. 6-7.
- <sup>51</sup> CE Delft, *MKBA warmtenet Zaanstad*, 13 februari 2018, p. 16.
- <sup>52</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota *gemeentelijke participatie in Warmtenetwerk Zaanstad B.V. ten behoeve van het aanleggen van een duurzaam warmtenet Zaandam Oost en het vaststellen van een warmteplan Zaanstad oost*, 15 februari 2018, p. 11.
- <sup>53</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota *gemeentelijke participatie in Warmtenetwerk Zaanstad B.V. ten behoeve van het aanleggen van een duurzaam warmtenet Zaandam Oost en het vaststellen van een warmteplan Zaanstad oost*, 15 februari 2018, p. 11.
- <sup>54</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota *gemeentelijke participatie in Warmtenetwerk Zaanstad B.V. ten behoeve van het aanleggen van een duurzaam warmtenet Zaandam Oost en het vaststellen van een warmteplan Zaanstad oost*, 15 februari 2018.
- <sup>55</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota *gemeentelijke participatie in Warmtenetwerk Zaanstad B.V. ten behoeve van het aanleggen van een duurzaam warmtenet Zaandam Oost en het vaststellen van een warmteplan Zaanstad oost*, 15 februari 2018.
- <sup>56</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota *Gemeentelijke participatie in Warmtenetwerk Zaanstad B.V. ten behoeve van het aanleggen van een duurzaam warmtenet Zaandam Oost en het vaststellen van een warmteplan Zaanstad oost*, 15 februari 2018.
- <sup>57</sup> Gemeente Zaanstad, Raadsvoorstel en besluitnota *Gemeentelijke participatie in Warmtenetwerk Zaanstad B.V. ten behoeve van het aanleggen van een duurzaam warmtenet en Warmteplan Zaandam Oost*, 15 maart 2018.
- <sup>58</sup> *Samenwerkingsovereenkomst Warmtenet Zaandam Oost*, september 2018. p. 5.
- <sup>59</sup> *Samenwerkingsovereenkomst Warmtenet Zaandam Oost*, september 2018, p. 3.
- <sup>60</sup> *Samenwerkingsovereenkomst Warmtenet Zaandam Oost*, september 2018, p. 3.
- <sup>61</sup> WNZ, feitelijke reactie op de nota van bevindingen, 2 september 2023.
- <sup>62</sup> Gemeente Zaanstad, feitelijke reactie op de nota van bevindingen, 12 september 2023.
- <sup>63</sup> *Samenwerkingsovereenkomst Warmtenet Zaandam Oost*, september 2018, p. 8.
- <sup>64</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota *Start gemeentelijke participatie in Warmtenetwerk Zaanstad B.V.*, 6 november 2018.

- 
- <sup>65</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota *Start gemeentelijke participatie in Warmtenetwerk Zaanstad B.V.*, 6 november 2018.
- <sup>66</sup> Gemeente Zaanstad, Raadsinformatiebrief *Samenwerkingsovereenkomst Zaanstad-Oost*, 25 september 2018, p. 2.
- <sup>67</sup> Gemeente Zaanstad, *Jaarstukken 2020*, p. 170.
- <sup>68</sup> Gemeente Zaanstad, *Annotatie motie 26/11/2020 DZ (en Technische vragen 22/11/2020)*, p. 1.
- <sup>69</sup> Over Morgen, *Transitievisie Warmte Zaanstad Route naar een aardgasvrije gebouwde omgeving*, juni 2021, p. 5.
- <sup>70</sup> Overmorgen, *Transitievisie Warmte Zaanstad Route naar een aardgasvrije gebouwde omgeving*, juni 2021, pp. 34-35.
- <sup>71</sup> Gemeente Zaanstad, *Bestuurlijk overleg*, 16 september 2022, p. 4.
- <sup>72</sup> Interview, 1 februari 2023.
- <sup>73</sup> TNO, *In de volgende versnelling naar een klimaat-neutrale gebouwde omgeving: slimmer, goedkoper en efficiënter aan de hand van contingenten*, 2021. pp. 3-4.
- <sup>74</sup> Gemeente Zaanstad, feitelijke reactie op de nota van bevindingen, 12 september 2023.
- <sup>75</sup> Interview, 24 januari 2023; Interview, 1 februari 2023.
- <sup>76</sup> Interview, 1 februari 2023.
- <sup>77</sup> Gemeente Zaanstad, feitelijke reactie op de nota van bevindingen, 12 september 2023.
- <sup>78</sup> Interview, 1 februari 2023.
- <sup>79</sup> Gemeente Zaanstad, feitelijke reactie op de nota van bevindingen, 12 september 2023.
- <sup>80</sup> Gemeente Zaanstad, Raadsinformatiebrief *Stand van zaken duurzame warmtebronnen*, 15 maart 2022, p. 1.
- <sup>81</sup> IF Technology, *Publieksrapportage – Potentieonderzoek geothermie Noord-Holland/provincie Flevoland, 10 november 2022*; Interview, 1 februari 2023.
- <sup>82</sup> Gemeente Zaanstad, *Jaarstukken 2021*.
- <sup>83</sup> Gemeente Zaanstad, *Jaarstukken 2021*, p. 172.
- <sup>84</sup> Gemeente Zaanstad, *Jaarstukken 2021*, p. 172.
- <sup>85</sup> Gemeente Zaanstad, feitelijke reactie op de nota van bevindingen, 12 september 2023.
- <sup>86</sup> Gemeente Zaanstad, *Jaarstukken 2021*, p. 168; Interview, 1 februari 2023; Interview, 24 januari 2023.
- <sup>87</sup> Interview, 18 januari 2023.
- <sup>88</sup> TNO, *Analyse van besluitvorming en de rol van kennis in multi-stakeholderprocessen. Besluitvorming in de lokale warmtetransitie*, december 2022, p. 25.
- <sup>89</sup> Interview, 1 februari 2023; Interview, 24 januari 2023.
- <sup>90</sup> Interview, 18 januari 2023.
- <sup>91</sup> TNO, *Analyse van besluitvorming en de rol van kennis in multi-stakeholderprocessen. Besluitvorming in de lokale warmtetransitie*, december 2022, p. 25.
- <sup>92</sup> Interview, 1 februari 2023; Interview, 18 januari 2023.
- <sup>93</sup> Interview, 11 mei 2023.
- <sup>94</sup> Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen, Handboek 3: Beheersen*, januari 2014, p. 5.
- <sup>95</sup> Gemeente Zaanstad, Raadsvoorstel en besluitnota *Gemeentelijke participatie in Warmtenetwerk Zaanstad B.V. ten behoeve van het aanleggen van een duurzaam warmtenet en Warmteplan Zaandam Oost*, 15 maart 2018, p. 2; Gemeente Zaanstad, feitelijke reactie op de nota van bevindingen, 12 september 2023.
- <sup>96</sup> Gemeente Zaanstad, feitelijke reactie op de nota van bevindingen, 12 september 2023.
- <sup>97</sup> Gemeente Zaanstad, *Technische presentatie warmtenet ten behoeve van Zaanstad Beraad van 6 maart*, p. 10.
- <sup>98</sup> Gemeente Zaanstad, *Raadsvoorstel d.d. 8 maart 2018 betreft Gemeentelijke participatie in Warmtenetwerk Zaanstad B.V. ten behoeve van het aanleggen van een duurzaam warmtenet en Warmteplan Zaandam Oost Bijlage 13 Vragen en antwoorden bij het voorstel*, p. 1.
- <sup>99</sup> Gemeente Zaanstad, *Beantwoording artikel 51 vragen SP Beoogde biomassacentrales in en nabij Zaanstad (aanvullend op vragen POV)*, 17 december 2019, p. 4.
- <sup>100</sup> Gemeente Zaanstad, *Beantwoording artikel 51 vragen SP Beoogde biomassacentrales in en nabij Zaanstad (aanvullend op vragen POV)*, 17 december 2019, p. 5.

