



REKENKAMERCOMMISSIE PURMEREND EN BEEMSTER

“Onderzoek naar de Stadsverwarming Purmerend”

Stadsverwarming Purmerend

Nota van Bevindingen

Colofon

Rekenkamercommissie Purmerend en Beemster

Leden

de heer A. (Arron) Bell (voorzitter)

de heer K. (Keesjan) Res (vice-voorzitter)

de heer F. (Fred) Beijert

mevrouw M. (Monique) van Boven

de heer C. (Coen) Lageveen

mevrouw A. (Anneke) de Leeuw

de heer J. (Jack) Koster

de heer P. (Paul) van Meekeren

mevrouw M.C. (Marijke) Zewuster

Bezoekadres

Rekenkamercommissie Purmerend en Beemster

Purmersteenweg 42

1441 DM Purmerend

Postadres

Gemeente Purmerend

t.a.v. Rekenkamercommissie Purmerend en Beemster

Postbus 15

1440 AA Purmerend

Datum

31 januari 2018

Secretaris / onderzoeker

Niek Wijmenga

rkc@purmerend.nl

Inhoudsopgave

Observaties.....	4
Aanbevelingen.....	6
Reacties colleges	8
Nawoord rekenkamercommissie	9
1. Onderzoeksopzet.....	11
1.1 Samenstelling en inhoud rapport.....	11
1.2 Aanleiding en definitie	11
1.3 Wettelijk kader	12
1.4 Ontwikkelingen / actualiteit.....	13
1.5 Onderzoeksvraag en afbakening.....	14
2. Stadsverwarming: landelijke ontwikkelingen en lokaal beeld	15
3. Ontwikkelingen periode 2007 - 2017	17
3.1 Geschiedenis stadswarmte in Purmerend	17
3.2 Financiële ontwikkelingen en risico's.....	18
4. Doelen en prestaties	21
4.1 Afspraken bij verzelfstandiging	21
4.2 Niet Meer Dan Anders.....	21
4.3 In 2019 aanloopverliezen terugverdiend	22
4.4 Doelstellingen en kengetallen	23
4.5 Doelmatigheid	24
4.6 Afsluiting van stadsverwarming	25
5. Rechtmatigheid besluiten raad en college.....	26
6. Duurzaamheid	28
7. Conclusies.....	29
Bijlage A: Geraadpleegde bronnen	30
Bijlage B: Financiële verordening en wetteksten.....	31

Observaties

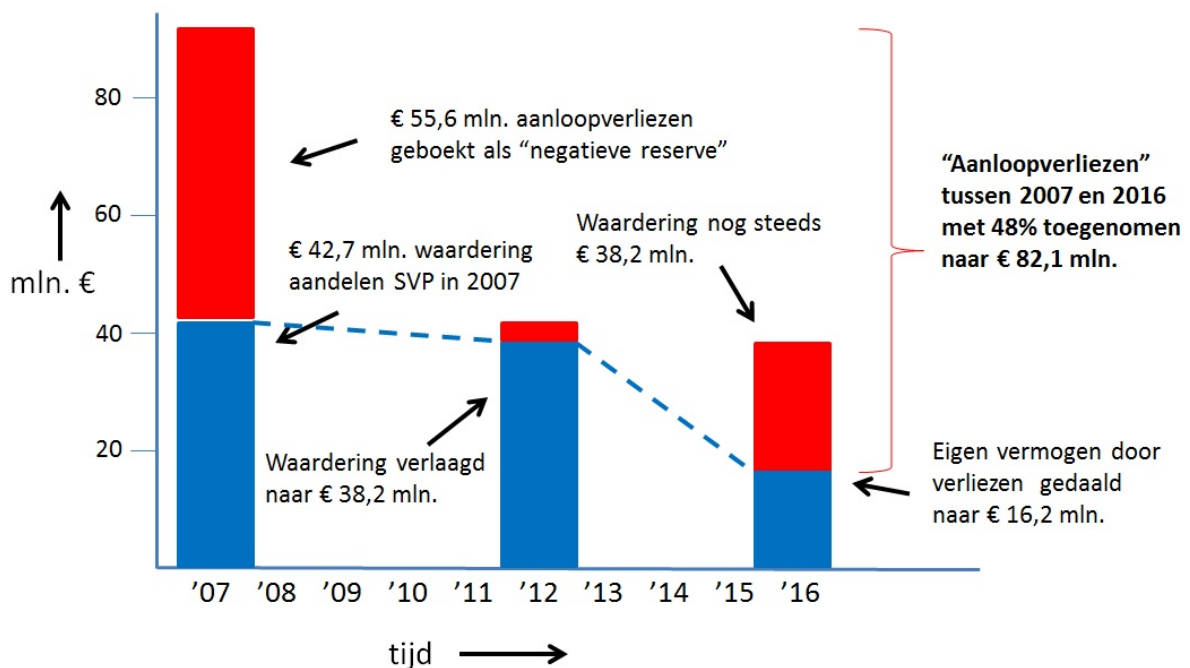
De stadsverwarming is in Purmerend sinds 2007 kwalitatief steeds beter gaan presteren

Na 2007 is de bedrijfsvoering van de Stadsverwarming Purmerend (de SVP) geprofessionaliseerd en is op veel fronten een inhaalslag gemaakt. Het leidingnetwerk is sterk verbeterd, de klantenservice en aansturing van leveranciers is op een hoger niveau gebracht en door de biowarmtecentrale is de warmteproductie verduurzaamd. Warmteverliezen zijn tevens gedaald, maar minder dan van tevoren gedacht. Ook de tevredenheid van klanten ligt hoger en het aantal klachten is gedaald. Bij de verzelfstandiging is afgesproken om te sturen op verbetering van deze doelstellingen en hier jaarlijks weer nieuwe doelstellingen over af te spreken. Deze afspraak wordt nagekomen.

Financiën Stadsverwarming Purmerend zijn punt van aandacht

Sinds de verzelfstandiging van de SVP in 2007 zijn vrijwel alle boekjaren verliesgevend geweest. Het verschil tussen het eigen vermogen van de Stadsverwarming en de boekwaarde op de balans van de aandeelhouder (gemeente Purmerend) is als gevolg van de verliezen gegroeid. Bij de verzelfstandiging in 2007 waren het eigen vermogen en de waardering op de balans van de gemeente nog gelijk. Tussen 2007 en 2016 is het eigen vermogen van de SVP als gevolg van de verliezen gedaald van € 42,7 mln. tot € 16,2 mln. Op de balans van de gemeente is de waardering van de aandelen alleen in 2012 naar beneden bijgesteld naar € 38,2 mln. Daarmee waren eigen vermogen en waardering in dat jaar weer even hoog. In 2012 werd in het weerstandsvermogen van de gemeente de SVP nog voor € 5 mln. als risico opgenomen. In latere jaarrekeningen is dit risico op € 0 gezet, wat impliceert dat het risico als verwaarloosbaar wordt ingeschat.

Aanloopverliezen, eigen vermogen en waardering van stadsverwarming in Purmerend 2007-2016



Stadsverwarming Purmerend zit aan de grens van de capaciteit

Bij ongewijzigd beleid zal een toename van aansluitingen leiden tot het bereiken van de grens van de leveringscapaciteit door de biowarmtecentrale. Er zal ofwel een uitbreiding moeten komen van de capaciteit of er zal een andere oplossing moeten komen.

Relatief hoog vastrecht stadsverwarming bemoeilijkt sturing op energie-uitgaven door de consument

De maximumprijs voor warmte is gebaseerd op de prijs van gas. Dat betekent dat de gemiddelde klant niet meer betaalt dan hij betaald zou hebben bij een gasaansluiting. Dit heet het "Niet meer dan anders-principe". Dit principe is opgenomen in de Warmtewet. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat de prijs van stadsverwarming wel hoger kan liggen dan voor gas. Voor stadsverwarmingsklanten is het moeilijker om op uitgaven te sturen omdat het vastrecht relatief hoog is en de variabele kosten relatief laag zijn ten opzichte van bijvoorbeeld gas.

Purmerend loopt voorop in de landelijke trend naar meer stadsverwarming

Veel gemeenten zetten in op stadsverwarming in het kader van een duurzaamheidsambitie. In Amsterdam en Rotterdam is ruim 10% van het aantal huishoudens aangesloten op stadsverwarming; beide gemeenten hebben de ambitie om dit aandeel te vergroten. Purmerend wordt met een aandeel van 75% van de huishoudens en 80% duurzaam opgewekte warmte als succesvol voorbeeld gezien qua verduurzaming.

De besluitvorming over de stadsverwarming in Purmerend is rechtmatig verlopen

In dit onderzoek is voor vijf grote besluiten in de periode tussen 2007 en 2017 onderzocht in hoeverre deze besluiten rechtmatig waren. Het gaat om de volgende besluiten:

- Het collegebesluit om de aandelen van NUON te verkopen in 2009;
- Het collegebesluit om garanties af te geven voor de financiering van de biowarmtecentrale in 2012;
- Het collegebesluit om de activa van NUON (2012) over te nemen;
- Het collegebesluit om borg te staan voor nieuwe leningen (2014);
- Het collegebesluit om in te stemmen met de begroting van de SVP (2017-2020).

De besluitvorming is onder meer getoetst aan de artikelen uit de financiële regeling en de Gemeentewet. In alle gevallen lag de bevoegdheid bij het college en is de raad goed geïnformeerd. Alleen bij het besluit in 2012 om specifieke activa van NUON over te nemen is er sprake geweest van een juridische onvolkomenheid. Deze werd ontdekt en is in juli 2014 gerepareerd door het ondertekenen van een aanvullende overeenkomst.

Purmerend heeft geen standaardtarief voor beëindiging van de leveringsovereenkomst

Wanneer een klant zich in Purmerend wil laten afsluiten van de Stadsverwarming, bijvoorbeeld omdat hij wil overstappen op all-electric, worden de aansluitleidingen standaard weggehaald. De kosten hiervan liggen doorgaans tussen de € 1.000,- en € 2.000,- en vormen een forse drempel tot uittreding. In andere gemeenten (bv. Utrecht en Almere) wordt met technisch eenvoudige oplossingen gewerkt, waardoor de kosten veel lager zijn en eventuele heraansluiting eenvoudiger is.

Borging kennis aansturing portefeuille stadsverwarming vormt een risico

Bij een risicovolle en complexe portefeuille als de stadsverwarming is het van belang om de continuïteit in alle opzichten voldoende te kunnen waarborgen. Het is noodzakelijk dat de aandeelhouder zelf voldoende kennis heeft over de complexe portefeuille stadsverwarming ten behoeve van de behartiging van zijn belangen. Op dit moment is deze kennis bij enkele functionarissen in de gemeentelijke organisatie verankerd.

Aanbevelingen

Een aantal woorden in onderstaande aanbevelingen zijn [blauw en onderstreept](#). Dit zijn links naar websites waar aanvullende informatie te vinden is.

1. [Vraag de accountant om bij de jaarrekeningcontrole aandacht te hebben voor de relatie tussen de impairment test van de SVP, het risico op - of noodzaak tot - afwaardering op de gemeentelijke balans en het benodigde weerstandsvermogen.](#)

De gemeenteraad kan de accountant in de opdrachtverstrekking een verzoek doen om specifieke onderdelen van de jaarrekening extra aandacht te geven. Het is opvallend dat op dit moment in het weerstandsvermogen geen risico meer wordt aangehouden voor een mogelijke waardedaling van de Stadsverwarming Purmerend. De SVP heeft sinds de verzelfstandiging jaarlijks gemiddeld bijna € 3 mln. verlies geleden. Een mogelijke afwaardering zou een grote impact kunnen hebben op de financiën van de gemeente Purmerend. Daarom beveelt de rekenkamercommissie de gemeenteraad aan om de accountant te vragen dit onderdeel met extra aandacht te onderzoeken bij de eerstvolgende controle van de jaarrekening.

2. [Wees kritisch op de onderbouwing van de financiële meerjarenbegroting door de SVP](#)

Sinds 2007 is het jaartal waarin winst zou worden gemaakt steeds verder doorgeschoven. Verschillende parameters zoals de gasprijs, het weer (graaddagen-ontwikkeling), wet- en regelgeving, investeringen, ontwikkeling woningbouw en behoud van bestaande aansluitingen hebben grote invloed op het resultaat. Op veel van deze factoren heeft de SVP geen of weinig invloed.

3. [Overweeg om een vast standaardtarief in te stellen voor het beëindigen van de leveringsovereenkomst met de Stadsverwarming Purmerend](#)

In verschillende gemeenten is het mogelijk om via een van tevoren vastgesteld bedrag het leveringscontract met de stadswarmte-leverancier te beëindigen. In Purmerend bestaat de werkwijze om niet-gebruikte leidingen geheel te verwijderen, waardoor de kosten voor beëindiging op kunnen lopen tot € 2.000,-. Het is de vraag in hoeverre dit altijd technisch noodzakelijk is. In andere gemeenten zijn eenvoudigere oplossingen mogelijk. In de vernieuwde [warmtewet](#) zal een vast bedrag opgenomen worden voor het beëindigen van het contract (het bedrag zal bepaald worden door de Autoriteit Consument en Markt), maar dit tarief kan per situatie verschillen en is afhankelijk van de beoogde inspanning van de leverancier (zie artikel 4a, lid 2, voorstel van wet). Het is een politieke afweging hoe hoog deze drempel wordt gemaakt en welke afspraken hiervoor worden gemaakt met de SVP.