- 
- <sup>101</sup> Gemeente Zaanstad, *Raadsvoorstel en besluitnota betreft Gemeentelijke participatie in Warmtenetwerk Zaanstad B.V. ten behoeve van het aanleggen van een duurzaam warmtenet en Warmteplan Zaandam Oost*, 15 maart 2018, pp. 2, 4.
- <sup>102</sup> Gemeente Zaanstad, *Raadsvoorstel en besluitnota betreft Gemeentelijke participatie in Warmtenetwerk Zaanstad B.V. ten behoeve van het aanleggen van een duurzaam warmtenet en Warmteplan Zaandam Oost*, 15 maart 2018, p. 1.
- <sup>103</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota *Samenwerkingsovereenkomst warmtenet Zaandam Oost*, september 2018, p. 4.
- <sup>104</sup> Gemeente Zaanstad, Raadsvoorstel *Gemeentelijke participatie in Warmtenetwerk Zaanstad B.V. ten behoeve van het aanleggen van een duurzaam warmtenet en Warmteplan Zaandam Oost. Bijlage 13 Vragen en antwoorden bij het voorstel*, d.d. 8 maart 2018, p. 1.
- <sup>105</sup> Gemeente Zaanstad, *Hoe voer ik mijn taken uit: ga ik dat zelf doen of...? De stappen in dit afwegingskader helpen je met een besluit over de taakuitvoering*. 2021, p. 5.
- <sup>106</sup> BBV (Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten), Artikel 1 lid a.
- <sup>107</sup> Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen. Handboek 2: Oprichten*, januari 2014, p. 4.
- <sup>108</sup> Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen. Handboek 2: Oprichten*, januari 2014, p. 5.
- <sup>109</sup> Gemeente Zaanstad, Raadsinformatiebrief *Stand van zaken uitvoering Intentieovereenkomst warmtenet Zaandam Oost*, 11 juli 2017, p. 3.
- <sup>110</sup> Gemeente Zaanstad, Raadsvoorstel en besluitnota *Gemeentelijke participatie in Warmtenetwerk Zaanstad B.V. ten behoeve van het aanleggen van een duurzaam warmtenet en Warmteplan Zaandam Oost*, 15 maart 2018, p. 10.
- <sup>111</sup> Gemeente Zaanstad, Raadsvoorstel en besluitnota *Gemeentelijke participatie in Warmtenetwerk Zaanstad B.V. ten behoeve van het aanleggen van een duurzaam warmtenet en Warmteplan Zaandam Oost*, 15 maart 2018, p. 1.
- <sup>112</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota *Gemeentelijke participatie in Warmtenetwerk Zaanstad B.V. ten behoeve van het aanleggen van een duurzaam warmtenet Zaandam Oost en het vaststellen van een warmteplan Zaanstad oost*, 15 februari 2018, p. 11.
- <sup>113</sup> Balance, *Openbare samenvatting eindadvies Warmtenet Zaanstad*, datum onbekend, p. 5.
- <sup>114</sup> Gemeente Zaanstad, Raadsinformatiebrief *Stand van zaken uitvoering Intentieovereenkomst warmtenet Zaandam Oost*, 11 juli 2017, pp. 3-4.
- <sup>115</sup> Gemeente Zaanstad, Raadsvoorstel en besluitnota *Gemeentelijke participatie in Warmtenetwerk Zaanstad B.V. ten behoeve van het aanleggen van een duurzaam warmtenet en Warmteplan Zaandam Oost*, 15 maart 2018, p. 7.
- <sup>116</sup> Deloitte, *Gemeente Governance, Handboek Verbonden Partijen, twee voeten in één sok*, 2006, p. 55.
- <sup>117</sup> Dirk Zwager advocaten en notarissen, *Oprichting Warmtenetwerk Zaanstad (statuten)*, datum onbekend p. 3.
- <sup>118</sup> Gemeente Zaanstad, *Raadsvoorstel en besluitnota betreft Gemeentelijke participatie in Warmtenetwerk Zaanstad B.V. ten behoeve van het aanleggen van een duurzaam warmtenet en Warmteplan Zaandam Oost*, 15 maart 2018, p. 1.
- <sup>119</sup> Interview, 24 januari 2023.
- <sup>120</sup> Interview, 24 januari 2023.
- <sup>121</sup> Gemeente Zaanstad e.a., *Samenwerkingsovereenkomst Warmtenet Zaandam Oost*, september 2018, p. 6.
- <sup>122</sup> Interview, 18 januari 2023; Interview, 24 januari 2023.
- <sup>123</sup> Gemeente Zaanstad e.a., *Intentieovereenkomst Warmtenet Zaandam Oost*, 11 mei 2017, pp. 6, 11.
- <sup>124</sup> Gemeente Zaanstad e.a. *Samenwerkingsovereenkomst Warmtenet Zaandam Oost*, september 2018, p. 7.
- <sup>125</sup> Gemeente Zaanstad, Raadsvoorstel en besluitnota *Gemeentelijke participatie in Warmtenetwerk Zaanstad B.V. ten behoeve van het aanleggen van een duurzaam warmtenet en Warmteplan Zaandam Oost*, 15 maart 2018, p. 1.
- <sup>126</sup> Gemeente Zaanstad, Raadsinformatiebrief *Stand van zaken uitvoering intentieovereenkomst Warmtenet Zaandam Oost*, 11 juli 2017, p. 2.
- <sup>127</sup> Interview, 18 januari 2023; Interview, 1 februari 2023; Interview, 6 april 2023.
- <sup>128</sup> Gemeente Zaanstad e.a., *Samenwerkingsovereenkomst Warmtenet Zaandam Oost*, september 2018, p. 7.

- <sup>129</sup> Gemeente Zaanstad, *Raadsvoorstel en besluitnota betreft Gemeentelijke participatie in Warmtenetwerk Zaanstad B.V. ten behoeve van het aanleggen van een duurzaam warmtenet en Warmteplan Zaandam Oost*, 15 maart 2018, p. 6.
- <sup>130</sup> WNZ, *Businessplan WNZ B.V. 2019-2020*, 4 december 2018, p. 3.
- <sup>131</sup> Gemeente Zaanstad, *Kaderstellende spelregels*, 2013, p. 1; BBV, art. 1, lid 1c.
- <sup>132</sup> Gemeente Zaanstad, *Kaderstellende spelregels*, 2013, p. 3.
- <sup>133</sup> Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen, Handboek 2: Oprichten*, januari 2014, p. 6.
- <sup>134</sup> Expertise Centrum Warmte, [Hoe ziet de businesscase eruit en hoe begrijp ik deze? | Expertise Centrum Warmte](#).
- <sup>135</sup> Gemeente Zaanstad, *Raadsvoorstel en besluitnota betreft Gemeentelijke participatie in Warmtenetwerk Zaanstad B.V. ten behoeve van het aanleggen van een duurzaam warmtenet en Warmteplan Zaandam Oost*, 15 maart 2018, pp. 2, 3, 6, 10 en 11.
- <sup>136</sup> Gemeente Zaanstad, *Raadsvoorstel en besluitnota betreft Gemeentelijke participatie in Warmtenetwerk Zaanstad B.V. ten behoeve van het aanleggen van een duurzaam warmtenet en Warmteplan Zaandam Oost*, 15 maart 2018, p. 11.
- <sup>137</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota *Gemeentelijke participatie in Warmtenetwerk Zaanstad B.V. ten behoeve van het aanleggen van een duurzaam warmtenet Zaandam Oost en het vaststellen van een warmteplan Zaanstad oost*, 15 februari 2018, p. 11.
- <sup>138</sup> Aandeelhoudersovereenkomst Duurzame Energiernetwerken Noord-Holland en gemeente Zaanstad inzake Warmtenetwerk Zaanstad B.V., 7 november 2018, p. 12.
- <sup>139</sup> Gemeente Zaanstad, *Raadsvoorstel en besluitnota Gemeentelijke participatie in Warmtenetwerk Zaanstad B.V. ten behoeve van het aanleggen van een duurzaam warmtenet en Warmteplan Zaandam Oost*, 15 maart 2018, p. 11.
- <sup>140</sup> Dirkzwager advocaten en notarissen, *Oprichting Warmtenetwerk Zaanstad B.V. (statuten)*, datum onbekend, p. 14.
- <sup>141</sup> Gemeente Zaanstad, feitelijke reactie op de nota van bevindingen, 12 september 2023.
- <sup>142</sup> WNZ, *Aandeelhoudersovereenkomst*, artikel 4.1 en 4.2, 7 november 2018.
- <sup>143</sup> Burgerlijk Wetboek, Boek 2, Afdeling 11, artikel 395a.  
[https://wetten.overheid.nl/BWBR0003045/2016-01-01/#Boek2\\_Titeldeel9\\_Afdeling11](https://wetten.overheid.nl/BWBR0003045/2016-01-01/#Boek2_Titeldeel9_Afdeling11), geraadpleegd op 16 mei 2023.
- <sup>144</sup> Gemeente Zaanstad, *Algemene Subsidieverordening Zaanstad 2023*, 23 juni 2023, artikel 16.  
<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR697702/1> (laatst geraadpleegd op 13 september 2023).
- <sup>145</sup> Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen, Handboek 1: Algemeen*, januari 2014, p. 3.
- <sup>146</sup> Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen, Handboek 5: bestuurlijke vertegenwoordiging*, januari 2014, pp. 3, 11.
- <sup>147</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota *Eerste Algemene Vergadering van Aandeelhouders Warmtenetwerk Zaanstad B.V.*, 11 december 2018.
- <sup>148</sup> Inmiddels zijn de definitieve aandeelhoudersovereenkomst en de definitieve statuten opgesteld door Alliander N.V. Bron: Dirk Zwager advocaten en notarissen, *Oprichting Warmtenetwerk Zaanstad (statuten)*, datum onbekend, p. 9.
- <sup>149</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota *Eerste Algemene Vergadering van Aandeelhouders Warmtenetwerk Zaanstad B.V.*, 11 december 2018.
- <sup>150</sup> WNZ, *Reglement Raad van Toezicht Warmtenetwerk Zaanstad B.V.* 5 december 2018.
- <sup>151</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota *Tweede Algemene Vergadering van Aandeelhouders Warmtenetwerk Zaanstad B.V.*, 25 april 2019.
- <sup>152</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota *Tweede Algemene Vergadering van Aandeelhouders Warmtenetwerk Zaanstad B.V.*, 25 april 2019.
- <sup>153</sup> WNZ, *Aandeelhoudersovereenkomst, Opgesteld door Alliander N.V. juridische zaken*, 7 november 2018.
- <sup>154</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota *Tweede Algemene Vergadering van Aandeelhouders Warmtenetwerk Zaanstad B.V.*, 25 april 2019.
- <sup>155</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota *Tweede Algemene Vergadering van Aandeelhouders Warmtenetwerk Zaanstad B.V.*, 25 april 2019, p. 2.



- 
- <sup>156</sup> Gemeente Zaandam, B&W-voorstel en besluitnota *Tweede Algemene Vergadering van Aandeelhouders Warmtenetwerk Zaanstad B.V.*, 25 april 2019.
- <sup>157</sup> Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen. Handboek 2: Oprichten*, januari 2014, p. 8.
- <sup>158</sup> Gemeente Zaanstad, *Gemeentelijke participatie in Warmtenetwerk Zaanstad B.V. ten behoeve van het aanleggen van een duurzaam warmtenet Zaandam Oost en het vaststellen van een Warmteplan Zaandam Oost*, 15 februari 2018, p. 2.
- <sup>159</sup> Beantwoording vragen EC, versie d.d. 7 oktober 2021.
- <sup>160</sup> Aandeelhoudersovereenkomst Duurzame Energienetwerken Noord-Holland en gemeente Zaanstad inzake Warmtenetwerk Zaanstad B.V., 7 november 2018, p. 4.
- <sup>161</sup> Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen. Handboek 2: Oprichten*, januari 2014, pp. 8-9.
- <sup>162</sup> Gemeente Zaanstad, *Raadsvoorstel en besluitnota betreft Gemeentelijke participatie in Warmtenetwerk Zaanstad B.V. ten behoeve van het aanleggen van een duurzaam warmtenet en Warmteplan Zaandam Oost*, 15 maart 2018, p. 9.
- <sup>163</sup> E-mail ambtelijke organisatie, 25 april 2023.
- <sup>164</sup> Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen. Handboek 2: Oprichten*, januari 2014, p. 9.
- <sup>165</sup> Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen. Handboek 3: Beheersen*, januari 2014, p. 5.
- <sup>166</sup> Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen. Handboek 3: Beheersen*, januari 2014, p. 5.
- <sup>167</sup> Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen. Handboek 2: Oprichten*, januari 2014, pp. 11, 12.
- <sup>168</sup> Deloitte, *Gemeente Governance. Handboek Verbonden Partijen, twee voeten in één sok*, p. 5.
- <sup>169</sup> Deloitte, *Gemeente Governance. Handboek verbonden Partijen, twee voeten in één sok*, p. 17.
- <sup>170</sup> Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen. Handboek 3: Bestuurlijke vertegenwoordiging*, januari 2014, p. 11.
- <sup>171</sup> Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen. Handboek 3: Beheersen*, januari 2014, p. 8.
- <sup>172</sup> Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen. Handboek 3: Beheer*, januari 2014, pp. 11, 25.
- <sup>173</sup> Gemeente Zaanstad, Raadsinformatiebrief *Evaluatie verbonden partijen 2022*; Interview, 26 januari 2023; Interview, 20 maart 2023; Interview, 11 april 2023.
- <sup>174</sup> Interview, 21 maart 2023.
- <sup>175</sup> Interview, 20 maart 2023.
- <sup>176</sup> Gemeente Zaanstad, *Governance WNZ B.V. en interne organisatie gemeente Zaanstad*, september 2021.
- <sup>177</sup> Interview, 20 maart 2023.
- <sup>178</sup> Gemeente Zaanstad, feitelijke reactie op de nota van bevindingen, 12 september 2023.
- <sup>179</sup> Interview, 26 januari 2023.
- <sup>180</sup> Interview, 26 januari 2023.
- <sup>181</sup> Gemeente Zaanstad, feitelijke reactie op de nota van bevindingen, 12 september 2023.
- <sup>182</sup> Interview, 1 februari 2023.
- <sup>183</sup> Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen. Handboek 3: Beheersen*, januari 2014, p. 24.
- <sup>184</sup> Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen. Handboek 3: Beheersen*, januari 2014, p. 14.
- <sup>185</sup> Gemeente Zaanstad, feitelijke reactie op de nota van bevindingen, 12 september 2023.
- <sup>186</sup> Interview, 24 januari 2023.
- <sup>187</sup> Interview, 9 februari 2023.
- <sup>188</sup> Interview, 1 februari 2023.
- <sup>189</sup> Interview, 24 januari 2023.
- <sup>190</sup> Interview, 21 februari 2023.
- <sup>191</sup> Interview, 21 februari 2023.
- <sup>192</sup> Interview, 26 januari 2023.
- <sup>193</sup> Interview, 1 februari 2023.
- <sup>194</sup> Interview, 26 januari 2023; Interview, 1 februari 2023.
- <sup>195</sup> Interview, 1 februari 2023.
- <sup>196</sup> Interview, 1 februari 2023.
- <sup>197</sup> Interview, 26 januari 2023.
- <sup>198</sup> Interview, 1 februari 2023.
- <sup>199</sup> Interview, 26 januari 2023.
- <sup>200</sup> Interview, 21 maart 2023.
- <sup>201</sup> Interview, 26 januari 2023.