4. [Overweeg om na vernieuwing van de warmtewet tariefdifferentiatie in te voeren](#)

De huidige warmtewet schrijft voor dat de tarieven die een leverancier in rekening brengt niet hoger mogen zijn dan de door de Autoriteit Consument en Markt voorgestelde tarieven. Deze worden jaarlijks vastgesteld in een [besluit](#). Dit besluit bepaalt specifiek de hoogte van het vaste en variabele deel. In de nieuwe warmtewet wordt beoogd meer tariefdifferentiatie mogelijk te maken, bijvoorbeeld door het aanbieden van stadsverwarming met een lager vastrecht en een hoger tarief per GigaJoule. Binnen de huidige wet mag geen hogere prijs gevraagd worden dan de maximumprijs, dus is bovenstaande optie nu niet toegestaan. In de gewijzigde warmtewet die nu in [behandeling](#) is, worden andere producten wel mogelijk gemaakt, maar alleen wanneer duidelijk is gemaakt dat de klant recht heeft op het "standaard aanbod" van de door de ACM vastgestelde tarieven. Het

voordeel van een meer variabel tarief is dat gebruikers door hun daadwerkelijke energieverbruik de kosten voor energie ook meer kunnen beïnvloeden. Mogelijk is dit ook een prikkel tot energiebesparing.

5. Maak afspraken over de besteding van de dividenduitkering

Het is volgens zowel de accountant van de gemeente Purmerend als de accountant van de Stadsverwarming aannemelijk dat na 2019 dividend uitgekeerd kan worden. Besluit op welke manier deze middelen ingezet zullen worden.

6. Heroverweeg periodiek het aansturingsmodel van de Stadsverwarming Purmerend

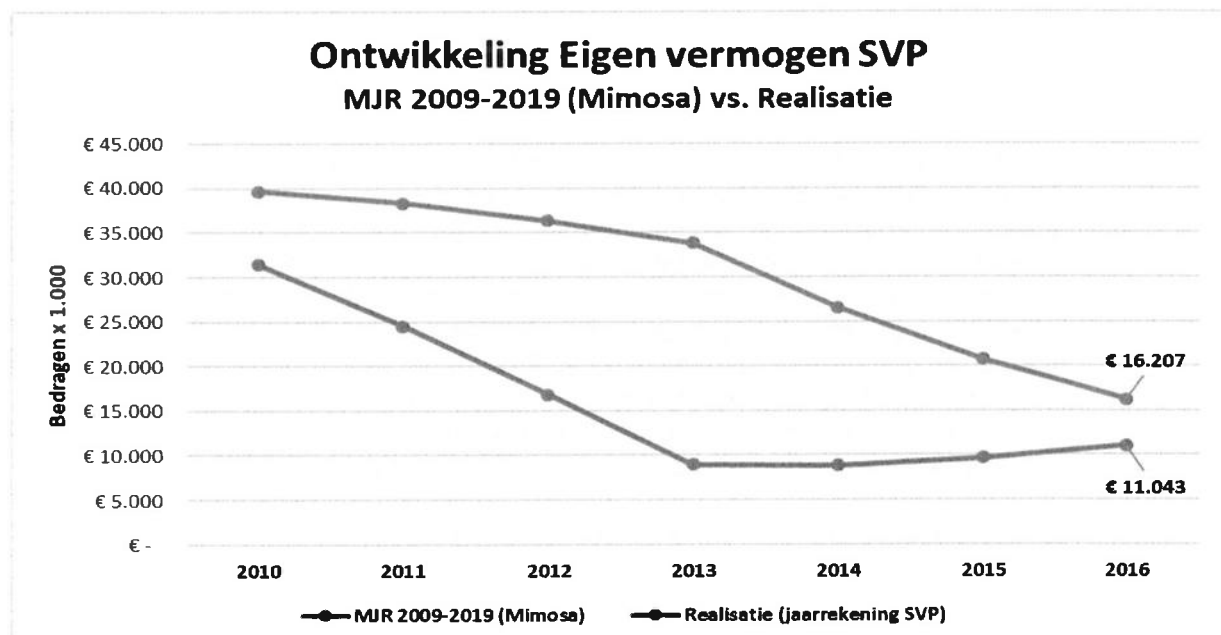
Purmerend is één van de weinige gemeenten in Nederland die zelf 100% eigenaar is van een stadswarmte opwekking- en distributiebedrijf. In vrijwel alle andere gemeenten voorzien energiebedrijven als Nuon of Eneco in de warmtedistributie. Gezien de financiële risico's en de complexiteit van de aansturing, is het van belang periodiek af te wegen of het huidige aansturingsmodel het meest passend is. Wanneer er voor gekozen wordt om het huidige model te handhaven, verdient het aanbeveling om de kennis en kunde over de SVP binnen de gemeente Purmerend structureel te borgen.

1. Financiële resultaten en ontwikkeling eigen vermogen SVP en weerstandvermogen gemeente.
2. Financiële resultaten en afwaardering.
3. Financiële resultaten versus prognose.
4. Observatie: "Prijs van stadsverwarming kan wel hoger liggen dan voor gas".
5. Observatie: "Vastrecht warmte relatief hoog en variabele tarief relatief laag t.o.v. gas".
6. Standaardtarief beëindiging leveringsovereenkomst.
7. Borging kennis aansturing.
8. Opmerking: "Tegenstrijdigheid maximaliseren GJ per aansluiting en gemeentelijk duurzaamheidsbeleid".
9. Overig.
10. Geheimhouding.

1. Financiële resultaten en ontwikkeling eigen vermogen SVP en weerstandvermogen gemeente

In het hoofdstuk "Aanbevelingen" constateert u dat SVP sinds de verzelfstandiging maar 1 jaar winst heeft gemaakt. SVP heeft echter zowel in 2009 als in 2010 een positief resultaat behaald. Daarnaast heeft zoals beschreven in paragraaf 3.1 "Geschiedenis stadswarmte in Purmerend" met het aannemen van het businessplan Mimosa een herijking plaatsgevonden. De aanleiding daartoe en het plan zelf zijn in 2008 en 2009 intensief door het college met de raad gedeeld. Daarmee heeft de evaluatie van de periode van voor aanneme van Mimosa in 2009 de facto al plaatsgevonden en is het business plan Mimosa het vertrekpunt waarop de evaluatie dient plaats te vinden. Een belangrijk gegeven daarbij is dat met het vaststellen van het plan Mimosa, de routekaart voor SVP is vastgelegd inclusief de financiële verwachtingen. Die hielden voor de periode 2010-2016 een begroot verlies in van cumulatief € 27,4 mln. Dit verlies heeft vanzelfsprekend een bijhorende negatieve ontwikkeling van het eigen vermogen tot gevolg. M.a.w. de negatieve ontwikkeling van het eigen vermogen waar zo de nadruk op wordt gelegd in de figuur in het hoofdstuk "Observaties", was bekend en ingecalculeerd bij accordering inclusief Meerjarenraming van Mimosa.

Als deze negatieve ontwikkeling van het eigen vermogen dus bekend was met accordering van Mimosa in 2009, is het volgens het college alleen relevant om te beoordelen in hoeverre de werkelijke ontwikkeling van het eigen vermogen afwijkt van Mimosa. In onderstaande figuur is dat weergegeven.



Hieruit blijkt dat de realisatie over 2010-2016 in totaal € 5,2 mln beter is geweest dan in Mimosa voor deze jaren was begroot. De Nota suggereert dat de negatieve ontwikkeling van het eigen vermogen onverwacht en zorgwekkend was, feit is dat het was voorzien en beter dan voorspeld.

Het college heeft in haar rol als aandeelhouder daarnaast jaarlijks getoetst of de ontwikkeling van het eigen vermogen van SVP aanleiding geeft tot afwaardering van de deelneming en/of aanpassing van het weerstandsvermogen van de gemeente. Hierbij speelde de jaarlijkse impairment test van SVP een cruciale rol. In deze test wordt

nagegaan of de materiële vaste activa van SVP een bijzondere waardevermindering hebben ondergaan. Dit gebeurt d.m.v. analyses van de geprognosticeerde kasstromen uit de meerjarenbegrotingen in relatie tot het geïnvesteerd vermogen. Deze analyses gaven behoudens 2011 (toen een afwaardering van de deelneming in de gemeentelijke balans met € 4,4 mln heeft plaats gevonden) telkens een hogere waarde aan dan de boekwaarde van SVP op de gemeentelijke balans, hetgeen inhoudt dat het risico klein is en aanpassing van het weerstandsvermogen buiten de gedane aanpassingen niet nodig is. Zeker niet nadat met de voortgang van de realisatie van de BioWarmcentrale en de uitvoering van de actielijnen uit het plan Mimosa, de bedrijfsvoering steeds meer op orde kwam, hetgeen ook blijkt uit de analyse van de bedrijfskosten. De accountant van SVP controleert de impairment test die SVP uitvoert en de accountant van de gemeente controleert dit nogmaals.

Samengevat: met de vaststelling van Mimosa inclusief de meerjarenraming is tevens een tijdelijke negatieve ontwikkeling van het eigen vermogen van SVP voorzien en vastgesteld. De daadwerkelijke behaalde resultaten zijn in totaal beter dan deze prognose, hetgeen positief is. In combinatie met de resultaten van de jaarlijkse impairmenttesten heeft dit logischerwijze geleid tot de genomen besluiten door de aandeelhouder rond de waardering van de deelneming en het weerstandvermogen.

2. Financiële resultaten en afwaardering

In het hoofdstuk "Aanbevelingen" doet u de aanbeveling om de accountant te vragen om bij de jaarrekeningcontrole aandacht te hebben voor de relatie tussen de impairment test van SVP, het risico op (of de noodzaak tot) afwaardering van de deelneming op de gemeentelijke balans en het benodigde weerstandsvermogen. In paragraaf 3.2 "Financiële ontwikkelingen en risico's" gaat de RKC hier verder op in.

Voor het vaststellen of een afwaardering van de deelneming nodig is, is de impairment test van SVP het juiste instrument. Zoals gesteld wordt deze jaarlijks opgesteld en in detail met de accountant van SVP en de accountant van de gemeente doorgenomen. Het gaat daarbij om analyses van verwachte *toekomstige* kasstromen en de onderbouwing hiervan en derhalve niet om de resultaten van voorbije jaren. De opmerking van de RKC dat de onderbouwing van de aannames achter de impairment test geen basis biedt voor een afwaardering, ondanks de opeenvolgende jaren van verliezen en het feit dat het eigen vermogen van de SVP gedaald is naar € 16,2 mln. (wat overigens hoger is dan de prognose uit Mimosa) is naar onze mening niet juist. Deze opmerking impliceert immers dat het logisch is dat er een verband bestaat tussen resultaten uit het verleden en een eventuele afwaardering van de deelneming in de gemeentelijke balans.

De uitgevoerde impairment analyses gaven verder (behoudens in 2011) telkens aan dat de headroom (overwaarde) hoger was dan het verschil in eigen vermogen van SVP en de waarde van de deelneming op de gemeentelijke balans. De impairment analyses laten tevens een grote waardeinstijging zien als gevolg van de uitvoering van het plan Mimosa. Ook de laatst uitgevoerde impairment test (jaarrekening 2016) laat dit beeld zien. De accountant van de gemeente was naar aanleiding van de controle van de jaarrekening over 2016 van mening dat de afwaardering van de deelneming ad € 4,4 mln die in 2011 is doorgevoerd eigenlijk zelfs terug gedraaid zou moeten worden, maar dat dit volgens de BBV regelgeving helaas niet mocht. Afwaardering was en is dus niet aan de orde. Verder beoordeelt de accountant van SVP jaarlijks kritisch de impairment analyse, waarbij er een review plaatsvindt door de accountant van de gemeente, geheel in lijn met de aanbeveling daaromtrent door de RKC.

Gezien de positieve ontwikkelingen bij SVP is inmiddels gestart met het formuleren van een dividend beleid. Daarmee onderschrijven wij uw aanbeveling om afspraken te maken over de besteding van de dividenduitkering. Wij zullen begin 2018 met de RvC van SVP in overleg treden om afspraken te maken over het dividendbeleid. Uiteraard zullen wij de raad te zijner tijd een voorstel voorleggen hoe met de besteding van de dividenduitkeringen om gegaan kan worden.

3. Financiële resultaten versus prognose

In het hoofdstuk "Aanbevelingen" doet u de aanbeveling om kritisch te zijn op de onderbouwing van de financiële meerjarenbegroting door de SVP. U geeft hierbij de volgende opmerking:

"Sinds 2007 is het jaartal waarin winst zou worden gemaakt steeds verder doorgeschoven."