- 
- 202 Interview, 21 februari 2023.
- 203 Interview, 26 januari 2023.
- 204 Interview, 21 februari 2023.
- 205 Interview, 21 februari 2023.
- 206 Interview, 24 januari 2023.
- 207 Interview, 26 januari 2023.
- 208 Interview, 26 januari 2023.
- 209 Interview, 26 januari 2023.
- 210 Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen. Handboek 3: Beheersen*, januari 2014, p. 14.
- 211 Interview, 21 februari 2023.
- 212 Gemeente Zaanstad, *Jaarstukken 2019*, p. 176.
- 213 Gemeente Zaanstad, *Risicoprofiel en risicokompas Warmtenetwerk Zaanstad*, 7 november 2018.
- 214 Gemeente Zaanstad, *Jaarstukken 2019*, p. 176.
- 215 Gemeente Zaanstad, *Begroting 2018-2021*, p. 157.
- 216 Toelichting ambtelijke organisatie op risicokompas (geen datum).
- 217 Toelichting ambtelijke organisatie op risicokompas (geen datum).
- 218 Gemeente Zaanstad, *Memo risico en voorziening WNZ*; E-mail ambtelijke organisatie, 14 juli 2021.
- 219 Interview, 21 februari 2023.
- 220 Interview, 21 februari 2023.
- 221 Interview, 26 januari 2023.
- 222 Gemeente Zaanstad, *Motie vreemd inzake 'Biomassacentrale'*, 12 december 2019.
- 223 Gemeente Zaanstad, *Bijlage 1 bij verslag klankbordgroep*. 6 februari 2020.
- 224 Gemeente Zaanstad, *Jaarstukken 2020*, p. 171.
- 225 Gemeente Zaanstad, Raadsinformatiebrief *Ontwikkelingen biomassacentrale WNZ Zaandam Oost*, 5 april 2022.
- 226 Gemeente Zaanstad, Raadsinformatiebrief *Ontwikkelingen biomassacentrale WNZ Zaandam Oost*, 5 april 2022.
- 227 <https://www.nhnieuws.nl/nieuws/293140/stikstofgrens-bereikt-biomassacentrale-in-december-tijdelijk-stil>
- 228 BIO Forte B.V, Brief van Bio Forte B.V. aan het college van B en W van Zaanstad, 11 oktober 2021.
- 229 <https://warmtenet.zaanstad.nl/nieuws/tijdelijke-stillegging-biomassacentrale>
- 230 Gemeente Zaanstad, *Jaarstukken 2020*, p. 171.
- 231 Interview, 11 mei 2023.
- 232 Gemeente Zaanstad, op de nota van bevindingen, 12 september 2023.
- 233 <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/12/18/beng-eisen-treden-van-1-januari-2021-in-werking>
- 234 Gemeente Zaanstad, Raadsinformatiebrief, *Ontwikkelingen biomassacentrale WNZ Zaandam Oost*, 5 april 2022, p. 1.
- 235 Gemeente Zaanstad, Raadsinformatiebrief, *Ontwikkelingen biomassacentrale WNZ Zaandam Oost*, 5 april 2022. p. 1.
- 236 Gemeente Zaanstad, *Jaarstukken 2019*, p. 177.
- 237 Interview, 1 februari 2023; Interview, 24 januari 2023.
- 238 Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, *Quickscan aquathermie Zaanstad a.d.h.v. nieuwbouwprojecten*, 4 mei 2022.
- 239 Interview, 1 februari 2023.
- 240 Gemeente Zaanstad, *Jaarstukken 2021*, p. 173.
- 241 Gemeente Zaanstad, *Jaarstukken 2020*, p. 171.
- 242 Gemeente Zaanstad, *Jaarstukken 2021*, p. 173.
- 243 [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2022Z15151&did=2022D31407](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022Z15151&did=2022D31407)
- 244 *Brief van de minister voor Klimaat en Energie aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal betreft duurzame ontwikkeling en beleid*, 25 oktober 2022. Kamerstuk 30 196, nr. 799.
- 245 *Brief van de minister voor Klimaat en Energie aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal betreft duurzame ontwikkeling en beleid*, 25 oktober 2022. Kamerstuk 30 196, nr. 799.