Wanneer feitelijk wordt gekeken naar de verwachtingen die SVP afgeeft met als vertrekpunt Mimosa ontstaat het volgende beeld:

- Door het businessplan Mimosa is er perspectief gekomen op een structurele verbetering van de resultaten van SVP in combinatie met een sterke verduurzaming van de warmtevoorziening, veiligstellen van de leveringszekerheid en verhoogde klanttevredenheid.
- Mimosa voorzag in eerste instantie in het inkopen van warmte bij een derde die in de warmteopwek zou investeren en zou exploiteren. Bij de uitwerking hiervan met externe marktpartijen bleek dat dit geen haalbare kaart was. Daarop is door SVP het model uitgewerkt van het zelf ontwikkelen en bouwen van een warmteopwek-installatie. De consequenties hiervan zijn neergelegd in de Meerjarenraming 2011-2019. Als gevolg hiervan is de datum van eerste winstgevendheid in 2011 verschoven van 2015 (uit Mimosa 2009) naar 2019. Dit financieel perspectief is vervolgens consistent door alle meerjarenramingen heen: winstgevend vanaf 2019.
- Daarbij kunnen de individuele meerjaren begrotingen afwijken als gevolg van met name externe factoren (met name warmtewet, gasprijzen, rente, nieuwbouw ontwikkelingen, energiebelasting, graaddagen etc.) en interne factoren (met name inbedrijfstelling BWC, leidingverlies).
- Door de jaren heen blijft het beeld over winstgevendheid in 2019 echter consistent, zijn in totaal de gerealiseerde resultaten over 2010-2016 € 5,2 mln. beter dan in Mimosa voor deze jaren was begroot en rekening houdend met de energiebelasting zijn de Mimosa jaren 2017-2019 gelijk aan de jongste prognose.
- De bedrijfsvoering en bedrijfskosten zijn onder controle zoals in de Nota wordt gemeld.
- De prognose uit 2015 is waargemaakt van een positieve free cash flow in 2016.
- Voor 2018 wordt reeds een resultaat richting de nullijn verwacht.

Al deze punten geven een consistent beeld, waaraan in de Nota op verschillende plaatsen geen recht wordt gedaan.

Verder is uw aanbeveling natuurlijk juist over de noodzaak om kritisch te zijn. Deze rol pakken zowel de RvC als het college in de rol van aandeelhouder serieus op. Hoewel er altijd onzekerheden kleven aan prognoses, zijn de uitgangspunten die hieraan ten grondslag liggen objectief onderbouwd. De verwerkte ontwikkeling van de gasprijs is bijvoorbeeld gebaseerd op de Nationale Energie Verkenning van ECN. En ook andere gehanteerde parameters kennen een objectieve onderbouwing. Daarnaast neemt SVP in haar meerjarenbegrotingen ook gevoeligheidsanalyses op, waarmee juist de gevolgen van

verschuivingen in externe parameters worden geanalyseerd. Ook deze gevoeligheidsanalyses spelen een belangrijke rol in zowel de meerjarenbegrotingen als in de jaarlijkse impairment test.

4. Observatie: prijs van stadsverwarming kan wel hoger liggen dan voor gas

In het hoofdstuk "Observaties" constateert u: "Stadsverwarming kan duurder zijn dan gas". Het uitgangspunt van de Warmtewet is dat de gemiddelde warmteklant niet meer betaalt dan de gemiddelde gasklant. Het gaat daarbij voor de bepaling van het tarief om meer dan 30 indicatoren, waaronder aanschafprijs CV ketel, onderhoudskosten CV ketel, aandeel warm tapwater, omzettingsrendement warm tapwater, omzettingsrendement ruimteverwarming, meerkosten elektrisch koken, gasprijs, transportkosten aardgas etc. De aangehaalde onderzoeken (zie paragraaf 4.2 "Niet Meer Dan Anders" van de Nota) zijn alle vanuit het perspectief van de klant geschreven en geven een visie op slechts enkele van deze 30 indicatoren, bijvoorbeeld het inkoopvoordeel bij switchen van gasklanten.

Voor een correct oordeel of een warmteklant teveel of te weinig betaald moeten echter alle indicatoren worden meegenomen. Zo zijn er bijvoorbeeld twee andere indicatoren, waarbij de wetgever bij de vaststelling van deze indicatoren nadrukkelijk heeft geredeneerd vanuit het voordeel voor de klant. Zo is het omzettingsrendement van de CV ketel gebaseerd op een praktijkonderzoek, waarbij de behaalde resultaten vanuit het perspectief van de klant zeer positief zijn geïnterpreteerd. Daarnaast wordt er geen rekening gehouden met het elektriciteitsverbruik van gemiddeld ruim 300 kWh van de CV ketel.

Deze beide indicatoren, waarbij het Ministerie van Economische Zaken ervoor gekozen heeft om in het voordeel van de klant te besluiten bij het vaststellen van het NMDA, leiden er toe dat de gemiddelde warmteklant bijna € 150,- per jaar goedkoper uit is dan de gemiddelde gasklant.

Omdat het gaat om een integrale afweging van ruim 30 indicatoren, moeten alle parameters worden onderzocht en niet alleen bijvoorbeeld de gasprijs of het niet meetellen van het elektriciteitsverbruik van de CV ketel. Deze integrale evaluatie is in 2014 en in het kader van de herziene warmtewet recent opnieuw uitgevoerd. Ook in deze evaluatie gaat het nooit om 1 indicator alleen om een integrale conclusie te trekken over het tarief.

Indien slechts naar 1 indicator wordt gekeken kan zowel gesteld worden dat warmte goedkoper is dan gas, als dat warmte duurder is dan gas. Het gaat er echter volgens de Warmtewet om dat de gemiddelde warmteklant even duur uit is als de gemiddelde gasklant. De RKC kiest ervoor om alleen te noemen dat de gemiddelde warmteklant duurder uit kan zijn en niet dat het ook goedkoper kan zijn. Deze weergave is dus eenzijdig.

5. Observatie: vastrecht warmte relatief hoog en variabele tarief relatief laag t.o.v. gas

In het hoofdstuk "Observaties" constateert u dat "Relatief hoog vastrecht stadsverwarming sturing bemoeilijkt op energie-uitgaven door de consument." U stelt hierbij dat het vastrecht relatief hoog is en de variabele kosten relatief laag zijn ten opzichte van bijvoorbeeld gas.

Zoals bij punt 4 hiervoor is aangegeven zijn de NMDA tarieven gebaseerd op de gassituatie. Dat houdt per definitie in dat de variabele kosten gelijk zijn aan de gassituatie en ook de vaste kosten. Wat vaak vergeten wordt in dit soort analyses is dat in de gassituatie de klant niet alleen betaalt voor het gebruikte aardgas en de aansluitkosten op

het gasnetwerk (via de factuur van de energieleverancier), maar ook vaste kosten heeft voor aanschaf en afschrijving van de CV ketel en onderhoud van de CV ketel. Het ministerie van Economische Zaken heeft deze kosten wel integraal meegenomen in haar berekening voor het NMDA tarief. Ter indicatie: de huurkosten inclusief onderhoud voor standaard CV ketels (klasse CW4) bedragen € 312 tot € 408 per jaar (inclusief BTW) zo blijkt uit de websites van twee grote landelijk opererende aanbieders, waarbij één van deze aanbieders ook nog eenmalige installatiekosten ad € 149 in rekening brengt.

Dit moet worden meegenomen in de vergelijking van de totale vaste lasten van de gassituatie met de warmtesituatie. De vaste lasten voor een afleverset klasse CW4 inclusief onderhoud bedraagt € 209,76 incl. BTW per jaar, waarbij geen eenmalige installatiekosten in rekening gebracht wordt. Dit geeft aan dat de gemaakte opmerking over hogere vaste lasten in de stadsverwarmingssituatie niet met feiten wordt gestaafd en daarmee onjuist is.

Ten aanzien van uw aanbeveling om tariefdifferentiatie in te voeren, merken wij op dat SVP in voorbereiding op de herziene Warmtewet reeds bezig is met de ontwikkeling van nieuwe tariefproducten, om zo de klant ook een mate van keuze voor te kunnen leggen. Als aandeelhouder onderschrijven wij deze ontwikkeling.

6. Standaardtarief beëindiging leveringsovereenkomst

In het hoofdstuk "Observaties" constateert u dat Purmerend geen standaardtarief heeft voor beëindiging van de leveringsovereenkomst. U geeft hierbij de volgende toelichting: *"Wanneer een klant zich in Purmerend wil laten afsluiten van de Stadsverwarming, bijvoorbeeld omdat hij wil overstappen op all-electric, worden de aansluitleidingen standaard weggehaald. De kosten hiervan liggen doorgaans tussen de € 1.000,- en € 2.000,- en vormen een forse drempel tot uittreding. In andere gemeenten (bv. Utrecht en Almere) wordt met technisch eenvoudige oplossingen gewerkt, waardoor de kosten veel lager zijn en eventuele heraanluiting eenvoudiger is."*

Het gaat hierbij naar onze mening om 2 vraagstukken: wat is de beste wijze van afsluiten van een klant (indien deze daarom verzoekt) en tegen welk tarief worden de kosten verrekend?

De eerste vraag moet mede worden beantwoord in het licht van de verantwoordelijkheid die de warmteleverancier SVP heeft volgens de Warmtewet om de leveringszekerheid te garanderen. Om dit waar te maken heeft SVP een afsluitbeleid ontwikkeld, waarbij o.a. rekening wordt gehouden met het belang van de individuele klant, maar ook met de technische staat van het net en daarmee de belangen van de klanten die niet afgesloten willen worden. Het leidingnet in Purmerend heeft historisch gezien geen goede kwaliteit. Dat maakt de kans op lekkage als gevolg van doorroesten van stilstaande leidingen groot, zoals helaas ook verscheidene malen is gebleken.

Om lekkages bij 1 klant te repareren moeten alle overige klanten van het verdeelstation (gemiddeld 300) worden afgesloten van warmte. Los van de extra kosten die dat geeft voor SVP (€ 3.500 per reparatie) is dit maatschappelijk niet wenselijk. De oplossing zoals geschetst in Utrecht blijft in het Purmerendse warmtenet een groot risico houden ten aanzien van lekkages en blijft naar onze mening daarom een tijdelijke oplossing. Zoals hiervoor gesteld, zijn de gevolgen van lekkages zowel in overlast voor de andere klanten als in financiële zin groot. Vandaar dat SVP ervoor kiest om in haar eigen bedrijfsomstandigheden de leiding te verwijderen bij een verzoek tot beëindiging. Een

vergelijking met andere warmtebedrijven kan alleen dan worden gemaakt als ook met dit soort technische randvoorwaarden rekening wordt gehouden. Dat is nu in de Nota niet gedaan.

De andere vraag betreft het tarief voor het verwijderen van de aansluiting. SVP hanteert een uniforme berekeningsmethodiek, namelijk het in rekening brengen van de werkelijke afsluitkosten. Deze kosten zijn afhankelijk van de specifieke afsluitsituatie en verschillen aldus per casus. Met de herziene warmtewet komt hiervoor in de plaats een gereguleerd tarief dat gebaseerd is op de landelijk gemiddelde werkelijke kosten voor het afsluiten.

Ten aanzien van uw aanbeveling om te overwegen een vast standaardtarief in te stellen voor het beëindigen van de leveringsovereenkomst met de Stadsverwarming Purmerend willen wij dan ook eerst de uitkomst van de herziening van Warmtewet afwachten.

7. Borging kennis aansturing

In het hoofdstuk "Observaties" constateert u dat borging van kennis van de aansturing van de portefeuille stadsverwarming een risico vormt. U geeft hierbij de volgende toelichting:

"Bij een risicovolle en complexe portefeuille als de stadsverwarming is het van belang om de continuïteit in alle opzichten voldoende te kunnen waarborgen. Het is noodzakelijk dat de aandeelhouder zelf voldoende kennis heeft over de complexe portefeuille stadsverwarming ten behoeve van de behartiging van zijn belangen. Op dit moment is deze kennis bij enkele functionarissen in de gemeentelijke organisatie verankerd."

Zoals in paragraaf 1.2 "Aanleiding en definitie" van de Nota opgemerkt heeft de gemeente de rol van aandeelhouder van SVP en stuurt op hoofdlijnen. Voor de inhoudelijke aansturing heeft de aandeelhouder een Raad van Commissarissen (RvC) aangesteld die namens de aandeelhouder toezicht houdt op SVP. De samenstelling van de RvC is zodanig dat alle relevante kennis en ervaring (o.a. energiebeleid, techniek, financiën) aanwezig is, om haar wettelijke taakstelling namens de aandeelhouder uit te kunnen oefenen. Gelet op de ervaringen van voor 2007, is het een bewuste keuze van de raad geweest om dit zo te organiseren.

Het bevreemdt ons ten zeerste dat de rol van de RvC in de Nota in het geheel niet aan de orde komt. Gezien het belang van de RvC aangaande de sturing van SVP hadden wij dan ook verwacht dat de RvC een gesprek zou hebben gevoerd met de RvC als onderdeel van haar onderzoek. Uw aanbeveling om periodiek het aansturingsmodel van SVP te heroverwegen vinden wij op dit moment overigens niet opportuun. Wij zijn zeer content met het huidige besturingsmodel en bovendien vinden wij dit model passend bij onze duurzaamheidsambities en de wens om in 2035 volledig gasvrij te zijn.

8. Opmerking: tegenstrijdigheid maximeren GJ per aansluiting en gemeentelijk duurzaamheidsbeleid

In paragraaf 4.4 "Doelstellingen en kengetallen" spreekt u over een tegenstrijdigheid tussen het maximaliseren van de GJ per aansluiting en het gemeentelijke duurzaamheidsbeleid. Er wordt hier de suggestie gewekt dat SVP het beleid heeft om haar klanten meer warmte te laten verbruiken. Feitelijk doet SVP het tegendeel. SVP geeft haar klanten advies op welke wijze warmte bespaard kan worden, direct vanuit SVP maar ook via de energie coördinatoren van de woningbouwverenigingen. Ook sponsort SVP de energy party's die door Opgewekt in Purmerend worden gegeven, vanuit haar ambitie als duurzaam bedrijf om de duurzaamheid te bevorderen.

9. Overig

Opmerking: 44 miljoen als investering in de nieuwe Biowarmtecentrale.

In hoofdstuk 6 wordt de investering van € 44 mln. uitsluitend gelabeld aan de BWC. Dit is niet juist. De investering betrof de gehele energietransitie (bouw BWC en Hulpwarmtecentrale 2 inclusief aantakking van beide installaties op het warmtenet en overname van Nuon van de bestaande Hulpwarmtecentrale 1 en de 2 buffers).

10. Geheimhouding

De rekenkamercommissie heeft bij haar onderzoek gebruik gemaakt van documenten waar door het college eerder geheimhouding voor is opgelegd. Dit betreft o.a. de meerjarenbegrotingen van de SVP en besluitvorming rond MIMOSA. Deze geheimhouding is in de tussentijd niet opgeheven. U heeft het college gevraagd om in de bestuurlijke reactie aan te geven of, en zo ja, voor welke gedeeltes geheimhouding nog steeds aan de orde is. Op grond van artikel 10 van de Wet Openbaarheid van Bestuur heeft het college besloten dat geheimhouding gehandhaafd blijft voor:

- De meerjarenbegrotingen van de Stadsverwarming Purmerend, aangezien deze vertrouwelijke bedrijfsinformatie bevatten welke bij openbaarmaking schadelijk kan zijn voor de bedrijfsvoering van Stadsverwarming Purmerend.
- De overnameprijs van de activa van Nuon. Deze mag zonder toestemming SVP en Nuon niet openbaar gemaakt worden.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Purmerend,
de secretaris, de burgemeester,



<i>uw brief van</i>	<i>uw kenmerk</i>	<i>ons kenmerk</i>	<i>datum</i>
19 december 2017	1411060	1412339	31 januari 2018

Onderwerp: **Nawoord rekenkamercommissie**

Geachte gemeenteraden, geachte colleges,

In dit nawoord bij het eindrapport over de Stadsverwarming Purmerend (SVP) wil de rekenkamercommissie (RKC) stilstaan bij de hoofdpunten uit de bestuurlijke reactie.

Het college constateert terecht dat de rekenkamercommissie over veel ontwikkelingen bij de SVP positief is. Sinds de verzelfstandiging in 2008 is de bedrijfsvoering op veel punten verbeterd en is er een slag gemaakt in de verduurzaming van de warmteproductie. Ook zijn de financiële ontwikkelingen binnen de verwachtingen gebleven zoals die eerder aan de gemeenteraad zijn voorgelegd bij de besluitvorming over MIMOSA.

Op een aantal punten heeft het college kanttekeningen geplaatst bij het rapport. Voor de rekenkamercommissie zijn de twee belangrijkste elementen hierin de financiële risico's en de flexibiliteit van leveringsovereenkomsten voor stadsverwarming.

Financiële risico's

Het college constateert dat zowel de gemeentelijke accountant als de accountant van de SVP via de impairment test controleren of de meerjarenbegroting van de SVP solide is. De RKC is van mening dat het niet aan haar is om het werk van de accountant over te doen. Tegelijkertijd constateert de RKC dat veel niet-beïnvloedbare parameterwaarden van grote invloed zijn op de financiën van de SVP. Warmere winters, lagere rijkssubsidies, belastingmaatregelen en mogelijke onontdekte gebreken aan de infrastructuur van leidingen kunnen leiden tot grote tegenvallers die niet of vrijwel niet beïnvloedbaar zijn door de SVP of de gemeente Purmerend. Het is van belang dat via gedegen worst-case scenario's periodiek diepgaand onderzocht wordt wat het financiële effect zal zijn wanneer meerdere parameterwaarden zich op een negatieve manier ontwikkelen.

De rekenkamercommissie blijft daarom bij de aanbeveling aan de raad om zijn accountant te vragen om met enige regelmaat dit onderdeel met extra aandacht te onderzoeken bij de jaarrekeningcontrole. De auditcommissie kan de raad adviseren of, en op welk moment, een dergelijke verdiepte controle meerwaarde kan hebben. Het is gebruikelijk dat de auditcommissie de accountant jaarlijks een advies meegeeft welke onderdelen bij de jaarrekeningcontrole extra aandacht behoeven. Gezien de substantiële invloed die de financiën van de SVP kan hebben op de gemeente Purmerend, lijkt het de RKC verstandig om dit verzoek eens in de paar jaar via deze weg aan de accountant mee te geven.

Flexibiliteit leveringsovereenkomst stadsverwarming

De RKC beveelt aan om meer flexibiliteit aan te brengen in leveringsovereenkomsten, zowel wat betreft de mogelijkheid tot opzegging als differentiatie in contractvormen. Het college stelt dat varianten zoals in bijvoorbeeld Utrecht worden gehanteerd, in Purmerend niet verstandig lijken. In Utrecht is afgestapt van een model waarbij bij beëindiging contract (net als in Purmerend) alle leidingen volledig verwijderd werden, naar een model waarbij

bijlage(n): 1

behandeld door:
J.N. Wijmenga

telefoonnummer:
0299 452452

coll./typ.

alleen een eenvoudig afsluitstuk werd geplaatst. Afsluiting werd daardoor technisch minder complex en is vele malen goedkoper geworden voor de klanten. In de bestuurlijke reactie wordt benoemd dat deze oplossing in Purmerend risicovol is en kan leiden tot storingen. Het college geeft terecht aan dat in de vernieuwde warmtewet mogelijk een bepaling wordt opgenomen om goedkope(re) afsluiting van stadsverwarming wettelijk verplicht te stellen. De RKC vindt het verstandig om de wetswijziging af te wachten voordat de aanbeveling uitgevoerd wordt. Wel kan vooruitlopend op de wetgeving nagedacht worden of er manieren zijn om de hoge drempel tot uittreding te verkleinen. Tevens zal dan bij de uitwerking onderzocht moeten worden of er technisch eenvoudigere manieren mogelijk zijn om tot een minder risicovolle afsluiting te komen.

Ten aanzien van flexibilisering in contractvormen biedt de huidige wetgeving een belemmering, omdat er in feite maar één model mogelijk is met een relatief hoog vastrecht. De herziene warmtewet zal waarschijnlijk met een mogelijkheid tot differentiatie komen, waarin bijvoorbeeld contracten mogelijk zijn met een laag vastrecht en een hoger bedrag per GigaJoule warmte. Hierbij is het noodzakelijk om de nieuwe warmtewet af te wachten alvorens de aanbeveling van de RKC uit te voeren. Een leveringsovereenkomst met een laag vastrecht en hoger bedrag per GJ biedt een sterkere prikkel tot energiebesparing en kan daarmee ook een positief duurzaamheidseffect hebben. Ook kan een dergelijk contract stadsverwarming voor sommige klanten goedkoper maken.

Ten aanzien van overige punten die geen raakvlak hebben met aanbevelingen die ter besluitvorming aan de raad worden voorgelegd, is de reactie van de RKC in de bijlage bij het nawoord verwerkt.

Hoogachtend,

de rekenkamercommissie Purmerend en Beemster,

De voorzitter

De secretaris



Drs. A.J. Bell MCM



ir. J.N. Wijmenga

Bijlage bij nawoord rekenkamercommissie Purmerend en Beemster

In deze bijlage wil de RKC puntsgewijs ingaan op de onderdelen uit het bestuurlijk hoor die niet direct raken aan de aanbevelingen bij het rapport. De nummering correspondeert met de nummering uit de bestuurlijke reactie.

1. *Financiële resultaten en ontwikkeling eigen vermogen SVP en weerstandvermogen gemeente.*

Het college geeft aan dat de financiële verwachtingen ten opzichte van de begroting voor MIMOSA in lijn zijn verlopen met de verwachting. De RKC is het hier mee eens, maar heeft gekozen voor een andere afbakening in de tijd, zoals ook is gecommuniceerd bij de start van het onderzoek. De afbakening in de tijd lag rond het moment van besluitvorming over verzelfstandiging van de SVP en niet bij de oprichting van de SVP. Bij de besluitvorming over de verzelfstandiging van de SVP was uitgegaan van financiële aannames die te positief waren. In het onderzoek is consequent gebruik gemaakt van de begrotingscijfers die via de begroting van de gemeente Purmerend zijn aangeleverd en openbaar toegankelijk zijn. Gedurende het onderzoek is gebleken dat legitieme aanpassingen in resultaten van de SVP niet altijd in jaarrekening van de gemeente Purmerend specifiek worden benoemd (wat overigens ook niet altijd noodzakelijk is). De RKC is het eens met de constatering dat wanneer de besluitvorming over MIMOSA als uitgangspunt zou zijn genomen voor een afbakening in de tijd, de daadwerkelijk behaalde resultaten positiever zouden zijn ten opzichte van de eerder begrote resultaten. Dit doet echter niets af aan de observatie van de ontwikkeling in de hoogte van het eigen vermogen van de SVP. Resultaten uit het verleden bieden geen garantie voor de toekomst, maar het is wel belangrijk ervan te leren en waakzaam te zijn voor te positieve verwachtingen.

2. *Financiële resultaten en afwaardering.*

De RKC is bekend met analyse van de accountant van de gemeente Purmerend dat op basis van de meest recente impairment test er eerder sprake zou moeten zijn van opwaardering dan van afwaardering van de waarde van het belang van de gemeente Purmerend in de SVP. Ook is de RKC bekend met de beperkingen die hierin vanuit het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) voor zijn. Voor de RKC is dit gegeven geen aanleiding om de aanbeveling over de toekomstige financiële ontwikkelingen van de SVP los te laten. Gezien de grote impact die veranderingen in aannames en parameterwaarden op de lange termijn kunnen hebben in de waardering van de SVP, zien wij een periodieke, grondige controle op de aannames die ten grondslag liggen aan de meerjarenbegroting als wenselijk.

3. *Financiële resultaten versus prognose.*

Het college geeft aan dat er geen recht wordt gedaan aan de consistentie van het financiële beeld van de SVP, onder meer vanwege de opmerking in de NvB dat “het moment waarop winst gemaakt zou worden in de loop van de tijd steeds verder naar achteren is geschoven”.

De RKC verwijst hierbij naar de begroting van de gemeente uit 2013 en eerder, waarin uitgegaan werd van dividenduitkering in 2016. In later begrotingen is dit moment opgeschoven naar 2020. Deze opmerking is ons inziens dus feitelijk juist en is daarom ook niet aangepast na het ambtelijk hoor.

4. *Observatie: "Prijs van stadsverwarming kan wel hoger liggen dan voor gas".*

Het college geeft aan dat de observatie van de RKC onvoldoende onderbouwd is en niet evenwichtig is. Voor een dergelijke uitspraak van de RKC zou meer onderzoek nodig zijn dan nu in dit rapport is gepresenteerd.

De RKC heeft zich bij deze observatie gebaseerd op het eigen onderzoek en op onderzoek bij andere gemeenten, waaronder onderzoek in opdracht van de gemeenteraad van de gemeente Utrecht. Daarnaast wil de RKC benadrukken dat het van belang is niet uitsluitend op een benchmark-achtige manier te kijken naar het verschil tussen decentrale verwarming op gas en stadsverwarming, maar ook de vertaling van de NMDA gedachte in de Warmtewet mee te nemen. Hiermee bedoelen we het volgende:

Het niet-meer-dan-anders tarief is gebaseerd op het uitgangspunt dat voor de gemiddelde consument er geen verschil zou moeten zijn in kosten tussen stadsverwarming of verwarming op gas. Voor een goede implementatie van de wet is de vertaling naar de "gemiddelde consument" een logische route, een wet wil immers mensen in gelijke gevallen gelijk behandelen. Tegelijkertijd is dit niet precies hetzelfde als de niet-meer-dan-anders gedachte. Voor een deel van de klanten is de situatie met stadsverwarming duurder vanwege specifieke kenmerken van hun woning. Voor een ander deel van de klanten is het mogelijk goedkoper. Een voorbeeld: voor klanten met een grote, slecht geïsoleerde woning is stadsverwarming mogelijk goedkoper dan gas, omdat het relatief hoge vastrecht over een grotere warmtevraag kan worden afgeschreven. Voor klanten met een kleine woning die zuinig is qua energieverbruik, is stadsverwarming mogelijk duurder dan gas. De RKC is het met het college eens dat de situatie per woning kan verschillen, daarom is gekozen voor de formulering dat de prijs hoger kàn liggen.

5. *Observatie: "Vastrecht warmte relatief hoog en variabele tarief relatief laag t.o.v.gas".*

Zie reactie bij punt 4.

6. *Standaardtarief beëindiging leveringsovereenkomst.*

Zie reactie bij brief nawoord rekenkamercommissie.

7. *Borging kennis aansturing.*

De RKC is van mening dat voor deelnemingen die een grote impact kunnen hebben op de financiën van de gemeente Purmerend en waarbij de dienstverlening voor veel inwoners van groot belang is, het vanzelfsprekend is dat de kennis bij de gemeente Purmerend goed geborgd is. Voor het adequaat vervullen van de rol van aandeelhouder is het noodzakelijk deze kennis deels zelf in huis te hebben. Het is onvoldoende om uitsluitend te steunen op de controle door de RvC. Ook hiervoor geldt dat een goede balans noodzakelijk is en dat e.e.a. afhangt van de ontwikkelingen die spelen en die bestuurlijke aandacht nodig hebben. In de komende jaren zal ongetwijfeld de verdere verduurzaming van de energievoorziening een belangrijke rol spelen.