- <sup>246</sup> *Brief van de minister voor Klimaat en Energie aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal betreft duurzame ontwikkeling en beleid*, 25 oktober 2022, Kamerstuk 30 196, nr. 799. pp. 5, 8.
- <sup>247</sup> Gemeente Zaanstad, *Jaarstukken 2021*, p. 173.
- <sup>248</sup> <https://europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/>
- <sup>249</sup> <https://europadecentraal.nl/wp-content/uploads/2021/12/Overzichtsdocument-wijzigingen-AGVV-per-juli-2021.pdf> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:02014R0651-20210801&from=EN#tocId18>, artikel 4, artikel 16.3 en artikel 46.
- <sup>250</sup> AGVV, Artikel 8.
- <sup>251</sup> <https://europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/procedures-staatssteun/kennisgevingsprocedure/>
- <sup>252</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota *Gemeentelijke participatie in Warmtenet Zaanstad B.V.*, 20 februari 2018.
- <sup>253</sup> Interview, 21 februari 2023.
- <sup>254</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota *Gemeentelijke participatie in Warmtenet Zaanstad B.V.*, 12 juni 2017.
- <sup>255</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota *AvA WNZ*, 7 april 2021, 24 maart 2021; Interview, 21 februari 2023.
- <sup>256</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota *Algemene Vergadering Aandeelhouders (AvA) Warmtenet Zaanstad BV van 7 april 2021*.
- <sup>257</sup> Gemeente Zaanstad, *Jaarrekening 2021*. p. 172.
- <sup>258</sup> Europese Commissie DG Competition, SA. 63374 *Support to Warmtenet Zaanstad B.V. Regional Heat Transport*, 12 april 2022.
- <sup>259</sup> [https://ec.europa.eu/competition/antitrust/others/96721nl\\_nl.pdf](https://ec.europa.eu/competition/antitrust/others/96721nl_nl.pdf)
- <sup>260</sup> Interview, 21 februari 2023.
- <sup>261</sup> Richtlijn 2014/24, artikel 2 sub 5 e.v.; Aanbestedingswet 2012, artikel 1.1.
- <sup>262</sup> <https://europadecentraal.nl/onderwerp/aanbesteden/aanbestedingsplicht/>
- <sup>263</sup> Tendersnet, *Aankondiging in geval van vrijwillige transparantie vooraf (werken), vooraankondiging participatie aanleg open warmtenet*, 30 mei 2017.
- <sup>264</sup> Tendersnet, *Aankondiging in geval van vrijwillige transparantie vooraf (werken), vooraankondiging participatie aanleg open warmtenet*, 30 mei 2017.
- <sup>265</sup> Interview, 24 januari 2023.
- <sup>266</sup> Interview, 6 april 2023.
- <sup>267</sup> Interview, 1 februari 2023; Interview, 21 maart 2023.
- <sup>268</sup> Interview, 18 januari 2023.
- <sup>269</sup> Interview, 1 februari 2023.
- <sup>270</sup> <https://kennisvanenergie.nl/het-groepsverbod-bij-netbeheerders-hoe-zat-het-ook-alweer/>
- <sup>271</sup> Interview, 6 april 2023.
- <sup>272</sup> Interview, 21 maart 2023.
- <sup>273</sup> Interview, 21 maart 2023.
- <sup>274</sup> Interview, 11 mei 2023.
- <sup>275</sup> Interview, 21 maart 2023.
- <sup>276</sup> Interview, 24 januari 2023.
- <sup>277</sup> Interview, 1 februari 2023.
- <sup>278</sup> Interview, 24 januari 2023.
- <sup>279</sup> Interview, 24 januari 2023; Interview, 11 mei 2023; B&W-voorstel en besluitnota *Algemene Vergadering Aandeelhouders (AvA) Warmtenet Zaanstad BV van 7 april 2021*.
- <sup>280</sup> Gemeente Zaanstad, *Jaarstukken 2019*, p. 176.
- <sup>281</sup> Gemeente Zaanstad, *Begroting 2021*; <https://zaanstad.begroting-2021.nl/p13404/verbonden-partijen#popup-f2ee804a5d494105a8acacb0ce6d41fe>
- <sup>282</sup> Gemeente Zaanstad, *Begroting 2019-2022*, p. 110.
- <sup>283</sup> <https://zaanstad.begroting-2023.nl/p15316/risicoprofiel>
- <sup>284</sup> Gemeente Zaanstad, *Begroting 2019-2022*. p. 110.
- <sup>285</sup> Gemeente Zaanstad, *Jaarstukken 2020*, p. 145.



- 
- <sup>286</sup> Gemeente Zaanstad, *Jaarstukken 2021*, p. 146.
- <sup>287</sup> Gemeente Zaanstad, *Jaarstukken 2022*, p. 144.
- <sup>288</sup> Gemeente Zaanstad, *Jaarstukken 2020*, p. 170.
- <sup>289</sup> Gemeente Zaanstad, *Begroting 2021*, p. 181.
- <sup>290</sup> Interview, 21 februari 2023.
- <sup>291</sup> Interview, 18 januari 2023.
- <sup>292</sup> Interview, 19 juni 2023.
- <sup>293</sup> WNZ, *Jaarrekening 2019 WNZ*, 1 juli 2020. p. 8.
- <sup>294</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota *Tussentijdse Algemene Vergadering Aandeelhouders (AvA) Warmtenet Zaanstad BV*, 25 januari 2022.
- <sup>295</sup> Gemeente Zaanstad, feitelijke reactie op de nota van bevindingen, 12 september 2023.
- <sup>296</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota *Algemene Vergadering Aandeelhouders (AvA) Warmtenet Zaanstad BV van 5 juni 2022*, 24 mei 2022.
- <sup>297</sup> Gemeente Zaanstad, *Jaarstukken 2021*.
- <sup>298</sup> Gemeente Zaanstad, feitelijke reactie op de nota van bevindingen, 12 september 2023.
- <sup>299</sup> Gemeente Zaanstad, *Jaarstukken 2020*, p. 176.
- <sup>300</sup> Interview, 1 februari 2023; Interview, 9 februari 2023; 1 februari 2023.
- <sup>301</sup> Gemeente Zaanstad, *Jaarstukken 2020*, p. 170.
- <sup>302</sup> Interview, 18 januari 2023.
- <sup>303</sup> Gemeente Zaanstad, Raadsinformatiebrief *Ontwikkelingen biomassacentrale WNZ Zaandam Oost*, 5 april 2022.
- <sup>304</sup> BCRG, *Gecontroleerde Verklaring Energifactoren Warmtenet Zaanstad (WNZ) t.b.v. NTA 8800*, 2 juni 2022.
- <sup>305</sup> Lente Akkoord Zeer Energiezuinige Nieuwbouw, *Warmtenetten in BENG, Rekenen aan externe warmtelevering*, 6 juni 2019, pp. 1, 6.
- <sup>306</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota *Start gemeentelijke participatie in Warmtenetwerk Zaanstad BV*, 6 november 2018.
- <sup>307</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota *Start gemeentelijke participatie in Warmtenetwerk Zaanstad BV*, 6 november 2018.
- <sup>308</sup> Gemeente Zaanstad, *Jaarstukken 2021*.
- <sup>309</sup> Interview, 20 maart 2032.
- <sup>310</sup> Gemeente Zaanstad, feitelijke reactie op de nota van bevindingen, 12 september 2023.
- <sup>311</sup> Gemeente Zaanstad, *Jaarstukken 2020*, p. 170.
- <sup>312</sup> Gemeente Zaanstad, *Jaarstukken 2020*, p. 170.
- <sup>313</sup> Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen. Handboek 3: Beheersen*, januari 2014, p. 5.
- <sup>314</sup> Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen. Handboek 2: Oprichten*, januari 2014, p. 8.
- <sup>315</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-besluit *Gemeentelijke participatie in Warmtenetwerk Zaanstad B.V. ten behoeve van het aanleggen van een duurzaam warmtenet Zaandam Oost en het vaststellen van een Warmteplan Zaandam Oost*, 20 februari 2018.
- <sup>316</sup> KVK: <https://ondernemersplein.kvk.nl/jaarverslag-of-jaarrekening/>
- <sup>317</sup> WNZ, *Statuten*, artikel 14. p. 12.
- <sup>318</sup> WNZ, *Aandeelhoudersovereenkomst*, 18 november 2018.
- <sup>319</sup> Interview, 27 oktober 2022.
- <sup>320</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-besluit *Gemeentelijke participatie in Warmtenetwerk Zaanstad B.V. ten behoeve van het aanleggen van een duurzaam warmtenet Zaandam Oost en het vaststellen van een Warmteplan Zaandam Oost*, 20 februari 2018, p. 9.
- <sup>321</sup> Gemeente Zaanstad, Raadsvoorstel en besluitnota *Gemeentelijke participatie in Warmtenetwerk Zaanstad B.V. ten behoeve van het aanleggen van een duurzaam warmtenet en Warmteplan Zaandam Oost*, 15 maart 2018, p. 1.
- <sup>322</sup> Gemeente Zaanstad e.a., *Samenwerkingsovereenkomst Warmtenet Zaandam Oost*, september 2018, p. 6.
- <sup>323</sup> WNZ, Notulen bestuurlijk overleg, 3 april 2023, p. 2.
- <sup>324</sup> WNZ, *Businessplan 2019-2020*, 4 december 2018, p. 3.
- <sup>325</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota *Derde Algemene Vergadering van Aandeelhouders Warmtenetwerk Zaanstad B.V.*, 21 januari 2020.