8. *Opmerking: "Tegenstrijdigheid maximaliseren GJ per aansluiting en gemeentelijk duurzaamheidsbeleid".*

De RKC is het eens met het college dat duurzaamheid een belangrijke rol speelt in de bedrijfsvoering van de SVP. Dit is herkend en benoemd in de nota van bevindingen. Het punt dat door de RKC wordt benadrukt is dat hier sprake is van een ongewenste financiële prikkel, die met het invoeren van andere tariefmodellen mogelijk verkleind kan worden. Er

is geen sprake van een waardeoordeel over een mogelijk gebrek aan ambitie ten aanzien van duurzaamheid bij de SVP.

9. Overig.

De voorgesteld aanpassing is verwerkt.

10. Geheimhouding.

De door het college aangegeven punten waar geheimhouding voor is opgelegd, raken niet aan de hoofdlijn van het rapport. De concept NvB is in lijn met de bestuurlijke reactie aangepast, zodat openbare behandeling kan plaatsvinden. Er heeft ambtelijk afstemming plaatsgevonden om te controleren of de aanpassingen inderdaad volledig zijn, zodat er geen informatie waar geheimhouding over is opgelegd, in de openbare NvB terecht is gekomen.

Nota van Bevindingen

1. Onderzoeksopzet

1.1 Samenstelling en inhoud rapport

Dit rapport is opgesteld door de rekenkamercommissie Purmerend en Beemster (de rekenkamercommissie). De rekenkamercommissie heeft volgens art. 2, tweede lid, van de verordening als taak het uitvoeren van beleidsevaluaties en doelmatigheidsonderzoeken die een bijdrage leveren aan de doeltreffendheid van het beoogde gemeentelijk beleid, alsmede de doelmatige en rechtmatige voorbereiding en uitvoering daarvan. Dit rapport richt zich specifiek op de Stadsverwarming Purmerend en de relatie met de gemeente Purmerend.

In paragraaf 1.2 worden de belangrijkste beleidskeuzes uiteengezet. Het gaat niet om één beleidskeuze, maar om meerdere, met elkaar samenhangende besluiten. Het moment van verzelfstandiging wordt alleen als afbakening gebruikt voor de onderzoeksperiode. Naast de beleidsbeslissingen die direct van invloed waren op de Stadsverwarming Purmerend waren ook het duurzaamheidsbeleid en milieubeleid van de gemeente Purmerend relevant.

In het eerste hoofdstuk wordt de onderzoeksopzet uiteengezet en worden de centrale vraag en deelvragen geformuleerd. Tevens worden in dit hoofdstuk de aanleiding, relevante definities en afbakening uiteengezet. In de hoofdstukken 2 tot en met 6 worden de deelvragen vervolgens beantwoord. In hoofdstuk 7 worden de conclusies van het onderzoek gepresenteerd. Aan het begin van dit rapport zijn de voor de rekenkamercommissie belangrijkste observaties en aanbevelingen gepresenteerd. Deze vormen de kern van het advies van de rekenkamercommissie aan de beide raden.

De Stadsverwarming Purmerend levert uitsluitend warmte binnen de gemeente Purmerend. Voor de gemeente Beemster heeft dit onderzoek minder relevantie. Desalniettemin is ook in dit onderzoek aandacht besteed aan hoe de Stadsverwarming Purmerend in de toekomst wel van belang kan worden voor de gemeente Beemster.

1.2 Aanleiding en definitie

De Stadsverwarming Purmerend (SVP) is opgericht in 1981 en is in 2007 verzelfstandigd in een Besloten Vennootschap, waarbij de gemeente Purmerend de enige aandeelhouder is. Waar de gemeente Purmerend eerder als enige gemeente in Nederland in haar eigen organisatie een gemeentelijk warmtedistributiebedrijf exploiteerde, is deze na 2007 op afstand gezet. De rol van de gemeente Purmerend beperkt zich daarmee tot aandeelhouder. De inhoudelijke betrokkenheid van de gemeentebestuurders beperkt zich tot het sturen op hoofdlijnen. De RvC controleert namens de aandeelhouder de directie van de SVP.

Op 19 september 2008 is de raad per brief geïnformeerd over de “negatieve reserve” van € 55,6 mln. die in de boeken van de gemeente Purmerend is opgenomen. Dit gecumuleerde negatieve vermogen is ontstaan door de aanloopverliezen van de Stadsverwarming in de periode 1981 tot 2007.

Op 20 mei 2009 geeft de provincie Noord-Holland, in haar rol als toezichthouder op de gemeentelijke financiën, in een brief aan de gemeente Purmerend twee aanwijzingen:

1. Het afboeken van de negatieve reserve stadsverwarming van €55,6 mln.
2. Het aangeven van structurele dekking in de begroting 2010-2013 in plaats van de onzekere uitkering van dividend.

Hoewel het aanhouden van negatieve reserves volgens het BBV (besluit begroting en verantwoording) al sinds 2004 niet meer is toegestaan, stemden opeenvolgende accountants hier wel mee in. De reden was dat deze reserve al langer bestond en er een redelijke verwachting was dat deze negatieve reserve kon worden ingelopen voor 2019. De reden dat de provincie ingreep was dat de gemeente Purmerend zelf aangaf dat het minder waarschijnlijk was geworden dat de negatieve

reserve voor 2019 ingelopen kon worden. De oplossing was dat de negatieve reserve verrekend werd met de algemene reserve.

Op 22 december 2009 wordt de raad gevraagd in te stemmen met een verbeterplan voor de Stadsverwarming (Mimosa). De raad stemt hier mee in. Dit plan rust op drie pijlers:

- ➔ Op orde brengen van de bedrijfsvoering o.a. door:
 1. Inbesteden van cruciale onderdelen als facturatie, debiteurenbeheer en klantcontacten.
 2. Implementatie van een nieuw integraal ERP (Enterprise Resource Planning)-systeem (incl. financiën).
- ➔ Verbeteren energiedistributie o.a. door:
 1. Uitvoeren van Slimnet (vervanging 4.000 huisaansluitingen door nieuw innovatief materiaal, herontwerp warmtenet) i.v.m. problemen met hoge grondwaterstand.
 2. Uitvoeren van achterstallig onderhoud (o.a. vervanging flexleidingen).
- ➔ Implementatie energietransitie: voorzien in een duurzame warmteproductie die rendement en leveringszekerheid borgt.

In de aandeelhoudersvergadering van 15 december 2009 is het businessplan Mimosa en de vertaling ervan in de jaar- en meerjarenprognose 2009-2019 vastgesteld door de aandeelhouder.

De doelstelling was om het warmteverlies terug te brengen van 35% naar 22% en een CO2 reductie van 78% te realiseren voor de inwoners die zijn aangesloten op de Stadsverwarming. Warmteverlies is de hoeveelheid warmte die verloren wordt tussen productie en gebruik. Voor de optimalisatie van het warmtenet moest €24 mln. worden uitgetrokken, dat zou moeten leiden tot een structureel financieel voordeel van €3 mln. per jaar.

In 2011 heeft het college, na consultatie van de gemeenteraad, besloten om voor maximaal €45 mln. aan leningen te verstrekken aan de Stadsverwarming. Deze financiering komt bovenop het bij de oprichting ingeboekte negatieve vermogen die het gevolg was van de eerdere aanloopverliezen.

In 2014 wordt in plaats van het nogmaals verstrekken van leningen door de gemeente Purmerend, gekozen voor een andere wijze van financieren, namelijk door middel van een garantstelling. De Stadsverwarming kan hierdoor bij de Bank Nederlandse Gemeenten tegen vergelijkbare voorwaarden financiering krijgen als bij de gemeente Purmerend zelf. Het voordeel van deze constructie ligt deels in de publieke beeldvorming: er wordt steeds meer gekeken naar het vreemd vermogen per inwoner als criterium voor de mate waarin gemeenten financieel solide zijn. Door deze constructie komt het vreemd vermogen niet meer op de balans van de gemeente, maar op de balans van de Stadsverwarming.

Op 13 maart 2015 wordt de biowarmtecentrale de Purmer geopend, waarmee jaarlijks 100.000 ton biomassa (houtsnippen) worden verbrand om warmte op te wekken.

Uit de begroting voor 2016 blijkt dat het uitkeren van dividend de komende jaren nog niet aan de orde is. Dit kan pas in een structureel winstgevend situatie, en dit zal naar verwachting pas na 2019 het geval zijn. Los van het dividend wordt jaarlijks wel een opslag van € 700.000 uitgekeerd aan de gemeente Purmerend als risicoprovisie op de garantstelling van de lening portefeuille van ruim € 81 mln.

1.3 Wettelijk kader

De warmtewet is het belangrijkste juridische kader voor dit onderzoek. De wet is op 1 januari 2014 in werking getreden en geldt alleen voor kleinverbruikers. In de warmtewet staat dat er een maximumprijs voor warmte is wanneer deze afgenomen wordt bij een stadsverwarming. De Autoriteit Consument en Markt neemt hierover jaarlijks een besluit voor het begin van het nieuwe jaar en publiceert deze prijzen op de website. In de Warmtewet staat hierover het volgende: De

wettelijke grondslag voor het vaststellen van de maximumprijs is artikel 2, derde lid, onderdeel a, van de Warmtewet:

Artikel 5, eerste lid van de warmtewet luidt:

“De Autoriteit Consument en Markt stelt de maximumprijs vast die een leverancier ten hoogste zal berekenen voor de levering van warmte. Van het besluit tot vaststelling van een maximumprijs wordt mededeling gedaan in de Staatscourant.”

De maximumprijs is gebaseerd op het NMDA-principe en bestaat uit een vast en variabel deel. De wettelijke grondslag hiervoor is artikel 5, tweede lid van de Warmtewet:

“De maximumprijs is gebaseerd op de integrale kosten die een verbruiker zou moeten maken voor het verkrijgen van dezelfde hoeveelheid warmte bij het gebruik van gas als energiebron. Deze kosten worden bepaald met de rendementsmethode en zijn opgebouwd uit een gebruiksafhankelijk deel, uitgedrukt in een bedrag in euro per gigajoule, en een gebruiksonafhankelijk deel uitgedrukt in een bedrag in euro.”

1.4 Ontwikkelingen / actualiteit

De Stadsverwarming komt in de begroting van de gemeente Purmerend op meerdere plekken voor. In de begroting 2017 wordt o.a. verwezen naar de ambitie uit het coalitieakkoord: “Op termijn (na 2017) wordt een deel van de verwachte dividenden van Stadsverwarming ingezet om een duurzaamheidsfonds te voeden.”

In de ontwikkelingen met betrekking tot de SVP staat beschreven dat dit dividend pas na 2020 wordt verwacht: “Op basis van de actuele meerjarenprognose van Stadsverwarming wordt vanaf 2018 een positief bedrijfsresultaat gemaakt en kan in **2020** voor het eerst dividend worden uitgekeerd. Binnen dit bedrijfsresultaat is rekening gehouden met de gevoeligheden zoals hierboven genoemd. In de periode na 2020 zal het resultaat worden bestemd voor herstel van het eigen vermogen richting € 38 mln. en tegelijkertijd een stabiel dividend aan de aandeelhouder.”

Bij de begroting 2015-2018 werd de start van de dividenduitkering nog een jaar eerder verwacht: “Voor het meerjarenperspectief zijn alle actuele inzichten verwerkt en is er gekeken naar verschillende scenario's. In deze scenario's is er ook weer zicht op dividenduitkering vanaf **2019**. In aanvang zal een deel van de winst worden gebruikt om het eigen vermogen van de Stadsverwarming te herstellen. In deze programmabegroting is binnen de benodigde weerstandsvermogen voor Stadsverwarming geen bedrag meer opgenomen.”

In de kadernota 2013 is zelfs al sprake van dividenduitkering in 2016: “Daarnaast wordt rekening gehouden met een gezond draaiende BV Stadsverwarming vanaf 2015. Dit is het eerste jaar dat de voorgenomen biowarmtecentrale het volledige jaar operationeel is. Gerekend wordt op een dividenduitkering in **2016** over het boekjaar 2015. Ook voor de jaren daarna is er dan weer een jaarlijks dividend.”

In de begroting 2012 werd nog geen voorspelling gedaan over het moment van toekomstige dividenduitkering, omdat dit te onvoorspelbaar werd geacht: “Tot en met 2015 wordt in het meerjarenperspectief geen rekening gehouden met dividend. Op grond van de actuele inzichten is er geen zekerheid over dit dividend. Er is een transitieprogramma voor de stadsverwarming dat ertoe moet bijdragen dat de BV een gezonde onderneming wordt die jaarlijks ook aan de aandeelhouder een redelijke vergoeding kan uitkeren.”

In de loop van de jaren is de verwachting ten aanzien van toekomstige winstgevendheid dus vrijwel ieder jaar negatief bijgesteld. Tegelijkertijd is de risicoservering in het benodigde weerstandsvermogen van de gemeente in 2015 op € 0,- gezet.

Jaar	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Risico SVP in weerstandsvermogen	€ 5 mln.	€ 5,6 mln.	€ 5 mln.	€ 0 mln.	€ 0 mln.	€ 0 mln.

Figuur 1: Risico deelneming SVP op weerstandvermogen

1.5 Onderzoeksvraag en afbakening

Artikel 2 lid 2 van de verordening van de rekenkamercommissie Purmerend en Beemster omschrijft de taak van de rekenkamercommissie als volgt:

De taak van de rekenkamercommissie is het uitvoeren van beleidsevaluaties en doelmatigheidsonderzoeken die een bijdrage leveren aan de doeltreffendheid van het beoogde gemeentelijk beleid, alsmede de doelmatige en rechtmatige voorbereiding en uitvoering daarvan.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

“In hoeverre zijn de afgesproken doelstellingen met de Stadsverwarming Purmerend op een doeltreffende en rechtmatige wijze gerealiseerd?”