- 
- <sup>326</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota, *Derde Algemene Vergadering van Aandeelhouders Warmtenetwerk Zaanstad B.V.*, 20 januari 2020.
- <sup>327</sup> WNZ, Besluitnotitie Businessplan WNZ Fase 2, 15 maart 2021.
- <sup>328</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota *Algemene Vergadering Aandeelhouders (AvA) Warmtenet Zaanstad BV van 7 april 2021*, 30 maart 2021.
- <sup>329</sup> RvT WNZ, *Aanbiedingsbrief Businessplan WNZ*, 19 november 2021.
- <sup>330</sup> Interview, 27 oktober 2022.
- <sup>331</sup> Interview, 24 januari 2023.
- <sup>332</sup> Interview, 27 oktober 2022.
- <sup>333</sup> WNZ, *Strategisch Plan Warmtenetwerk Zaanstad 2023-2030*, 16 maart 2023, p. 5.
- <sup>334</sup> Interview, 11 mei 2023.
- <sup>335</sup> E-mail, 22 november 2022.
- <sup>336</sup> E-mail, 22 november 2022.
- <sup>337</sup> Interview, 27 oktober 2022.
- <sup>338</sup> Interview, 27 februari 2023.
- <sup>339</sup> Gemeente Zaanstad, Brief van het college van B en W aan de directie van WNZ *Schriftelijke reactie gemeente Zaanstad aan AvA inzake jaarrekening WNZ over 2019*, 8 juli 2020.
- <sup>340</sup> Burgerlijk Wetboek, Boek 2, artikel 395a, lid 1.
- <sup>341</sup> Burgerlijk Wetboek, boek 2, artikel 395a, lid 6.
- <sup>342</sup> WNZ, *Directietoelichting Jaarrekening 2020*, 1 mei 2020.
- <sup>343</sup> WNZ, *Operational businessplan 2022-2023*, 28 oktober 2021, p. 3.
- <sup>344</sup> WNZ en gemeente Zaanstad, Verslag bijeenkomst, 18 februari 2021.
- <sup>345</sup> *Verslag bijeenkomst WNZ en gemeente Zaanstad, 18 februari 2021*; Interview, 23 januari 2023.
- <sup>346</sup> WNZ, *Businessplan Zaanstad 2021-2022*, 16 maart 2021, p. 13; WNZ, *Businessplan Zaanstad 2022-2023*, 28 oktober 2021, p. 14.
- <sup>347</sup> Zie ook: Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota *Algemene Vergadering Aandeelhouders (AvA) Warmtenet Zaanstad BV van 7 april 2021*, 30 maart 2021 p. 1.
- <sup>348</sup> WNZ, *Kwartaalrapportage Q4 2020*.
- <sup>349</sup> WNZ, *Kwartaalrapportage Q4 2022*.
- <sup>350</sup> WNZ, *Directietoelichting bij de Jaarrekening 2020*, 1 mei 2021.
- <sup>351</sup> Gemeente Zaanstad, Raadsvoorstel *Gemeentelijke participatie in Warmtenetwerk Zaanstad B.V. ten behoeve van het aanleggen van een duurzaam warmtenet en Warmteplan Zaandam Oost*, 15 maart 2018, p. 6.
- <sup>352</sup> *Aandeelhoudersbesluit inzake vaststelling jaarrekening 2019*, 7 juli 2020;  
*Aandeelhoudersbesluit inzake vaststelling jaarrekening 2020*, 2 juni 2021;  
*Aandeelhoudersbesluit inzake vaststelling jaarrekening 2021*, 15 juni 2022;  
*Aandeelhoudersbesluit inzake vaststelling jaarrekening 2022*, april 2023.
- <sup>353</sup> WNZ, *Directietoelichting jaarrekening 2020*, 1 mei 2021.
- <sup>354</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota *Eerste Algemene Vergadering van Aandeelhouders Warmtenetwerk Zaanstad B.V.*, 12 december 2018.
- <sup>355</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota *Algemene Vergadering Aandeelhouders (AvA) Warmtenet Zaanstad BV van 7 april 2021*, 30 maart 2021.
- <sup>356</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota *Algemene Vergadering Aandeelhouders (AvA) Warmtenet Zaanstad BV van 28 oktober 2021*, 12 oktober 2021
- <sup>357</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-besluitnota's 19 mei 2021, 24 mei 2022, 24 april 2023.
- <sup>358</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota *Wijziging van het accountantsverslag en het opstarten van de kennisgevingsprocedure in verband met staatssteun aan Warmtenet 2020/13560*, 17 juni 2020.
- <sup>359</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota *Voorlopige invulling voor de Raad van Toezicht bij Warmtenetwerk Zaanstad 2021/25603*, 9 november 2021.
- <sup>360</sup> Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen. Handboek 3: Beheersen*, januari 2014, p. 5.
- <sup>361</sup> Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen. Handboek 3: Beheersen*, januari 2014, p. 6.
- <sup>362</sup> Spelregel 7: Toezicht op verbonden partijen zoals beschreven in: Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen. Handboek 3: Beheersen*, januari 2014, p. 6.
- <sup>363</sup> Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen. Handboek 3: Beheersen*, januari 2014, p. 7.