De hoofdvraag is opgesplitst in de volgende onderzoeksvragen:

1. *a) Welke meetbare doelstellingen zijn sinds de verzelfstandiging vanaf 2007 door de Stadsverwarming Purmerend geformuleerd en gerapporteerd in de begrotingen en jaarverslagen?*
b) Hoe hebben de prestaties op deze doelstellingen zich ontwikkeld?
2. *Wat is de huidige staat van de Stadsverwarming Purmerend in termen van dienstverlening, klanttevredenheid, financiën en risico's en in hoeverre zijn deze resultaten in lijn met eerdere besluitvorming?*
3. *In welke mate zijn de besluiten over de investeringen, begrotingen en jaarlijkse doelstellingen van de Stadsverwarming Purmerend rechtmatig geweest?*

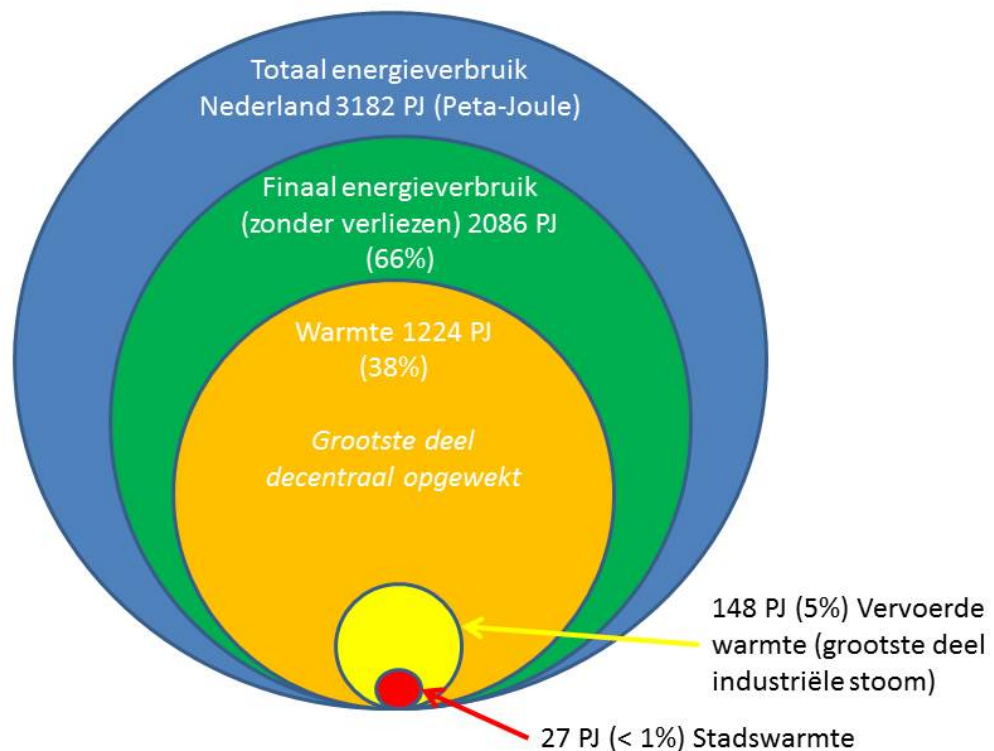
Qua afbakening richt het onderzoek zich primair op de periode vanaf de verzelfstandiging van de Stadsverwarming Purmerend in 2007 tot heden. De periode ervoor valt buiten het onderzoek. Ook richt het onderzoek zich primair op de situatie bij de SVP en niet op stadsverwarming in brede zin of alternatieven hiervoor in Purmerend of Beemster.

Bij dit onderzoek is gebruik gemaakt van desk research, dossieronderzoek en interviews. Conform de verordening heeft de rekenkamercommissie de bevoegdheid om ook onderzoek te doen naar vertrouwelijke stukken.

2. Stadsverwarming: landelijke ontwikkelingen en lokaal beeld

Stadsverwarming is één van de manieren waarop gemeenten in Nederland klimaatdoelstellingen willen bereiken. Stadswarmte die duurzaam wordt opgewekt staat daarom volop in de belangstelling. In Amsterdam worden 60.000 woningen (ruim 10% van het totaal) verwarmd via stadswarmte van het Afval Energie Bedrijf. In Utrecht zijn nu 37.500 woningen aangesloten op stadswarmte (bijna 30%) en in Rotterdam 40.000 woningen (ruim 10%). Deze gemeentes hebben de ambitie om het aantal woningen uit te breiden en de opwekking van de warmte meer te verduurzamen. In Amsterdam en Rotterdam wordt restwarmte van het Afval Energie Bedrijf gebruikt om warmte op te wekken. Utrecht heeft vooralsnog vooral fossiele bronnen voor de opwekking van warmte. In Alkmaar wordt in de huisvuilcentrale (HVC) ook warmte opgewekt voor distributie via warmtenetten. In Purmerend wordt meer dan 70% van de woningen verwarmd met stadswarmte. Bovendien wordt de stadswarmte in Purmerend voor het grootste deel (80%) opgewekt met biomassa. Wat dat betreft is Purmerend dus in bepaalde opzichten verder dan de drie grote gemeenten.

Toch speelt stadswarmte landelijk gezien een beperkte rol. Onderstaand figuur laat zien wat de verhoudingen tussen de verschillende soorten energieverbruik zijn in Nederland:



Figuur 2: Landelijk aandeel stadswarmte in energieverbruik (CBS, 2016)

Van de totale hoeveelheid energie die in Nederland wordt verbruikt, is ongeveer 38% bestemd voor productie van warmte. Hiervan wordt verreweg het grootste gedeelte decentraal opgewekt. Dit gaat bijvoorbeeld via HR-ketels in woningen, of in decentrale opwekking in de industrie. Decentrale opwekking betekent dat de energie wordt opgewekt op de plek waar het ook wordt verbruikt.

Stadswarmte valt onder het gedeelte “vervoerde warmte”. Het grootste deel in deze categorie heeft betrekking op warmte in de vorm van industriële stoom. Vooral de chemie industrie verbruikt veel van dit type warmte. De opwekking hiervan is vaak nog niet duurzaam, maar in sommige sectoren verandert dit. In de glastuinbouw wordt volop geëxperimenteerd met verschillende opties voor verduurzaming, zoals bijvoorbeeld geothermie. Bij geothermie wordt water naar een grote diepte gepompt (ongeveer 1,5 km.). De aardlagen daar zijn warm en verwarmen het water. Kassen hebben deze warmte vooral in de winter nodig. Stadswarmte zoals in Purmerend heeft landelijk gezien een aandeel van minder dan 1% in het totale energieverbruik. 5% van de woningen in Nederland krijgt warmte via stadsverwarming. Het verschil wordt verklaard doordat ongeveer 1/5 gedeelte van het energieverbruik opgaat aan de verwarming van gebouwen.

De regering heeft de ambitie uitgesproken om de afhankelijkheid van aardgas af te bouwen. Omdat er toch altijd behoefte aan warmte zal zijn, is het belangrijk te begrijpen welke oplossingen hiervoor het meest effectief zijn qua kosten en qua duurzaamheidseffect. Amsterdam en Rotterdam zetten hierbij vooral in op stadsverwarming die gevoed wordt met industriële restwarmte. In andere steden en ook in dorpen wordt veel gekozen voor warmtepompen. Het voordeel van verwarming via een warmtepomp is dat er relatief weinig elektriciteit nodig is om warmte te leveren. In vergelijking met directe elektrische verwarming is een warmtepomp twee tot zes keer zo zuinig (afhankelijk van het type). Doordat ook de kosten zijn verlaagd en de kwaliteit van de apparatuur afgelopen jaren is verbeterd, zijn warmtepompen steeds rendabeler geworden. Het grote voordeel van warmtepompen is dat er geen aparte infrastructuur hoeft te worden aangelegd, wat bij stadswarmte wel het geval is. Wel zal bij grootschalige toepassing het elektriciteitsnet verzwakt moeten worden. Ook is er nauwelijks sprake van warmteverlies, omdat de warmte op dezelfde plek wordt verbruikt als waar hij wordt opgewekt. Een nadeel van warmtepompen is dat het grootste rendement wordt bereikt bij lage temperatuurverwarming. Dit werkt goed bij bijvoorbeeld vloerverwarming, maar bij bestaande huizen kan dit niet altijd eenvoudig worden toegepast. Ook is het bij eengezinswoningen iets makkelijker toe te passen dan bij appartementencomplexen en zal er vaak aanvullend geïsoleerd moeten worden. Welke optie de voorkeur heeft hangt af van lokale omstandigheden.

Landelijk gezien hebben de SDE subsidies (Stimulering Duurzame Energie) van het ministerie van Economische Zaken een grote impact op de keuze voor duurzaamheidsoplossingen. Deze subsidie is niet van toepassing op kleinschalige opwekking. De basis van deze regeling is een neutrale houding ten opzichte van het type techniek voor de productie van duurzame energie. Alle productiemethoden die voldoen aan de eisen voor duurzaamheid kunnen een aanvraag indienen. De aanvraag die de laagste kosten heeft om het financieel rendabel te maken, ontvangt subsidie. Omdat bij- en meestook van houtsnippers in kolencentrales hierbij vaak (ongeveer 70%) als winnaar naar voren kwam, is een groot deel van de SDE subsidie hier naar toe gegaan. Hierover is controversie ontstaan, omdat houtsnippers deels via bulk carriers wordt ingevoerd uit Noord-Amerika en ook omdat de bij- en meestook in kolencentrales bestaansrecht geeft aan deze centrales. Een aantal politieke partijen wil sluiting van alle kolencentrales en de subsidiëring van bij- en meestook maakt dit moeilijker. In de publieke beeldvorming wordt het vervoer van houtsnippers niet als duurzaam gezien, omdat bij het transport via bulk carriers veel vervuilende stookolie wordt gebruikt. De Tweede Kamer heeft in april 2016 een motie aangenomen om een einde te maken aan deze vorm van subsidiëring.

De houtsnippers die door de Stadsverwarming Purmerend worden gebruikt komen uit bossen van Staatsbosbeheer en haar partners. Het gaat om duurzaam beheerde bossen. Staatsbosbeheer gebruikt hiervoor bijvoorbeeld geen bomen op arme zandgronden en houdt de bossen in stand. Door de relatief korte afstand speelt de verbruikte energie voor het vervoer een kleinere rol. Desalniettemin is er natuurlijk vrachtverkeer nodig om de houtsnippers te vervoeren. Wanneer Staatsbosbeheer de oudere bomen om zou laten vallen en op een natuurlijke manier zou laten

vergaan, zou de CO₂ van het hout via een rottingsproces alsnog in de lucht terecht komen. Door dit hout te verbranden, wordt op een nuttige manier gebruik gemaakt van de energie uit het hout.

3. Ontwikkelingen periode 2007 - 2017

3.1 Geschiedenis stadswarmte in Purmerend

Stadsverwarming in Purmerend begon in 1981. In het begin was de Stadsverwarming alleen distributeur van warmte en werd de warmte betrokken van een warmtekrachtcentrale van een extern bedrijf (later NUON/Vattenfall). Een warmtekrachtcentrale wekte elektriciteit op en gebruikt de warmte voor het stadswarmte netwerk in Purmerend.

In 2006 is door het college besloten de warmtedistributie niet meer binnen een dienst van de gemeente te organiseren, maar meer op afstand in een B.V. Hierdoor zou een meer zakelijke relatie ontstaan, waarbij het college op hoofdlijnen stuurt en er aparte financiële verantwoording plaatsvindt. In lijn met de Gemeentewet is dit een collegebesluit, waarbij de gemeenteraad in staat wordt gesteld wensen en bedenkingen te uiten. Dit is gebeurd.

Bij deze verzelfstandiging werden nieuwe afspraken gemaakt over de aansturing. Door de financiën te ontvlechten, ontstond op de balans van de gemeente Purmerend een “negatieve reserve” van ruim € 55 mln. De verwachting in 2006 was dat deze “aanloopverliezen” uiteindelijk in 2019 zouden zijn ingelopen. De gemeenteraad is hier ook zo over geïnformeerd en heeft op basis van deze verwachting ingestemd met de andere aansturing.

Op 28 januari 2008 werd het college geïnformeerd over de tegenvallende financiën bij de Stadsverwarming. Op 20 juni 2008 wordt na aanvullend onderzoek de raad ook geïnformeerd. De financiële risico's spitsen zich toe op twee aspecten: het leidingnet bleek te kampen met achterstallig onderhoud en het NMDA principe (niet meer dan anders) zorgt voor een financieel risico voor de onderneming. De opbrengst is inmiddels lager dan de kosten. In juni 2008 wordt de raad geïnformeerd dat de meerjarenprognose 2007-2020 zoals voorafgaand aan de besluitvorming over verzelfstandiging was gecommuniceerd aan de raad, niet meer houdbaar is.

In 2009 wordt gestart met het businessplan MIMOSA (zie ook paragraaf 1.2). Met dit plan wordt de bedrijfsvoering verbeterd, de relaties met leveranciers versterkt en geïnvesteerd in de kwaliteit van het leidingnetwerk.