- 
- <sup>364</sup> Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen. Handboek 3: Beheersen*, januari 2014, p. 29.
- <sup>365</sup> Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen. Handboek 3: Beheersen*, januari 2014, p. 11.
- <sup>366</sup> Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen*, 2021, p. 7.
- <sup>367</sup> Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen. Handboek 3: Beheersen*, januari 2014, p. 9.
- <sup>368</sup> Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen. Handboek 3: Beheersen*, januari 2014, p. 9.
- <sup>369</sup> Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen. Handboek 5: Bestuurlijke vertegenwoordiging*, januari 2014, pp. 9-11
- <sup>370</sup> Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen. Handboek 5: Bestuurlijke vertegenwoordiging*, januari 2014, pp. 9-11.
- <sup>371</sup> Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen. Handboek 3: Bestuurlijke vertegenwoordiging*, januari 2014, p. 5.
- <sup>372</sup> Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen. Handboek 1: Algemeen*, januari 2014, p. 12.
- <sup>373</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota *Tweede Algemene Vergadering van Aandeelhouders Warmtenetwerk Zaanstad B.V.*, 25 april 2019.
- <sup>374</sup> Interview, 20 maart 2023.
- <sup>375</sup> Burgerlijk Wetboek boek 2, Artikel 140, lid 2. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003045/2023-05-01>
- <sup>376</sup> Monitoring Commissie, *De Nederlandse Corporate Governance Code 2022*, 20 december 2022.
- <sup>377</sup> Interview, 7 februari 2023.
- <sup>378</sup> Gemeente Zaanstad, *Jaarrekening 2019*, p. 176.
- <sup>379</sup> E-mail ambtelijke organisatie, 4 april 2023.
- <sup>380</sup> Toelichting ambtelijke organisatie op risicokompas (niet gedateerd).
- <sup>381</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota *Vierjaarlijkse evaluatie verbonden partijen 2022*, 26 april 2022; Gemeente Zaanstad, Raadsinformatiebrief *Vierjaarlijkse evaluatie verbonden partijen 2022*, 19 april 2022.
- <sup>382</sup> Gemeente Zaanstad, Raadsinformatiebrief *Vierjaarlijkse evaluatie verbonden partijen bijlage 2*, 19 april 2022, p. 3.
- <sup>383</sup> Gemeente Zaanstad, *Bijlage 2 - Aanbevelingen per verbonden partij* (nummer 2022/008721), april 2022.
- <sup>384</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota *Vierjaarlijkse evaluatie verbonden partijen*, 26 april 2022, p. 3.
- <sup>385</sup> Interview, 26 januari 2023.
- <sup>386</sup> Spelregel 7 uit Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen. Handboek 3: Beheersen*, januari 2014, p. 6.
- <sup>387</sup> Interview, 26 januari 2023; Gemeente Zaanstad, *Brief WNZ tijdige informatievoorziening naar aandeelhouders*, 11 november 2020.
- <sup>388</sup> Interview, 27 februari 2023.
- <sup>389</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota *Vierjaarlijks evaluatie verbonden partijen 2022*, 11 april 2022, p. 3.
- <sup>390</sup> Interview, 27 februari 2023.
- <sup>391</sup> Interview, 27 februari 2023.
- <sup>392</sup> Interview, 1 februari 2023.
- <sup>393</sup> Interview, 24 januari 2023.
- <sup>394</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota *Bestuurlijke vertegenwoordiging verbonden partijen 2022-2026*, 20 juni 2022 (2022/12967).
- <sup>395</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota *Vierjaarlijkse evaluatie verbonden partijen 2022*, 26 april 2022.
- <sup>396</sup> Interview, 24 januari 2023.
- <sup>397</sup> Interview, 20 maart 2023.
- <sup>398</sup> Interview, 24 januari 2023.
- <sup>399</sup> WNZ, *Verslag Bestuurlijk Overleg*, 17 februari 2022.
- <sup>400</sup> WNZ, *Verslag Bestuurlijk Overleg*, 17 februari 2022.
- <sup>401</sup> Interview, 11 mei 2023.
- <sup>402</sup> E-mail ambtelijke organisatie, 4 november 2023.
- <sup>403</sup> Interview, 27 februari 2023

- 
- <sup>404</sup> WNZ, *Memo voor AvA Bezetting Raad van Toezicht WNZ*, 16 mei 2019, p. 1.
- <sup>405</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota *Derde Algemene Vergadering van Aandeelhouders Warmtenetwerk Zaanstad B.V.*, 21 januari 2020.
- <sup>406</sup> Interview, 13 maart 2023.
- <sup>407</sup> Interview, 13 maart 2023.
- <sup>408</sup> Interview, 24 januari 2023.
- <sup>409</sup> Interview, 24 januari 2023.
- <sup>410</sup> WNZ, *Verslag Bestuurlijk Overleg*, 16 september 2022.
- <sup>411</sup> Interview 15 maart 2023; Interview, 21 maart 2023.
- <sup>412</sup> Interview, 21 maart 2023.
- <sup>413</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota *Tweede Algemene Vergadering van Aandeelhouders Warmtenetwerk Zaanstad B.V.*, 25 april 2019, p. 2.
- <sup>414</sup> WNZ, Reglement Raad van Toezicht, 5 februari 2018.
- <sup>415</sup> Interview, 1 mei 2023.
- <sup>416</sup> Interview, 13 maart 2023.
- <sup>417</sup> Interview, 21 februari 2023.
- <sup>418</sup> R. de Greef en R. Stolk, *Grip op regionale samenwerking - Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers*, 2015.
- <sup>419</sup> Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen. Handboek 2: Oprichten*, januari 2014, p. 10.
- <sup>420</sup> Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen. Handboek 2: Oprichten*, januari 2014, p. 10.
- <sup>421</sup> Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen. Handboek 2: Oprichten*, januari 2014, p. 10. De besluitvormingsfase (Fase 2) volgt op de initiatieffase.
- <sup>422</sup> R. de Greef en R. Stolk, Vereniging van griffiers, *Grip op regionale samenwerking – Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers*. Den Haag: SDU, 2015, pp. 29-32.
- <sup>423</sup> A. Dolle en D. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, 2004, p. 300.
- <sup>424</sup> E-mail griffie, 16 februari 2023.
- <sup>425</sup> Gemeente Zaanstad, Raadsinformatiebrief *Stand van zaken uitvoering Intentieovereenkomst Warmtenet Zaandam Oost update tot en met oktober 2017*, 7 november 2017, p. 3.
- <sup>426</sup> E-mailwisseling griffie, 20 maart 2023.
- <sup>427</sup> Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen. Handboek 2: Oprichten*, januari 2014, p. 9.
- <sup>428</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota *Gemeentelijke participatie in Warmtenetwerk Zaanstad B.V. ten behoeve van het aanleggen van een duurzaam warmtenet Zaandam Oost en het vaststellen van een Warmteplan Zaandam Oost*, 20 februari 2018 2017/27967.
- <sup>429</sup> Gemeente Zaanstad, Raadsvoorstel *Gemeentelijke participatie in Warmtenetwerk Zaanstad B.V. ten behoeve van het aanleggen van een duurzaam warmtenet en Warmteplan Zaandam Oost*, 3 maart 2018, p. 10.
- <sup>430</sup> Gemeente Zaanstad, Raadsinformatiebrief *Stand van zaken uitvoering intentieovereenkomst warmtenet Zaandam Oost*, 11 juli 2017, p. 2.
- <sup>431</sup> Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen. Handboek 2: Oprichten*, januari 2014, p. 6. De *Nota Verbonden Partijen* schrijft voor dat het vaststellen van een risicokompas en profiel vast onderdeel vormen van de startvoorwaarden die ten grondslag liggen aan een businesscase.
- <sup>432</sup> Gemeente Zaanstad, Raadsinformatiebrief *Start gemeentelijke participatie in Warmtenetwerk Zaanstad B.V.*, 6 november 2018.
- <sup>433</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota *Gemeentelijke participatie in Warmtenetwerk Zaanstad B.V. ten behoeve van het aanleggen van een duurzaam Warmtenet-Zaandam Oost en het vaststellen van een Warmteplan Zaandam-oost*, 20 februari 2018.
- <sup>434</sup> Interview, 9 februari 2023.
- <sup>435</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota, *Samenwerkingsovereenkomst Warmtenet Zaandam Oost*, 18 september 2018, p. 2.
- <sup>436</sup> Gemeente Zaanstad, Raadsvoorstel en besluitnota *Gemeentelijke participatie in Warmtenetwerk Zaanstad B.V. ten behoeve van het aanleggen van een duurzaam warmtenet en Warmteplan Zaandam Oost*, 20 februari 2018.
- <sup>437</sup> <https://zaanstad.notubiz.nl/bijeenkomst/462007/Zaanstad%20Beraad%2008-03-2018>
- <sup>438</sup> Reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad en het Zaanstad Beraad, Artikel 40 Verslaglegging Zaanstad Beraad



[https://zaanstad.raadsinformatie.nl/document/11238647/1/Reglement\\_van\\_Orde\\_-\\_NIEUWE\\_VERSIE](https://zaanstad.raadsinformatie.nl/document/11238647/1/Reglement_van_Orde_-_NIEUWE_VERSIE)

<sup>439</sup> <https://zaanstad.notubiz.nl/document/6271162/1>

<sup>440</sup> Gemeente Zaanstad, Raadsinformatiebrief *Samenwerkingsovereenkomst Warmtenet Zaandam Oost*, 25 september 2018.