Een ander onderdeel van MIMOSA dat in deze tijd speelt is de koers naar een nieuwe bron voor de opwekking van warmte. De opwekking via gasgestookte hulpcentrales en de warmtekrachtkoppeling via de gasgestookte elektriciteitscentrale van NUON pasten niet meer binnen de toekomstvisie. NUON/Vattenfall wilde van de gascentrale af en er werd gezocht naar alternatieven. Hierbij zijn verschillende varianten onderzocht, o.a. een warmteleiding naar Alkmaar om van de restwarmte van de HVC gebruik te maken. Deze variant bleek niet haalbaar, omdat het vervoer van warmte over langere afstand teveel warmteverlies met zich meebrengt.

Een andere variant om gebruik te maken van geothermie werd ook onderzocht. Door het uit de grond pompen van water van een diepte van 3 kilometer, kan gebruik gemaakt worden van de eigen warmte van de aarde. Onderzoek leerde dat de temperatuur van de grond onder Purmerend op die diepte wel hoog genoeg is, maar dat de waterdoorlatendheid niet groot genoeg was. Daardoor zou teveel pompkracht nodig zijn om voldoende water te verwarmen.

Doordat zowel industriële restwarmte als geothermie afvielen, werd gekeken naar verwarming via duurzame biomassa. Door contacten met Staatsbosbeheer werd onderzocht of het mogelijk was afspraken te maken voor levering van duurzame biomassa. Dat bleek mogelijk.

Uiteindelijk leidde dit tot een voorstel aan de raad voor een biowarmtecentrale die gestookt zou worden met houtsnippers van Staatsbosbeheer.

Op verschillende momenten wordt de raad geïnformeerd over de op handen zijnde energietransitie. De bevoegdheden liggen voornamelijk bij het college, maar het college informeert de raad over de plannen.

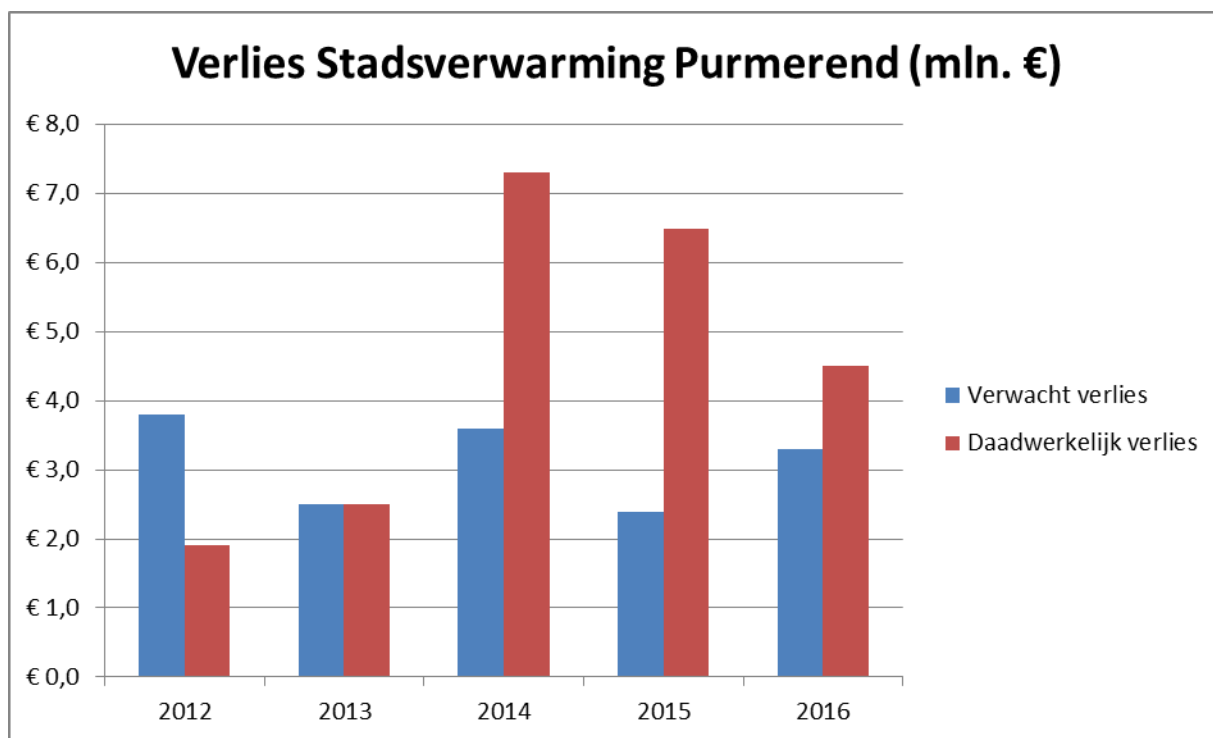
Op 28 juni 2012 besluit de raad om aanvullende wensen bij de energietransitie kenbaar te maken aan het college inzake aanvullende afspraken met alle partners over het financiële commitment en zekerheid van levering van warmte door NUON in de transitieperiode. Op 3 juli 2012 besluit het college in te stemmen met de energietransitie en in verband met de financiering een garantie af te geven van ruim € 46 mln. voor de investering in de nieuwe biowarmtecentrale.

Op 21 december 2012 sluit het college namens de gemeente Purmerend een overeenkomst met Nuon Power Generation B.V. en Stadsverwarming Purmerend voor de koop van activa van Nuon Power Generation B.V.. Het gaat hierbij om de hulpwarmtecentrale, boilers, warmtebuffers en de terreinen waar ze op staan. Hoewel het besluit over de financiering van deze koop door het college is genomen, is het besluit voor deze koop niet formeel door het college genomen. Dat had formeel wel moeten gebeuren. Bij het transport van de eigendommen constateert de notaris dat er een aanvullende overeenkomst nodig is. Het besluit hierover wordt door het college pas op 30 juni 2014 (achteraf) genomen, waarmee de juridische onvolkomenheid wordt gerepareerd.

3.2 Financiële ontwikkelingen en risico's

Vanaf de oprichting van de Stadsverwarming B.V. in 2007 wordt jaarlijks bij de aandeelhoudersvergadering de financiële verwachting voor de komende jaren besproken via de meerjarenbegroting van de SVP. Hierin worden de meest waarschijnlijke ontwikkelingen meegenomen en verdisconteerd. Voorafgaand aan de besluitvorming over de verzelfstandiging waren de financiële vooruitzichten positief. In de meerjarenbegroting 2008-2020 werd geschat dat de aanloopverliezen van ruim € 55 mln. nog enkele jaren zouden stijgen en daarna zouden dalen door een winstgevende situatie bij de stadsverwarming. Daardoor zou in 2019 dit volledige bedrag zijn terugverdiend.

Doordat in 2008 bleek dat deze verwachtingen niet realistisch waren, onder meer als gevolg van achterstallig onderhoud aan de ondergrondse infrastructuur, moesten de ramingen aangepast worden. In de loop van de jaren zijn de ramingen minder positief geworden. Het verwachte moment waarop dividend uitgekeerd kon worden en er een begin gemaakt kon worden met het terugbetalen van de aanloopverliezen schoof daardoor steeds verder door. De huidige verwachting is dat na 2019 hiermee een begin gemaakt kan worden. Dit is een grote verschuiving ten opzichte van de eerder aan de raad gecommuniceerde verwachting. Maar ook in de laatste vijf jaar zijn de verwachte resultaten gemiddeld minder goed dan de door de in de jaarstukken van de gemeente gecommuniceerde verwachte resultaten:



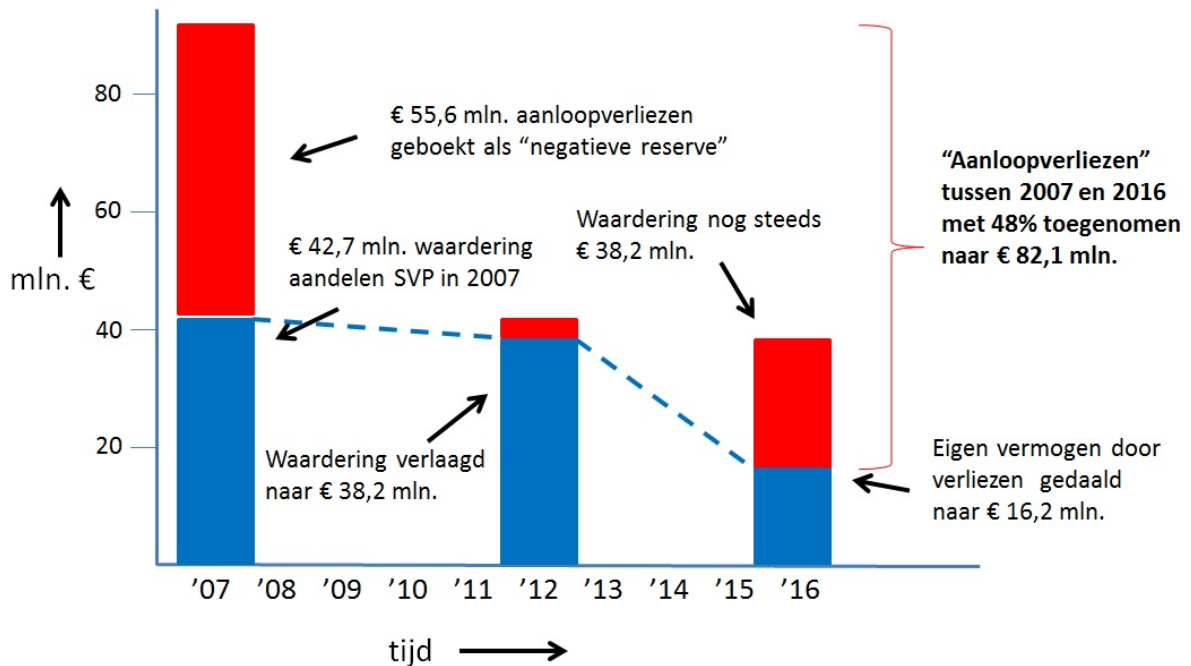
Figuur 3: jaarlijks verlies Stadsverwarming Purmerend

In de periode 2012-2016 lag het daadwerkelijke verlies van de SVP in drie van de vijf jaar substantieel hoger dan het van tevoren verwachte verlies.

De negatieve reserve van € 55,6 mln. van de Stadsverwarming moest op last van de Provincie Noord-Holland uit de boeken verwijderd worden. Concreet gebeurt dit door het ten laste te brengen van de Algemene Reserve. Negatieve reserves worden door accountants al vrij lang niet meer toegestaan.

Een andere financiële ontwikkeling is de waardering van de activa van de Stadsverwarming Purmerend. De gemeente is 100% eigenaar van de SVP en daarom wordt de SVP opgenomen in de jaarrekening van de gemeente. De accountant van de gemeente controleert daarom of de waardering van de SVP nog klopt. Hiervoor wordt jaarlijks een impairment test gedaan. Bij de oprichting van de BV was het eigen vermogen € 42,68 mln. In 2012 staat de BV gewaardeerd tegen € 38,28 mln. Het verschil van € 4,39 mln. is in de programmarekening 2011 afgeboekt als duurzame waardevermindering. Na 2011 is er geen sprake meer geweest van een duurzame waardevermindering. Toch wordt nog steeds jaarlijks verlies geleden. In 2016 was het verlies €4,5 mln. euro. (€1,2 mln. hoger dan begroot). In 2015 was het verlies € 6,4 mln. (€ 4,1 mln. hoger dan verwacht). Onderstaand figuur illustreert deze ontwikkeling:

Aanloopverliezen, eigen vermogen en waardering van stadsverwarming in Purmerend 2007-2016



Figuur 4: Aanloopverliezen, eigen vermogen en waardering

In bovenstaande grafiek geeft het linker rode gedeelte de originele aanloopverliezen weer. In 2007 werden die gewaardeerd op € 55,6 mln. Sinds 2007 zijn de verliezen gecontinueerd, het rechter rode gedeelte is het verschil tussen de waardering en het huidige eigen vermogen.

Opvallend is dat in de periode 2007-2012 het eigen vermogen van de SVP nog in de pas liep met de waardering op de balans van de gemeente, maar na 2012 van elkaar gingen verschillen.

De verliezen in de periode na 2012 hebben niet geleid tot een duurzame waardevermindering op de balans van de gemeente. Wel daalt door deze verliezen de hoogte van het eigen vermogen van de SVP. Uit het verslag van de accountant van de gemeente Purmerend wordt geconcludeerd dat er op dit moment geen aanleiding is voor een duurzame waardevermindering. De onderbouwing van de aannames achter de jaarlijkse impairment test biedt hiervoor geen basis, ondanks de opeenvolgende jaren van verliezen en het feit dat het eigen vermogen van de SVP gedaald is naar € 16,2 mln. De waardering op de balans van de gemeente is ongewijzigd en bedraagt € 38,2 mln. De verwachting van de Stadsverwarming Purmerend blijft dat het eigen vermogen zich vanaf 2019 zal herstellen. Het verlies zal dan omgezet moeten zijn in een structurele winst. De accountant van de gemeente Purmerend is het eens met de onderbouwing van deze verwachting. Ook de (andere) accountant van de Stadsverwarming is het hiermee eens.

4. Doelen en prestaties

4.1 Afspraken bij verzelfstandiging

Het besluit tot oprichting van en deelneming in de Stadsverwarming B.V. was een bevoegdheid van het college. Artikel 160 lid 2 van de Gemeentewet schrijft voor hoe de gemeenteraad hierbij moet worden betrokken:

Het college besluit slechts tot de oprichting van 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 de raad een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.