<sup>441</sup> Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen. Handboek Oprichten*, januari 2014, p. 8.

<sup>442</sup> Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, artikelen 15 en 26.

<sup>443</sup> Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen*, september 2021, p. 12.

<sup>444</sup> Rekenkamer Zaanstad, *Grip op samenwerkingsverbanden Zaanstad*, september 2017.

<https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/grip-op-samenwerkingsverbanden-zaanstad/#num-5-1-1>

<sup>445</sup> Zie artikel 15 BBV.

<sup>446</sup> Interview, 21 februari 2023.

<sup>447</sup> Gemeente Zaanstad, Raadsinformatiebrief *Jaarrekening Warmtenetwerk Zaanstad B.V. 2019*, 7 juli 2020.

<sup>448</sup> Gemeente Zaanstad, Raadsinformatiebrief *Algemene Vergadering Aandeelhouders (AvA) Warmtenet Zaanstad BV (WNZ) van 2 juni 2021*, 25 mei 2021.

<sup>449</sup> Interview, 23 januari 2023.

<sup>450</sup> Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen*, september 2021, p. 12.

<sup>451</sup> Gemeente Zaanstad, *Bijlage 2 Vierjaarlijkse evaluatie verbonden partijen - Aanbevelingen per verbonden partij*, februari 2022, p. 3.

<sup>452</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota *Derde Algemene Vergadering van Aandeelhouders Warmtenetwerk Zaanstad B.V.*, 20 januari 2020.

<sup>453</sup> Gemeente Zaanstad, *Jaarstukken 2021*, p. 172.

<sup>454</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota *Algemene Vergadering Aandeelhouders (AvA) Warmtenet Zaanstad BV van 7 april 2021*, 30 maart 2021.

<sup>455</sup> Gemeente Zaanstad, B&W-voorstel en besluitnota *Tussentijdse Algemene Vergadering Aandeelhouders (AvA) Warmtenet Zaanstad BV*, 25 januari 2022.

<sup>456</sup> DZ, *Vragen Biomassacentrale*, 23 januari 2019; ROSA, *Onderwerp: biomassa*, 12 november 2019, Partij voor de Dieren, *Inkoopcontracten biomassa Bioforte*, 16 juli 2020; ROSA, *CO2-uitstoot*, 4 december 2020; Partij voor de Dieren, *Vervolgvrage n.a.v. technische vraag ROSA m.b.t. CO2-uitstoot*, 8 december 2020; GroenLinks, *Vervolgvrage n.a.v. technische vraag ROSA m.b.t. CO2-uitstoot*, 8 december 2020; ROSA, *CO2-uitstoot vervolgvraag*, 8 december 2020; DZ, *Stopzetten BMC BioForte*, 8 december 2020; ROSA, *Technische vragen n.a.v. RIB Stand van zaken van de biomassacentrale van Bio Forte Zaanstad en de ontwikkeling van andere warmtebronnen*, 9 februari 2021; ROSA, *Technische (vervolg)vragen*, 8 maart 2021; DZ, *Technische vragen n.a.v. Raadsinformatiebrief Inzake uitstootmetingen van de biomassacentrale van Bio Forte Zaanstad*, 26 maart 2021; DZ, *Snoeihout (vragen naar aanleiding van een Twitter-bericht)*, 31 maart 2021; ROSA, *Technische vragen tariefstijging woningen aangesloten op biomassacentrale Pascalstraat*, 3 oktober 2021; PvdA, *Technische vragen tariefontwikkeling warmtenet*, 4 oktober 2021; Partij voor de Dieren, *Herkomst biomassa van BioForte*, 9 maart 2021; Partij voor de Dieren, *Vragen voor vragenuurtje 14 april over gebruiken vrijgevallede depositieruimte*, 14 april 2022; SP, *Energielevering Zwembad de Slag*, 12 augustus 2022.

<sup>457</sup> Gemeente Zaanstad, *Antwoorden technische vragen begroting*, 12 november 2019.

<sup>458</sup> Gemeente Zaanstad, *Beantwoording technische vraag*, 26 maart 2021.

<sup>459</sup> Gemeente Zaanstad, Raadsinformatiebrief *Stand van zaken van de biomassacentrale van Bio Forte Zaanstad en de ontwikkeling van andere warmtebronnen*, 9 februari 2021.

<sup>460</sup> Gemeente Zaanstad, Raadsinformatiebrief *Stand van zaken duurzame warmtebronnen*, 15 maart 2022.

<sup>461</sup> Actualiteitsvragen 'Definitief opstarten Biomassacentrale', 9 januari 2020.

<sup>462</sup> Actualiteitsvragen DZ met betrekking tot rook biomassacentrale, 27 februari 2020.

<sup>463</sup> Gemeente Zaanstad, *Memo Beantwoording vragen over handhavingsverzoek en start uitvoering motie vreemd aan de orde inzake Biomassacentrale*, 20 december 2019, p. 2.

<sup>464</sup> Gemeente Zaanstad, Raadsinformatiebrief *Stand van zaken van de biomassacentrale van Bio Forte Zaanstad en de ontwikkeling van andere warmtebronnen*, 9 februari 2021, p. 2.

- <sup>465</sup> Gemeente Zaanstad, Bijlage 1: Voorstel 'Terms of Reference' voor de klankbordgroep 'onafhankelijke meting uitstoot biomassacentrale + alternatieve warmtebronnen voor het warmtenet Zaanstad', 6 februari 2020.
- <sup>466</sup> E-mail griffie, 6 december 2022.
- <sup>467</sup> Overmorgen, *Transitievisie Warmte Zaanstad Route naar een aardgasvrije gebouwde omgeving*, juni 2021, p. 7.
- <sup>468</sup> *Green Deal Aardgasvrije Wijken*.
- <sup>469</sup> Stuurgroep Energieregio Noord-Holland Zuid, *Regionale Energie Strategie Noord-Holland Zuid 1.0*, 21 april 2021, p. 73.
- <sup>470</sup> Stuurgroep Energieregio Noord-Holland Zuid, *Regionale Energie Strategie Noord-Holland Zuid 1.0*, 21 april 2021. p. 187.
- <sup>471</sup> *Regionale Energie Strategie Noord-Holland Zuid 1.0*, 21 april 2021. pp. 89-90.
- <sup>472</sup> Gemeente Zaanstad, Raadsvoorstel en besluitnota *Regionale Energie Strategie (RES) 1.0 Noord-Holland Zuid*, mei 2021.
- <sup>473</sup> Gemeente Zaanstad, Raadsvoorstel en besluitnota *Vaststellen Transitievisie Warmte Zaanstad en startwijken*, 16 september 2021.
- <sup>474</sup> Overmorgen, *Transitievisie Warmte Zaanstad Route naar een aardgasvrije gebouwde omgeving*, juni 2021, p. 24.
- <sup>475</sup> <https://www.rvo.nl/onderwerpen/aardgasvrij/transitievisie-warmte-en-wijkuitvoeringsplan#wijkuitvoeringsplan> (geraadpleegd op 15 juni 2023).
- <sup>476</sup> Interview, 1 februari 2023.