Dit proces is zorgvuldig verlopen. De raad is in de gelegenheid gesteld om wensen en bedenkingen te uiten en heeft inzage gehad in het ontwerpbesluit tot oprichting van de Besloten Vennootschap.

De verzelfstandiging heeft onder de volgende voorwaarden plaatsgevonden:

- *De bedrijfsvoering en exploitatie vindt plaats binnen het kader van het niet-meer-dan-anders-principe. Dit houdt in dat klanten van Stadsverwarming Purmerend voor hun warmte niet meer geld kwijt zijn dan wanneer ze gas zouden verbruiken. Op dat moment was de Warmtewet nog niet van kracht (die kwam in 2014). De definitie en berekening van het NMDA-tarief bestond toen dus nog niet in zijn huidige vorm¹.*
- *De bedrijfsvoering en exploitatie zodanig plaatsvindt dat eind 2019 bij de BV de geactiveerde aanloopverliezen via de exploitatie en - indien nodig - door de aanwending van de reeds aanwezige reservemiddelen, volledig zijn afgedekt (break-even);*
- *Meetbare doelstellingen: Bij het opstellen van de meerjarenbegroting 2007 en volgende jaren zal met name ten aanzien van de jaarschijf 2007 worden aangegeven welke meetbare doelstelling nagestreefd wordt.*

De laatste voorwaarde lijkt een procesafspraken. Bij iedere aandeelhoudersvergadering waarbij de meerjarenbegroting wordt behandeld, zal worden aangegeven wat de plannen zijn, welke doelstellingen worden nagestreefd en wordt ten opzichte van de start van de verzelfstandiging de ontwikkeling gevolgd.

4.2 Niet Meer Dan Anders

Het Niet-Meer-Dan-Anders principe heeft als achterliggende gedachte dat consumenten beschermd moeten worden tegen de SVP als monopolist. Waar consumenten die gas gebruiken kunnen overstappen naar een andere leverancier, kunnen klanten van de Stadsverwarming dat niet, of alleen tegen hoge kosten. In paragraaf 1.3 van dit rapport is het wettelijk kader geschetst en de rol van de Autoriteit Consument en Markt bij het bepalen van het wettelijke maximumtarief voor stadsverwarming.

De Stadsverwarming Purmerend houdt zich bij de vaststelling van tarieven aan deze maximumprijs.

¹ Er was wel een EnergieNed advies tarief, dit was een voorloper van het Niet Meer Dan Anders tarief. Dit tarief werd door de Stadsverwarming ook gevolgd.

Bij de evaluatie van de Warmtewet (Ministerie van Economische Zaken, 2016) is geconstateerd dat de invulling van dit principe tot knelpunten leidt, zowel vanuit het perspectief van afnemers als van leveranciers. In opdracht van de gemeente Utrecht is door W/E adviseurs onderzocht of de in de Warmtewet gehanteerde tarieven realistisch zijn voor de afnemers in Leidsche Rijn, een nieuwbouwwijk in Utrecht. Eén van de conclusies is dat *prijsbewuste* consumenten lagere tarieven en dus ook lagere kosten zouden kunnen bedingen op een aantal onderdelen in de prijsstelling van warmte. De gehanteerde bedragen voor aanschaf en onderhoud van een hoogrendement CV ketel zijn conform de Warmtewet volgens het onderzoeksbureau weliswaar realistisch voor gemiddelde consumenten, maar een prijsbewuste consument zou hier fors op kunnen besparen:

Voor een 'prijsbewuste' consument liggen de kosten voor een gaswoning zo'n 300 euro lager dan wanneer wordt gerekend met kentallen uit de Warmtewet. De verschillen komen door:

- *Lagere kapitaallasten (200 versus 125 euro door goedkopere cv-ketel)*
- *Hogere vaste kosten voor gas en elektriciteit (vastrecht te betalen aan leverancier, ca. 35 euro)*
- *Lagere tarieven voor gas (64,5 cent/m³ versus 58,9 cent/m³; inclusief REB en ODE; ca 70 euro)*
- *Eenmalige welkomstkorting bij keuze (nieuwe) leverancier van gas en elektriciteit, ongeveer 200 euro; er dient dan wel jaarlijks van leverancier gewisseld te worden. (W/E Adviseurs, 2017)*

Landelijk besteden verschillende organisaties aandacht aan het verschil tussen de daadwerkelijke kosten voor warmte en het potentiële voordeel dat prijsbewuste consumenten zouden kunnen behalen. Een analyse van Vereniging Eigen Huis, de Consumentenbond en de Woonbond komen uit op vergelijkbare verschillen in potentiële kosten tussen Stadswarmte en gas. In de evaluatie van de Warmtewet wordt benoemd dat nog beter gecommuniceerd moet worden dat het NMDA-tarief door de ACM gebaseerd is op gemiddelden en niet op de laagst mogelijke prijs.

In de gemeente Purmerend speelt ook dat voor ongeveer 3000 woningen die zowel gas (voor koken) als stadswarmte hebben, er dubbel vastrecht betaald moet worden. De Autoriteit Consument en Markt beschouwt dit als een lokale politieke kwestie en geeft aan dat het niet in strijd is met de warmtewet.

De verzelfstandiging van de SVP in 2007 is onder de voorwaarde van hantering van het NMDA principe tot stand gekomen. Dit principe is op dat moment niet expliciet gemaakt of in detail uitgewerkt. Ondanks dat de levering van stadswarmte in Purmerend binnen de grenzen van de letter van de wet blijft ten aanzien van de hantering van tarieven, betalen bepaalde groepen afnemers nu hogere kosten dan wanneer ze geen stadswarmte zouden hebben. Het gaat hierbij vooral om de groep prijsbewuste consumenten en om de groep mensen die nu zowel een gas als stadswarmte-aansluiting hebben.

Kookgas in huurwoningen Intermaris

Ongeveer 3000 huishoudens in Purmerend hebben relatief hoge energiekosten doordat zij naast stadsverwarming ook nog een gasaansluiting hebben voor gas om mee te koken. Door deze gasaansluiting hebben deze huurders voor drie energiebronnen vastrecht, namelijk stroom, stadsverwarming en gas. De meeste huishoudens betalen twee keer vastrecht. Intermaris geeft in een reactie aan dat zij meewerken aan het afsluiten van de gasaansluiting wanneer huurders over willen stappen op elektrisch koken. Kosten voor eventuele aanpassingen in de meterkast (bijvoorbeeld krachtstroom) zijn wel voor rekening van de huurder, evenals de kosten voor het afsluiten van het gascontract. Er staan voor de komende jaren renovaties gepland, waarbij de aansluitingen op het kookgas worden verwijderd, wanneer huurders daarmee instemmen.

4.3 In 2019 aanloopverliezen terugverdiend

De doelstelling uit 2007 om in 2019 de aanloopverliezen volledig terugverdiend te hebben, is op dit moment onbereikbaar. In 2008 werd duidelijk dat de meerjarenraming uit 2007 te optimistisch was

en het moment waarop voor het eerst winst gemaakt zou worden veel later zou liggen dan eerder verwacht. Zorgelijk is dat dit omslagmoment in de loop van de jaren steeds verder wordt uitgesteld. Waar eerder de verwachting was dat in 2019, na jaren van winst, de aanloopverliezen van € 55,6 mln. zouden zijn terugverdiend, is nu de verwachting dat in 2019 pas voor het eerst geen verlies meer wordt geleden. Voor veel stadswarmte bedrijven geldt dat het lastig is de business case rond te krijgen. Stadswarmte bedrijven vragen vaker aan gemeenten om mee te investeren in de infrastructuur. Externe financiering is moeilijk rond te krijgen, doordat de financiële rentabiliteit in de sector niet goed is. Een belangrijke onzekerheid hierin is de inkomstenkant van de Stadsverwarming. Door het NMDA tarief is de vergelijking met de gasprijs sterk bepalend voor hoeveel geld er binnenkomt. Tegelijkertijd staat deze prijs los van de kosten die het bedrijf maakt. Dat maakt de business case onzeker. Een andere onzekerheid is de hoeveelheid koude winters. Hoe kouder de winters, hoe hoger de omzet en hoe lager het verlies (of hoe hoger de winst) van de Stadsverwarmingsbedrijven.

Omgekeerd hebben warme winters een negatief effect op de financiële situatie van Stadsverwarmingsbedrijven. In de evaluatie van de Warmtewet wordt aandacht besteed aan verschillende opties om de kosten en opbrengsten van Stadswarmte meer met elkaar in lijn te brengen. Wanneer afgestapt zou worden van de sterke relatie met de gasprijs, heeft dit logischerwijs als gevolg dat er ook verder wordt afgestapt van het NMDA principe.

4.4 Doelstellingen en kengetallen

De procesafspraken om na de verzelfstandiging jaarlijks meetbare doelstellingen af te spreken en hierbij de vergelijking met de situatie in 2007 te maken, is nagekomen. Er vond en vindt intensief overleg plaats over hoe het met de SVP gaat en hoe de prestaties verbeterd kunnen worden. Hiervoor worden de volgende kengetallen gemeten:

Aantal aangesloten woningequivalenten

Sinds 2008 zijn er meer aansluitingen bijgekomen. Van 30.684 aangesloten woningequivalenten tot 32.497 in 2016, een stijging van 1813 woningequivalenten oftewel bijna 6%. Hier was geen doelstelling voor geformuleerd, behalve de ambitie om alle nieuwe woningen aan te sluiten op stadswarmte tenzij dit niet rendabel is. Er zijn nog ongeveer 10.000 woningen in Purmerend niet aangesloten op stadswarmte.

Suppletiewater: Suppletiewater is water wat moet worden toegevoegd aan het systeem als gevolg van (bijvoorbeeld) lekkage. Door middel van thermografische scans worden plekken opgespoord waar lekkage plaatsvindt, om deze vervolgens te repareren. De hoeveelheid suppletiewater daalde als gevolg van de nieuwe aanpak van gemiddeld 30.000 m³ per jaar in 2008 naar 16.840 m³ in 2014, 15.550 m³ in 2015 en 15.161 m³ in 2016.

Warmteverlies: de doelstelling was om het warmteverlies te laten dalen van 35% naar ongeveer 22%. In 2016 bedroeg het warmteverlies nog 32,7%. Dit doel is dus niet bereikt en wordt veroorzaakt door de leeftijd van het net en daarmee de isolatiekwaliteit.

Verkoop warmte (GJ)

In 2008 werd nog 844.434 GJ verkocht, in 2016 was dit 855.574 GJ. Dit is een groei van 1,3%. Hier was geen doelstelling voor afgesproken, maar de groei is lager dan de groei van het aantal woningequivalenten. Mogelijke verklaringen voor deze licht dalende warmtevraag is betere isolatie van woningen, warmere winters en andere vormen van energiebesparing. Noot hierbij: er bestaat

een tegenstrijdigheid tussen het maximaliseren van de GJ per aansluiting en het gemeentelijke duurzaamheidsbeleid.

Klachten

Vanaf 2011 wordt het aantal klachten bijgehouden. In deze periode is het aantal klachten per jaar gedaald van 348 naar 175. Deels kan dit verklaard worden door een verbetering van de bedrijfsvoering als gevolg van interventies door de directie. Zo is de slecht presterende extern belegde klantenservice weer inbesteed.

Jaar	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Klachten	348	366	212	221	183	175

Figuur 5: Binnengekomen klachten per jaar over Stadsverwarming Purmerend

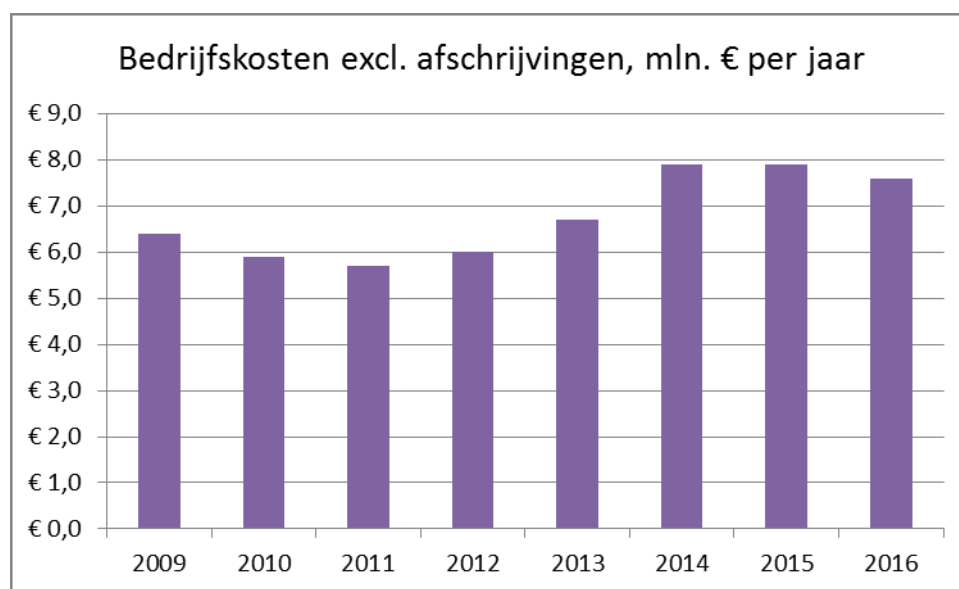
Klanttevredenheid

Klanttevredenheidsonderzoeken worden sinds 2012 tweejaarlijks gerapporteerd in het jaarverslag. De tevredenheid is gestegen van een 6,8 in 2012 naar een 7,0 in 2014 en in 2016 verder gestegen naar een 7,2.

4.5 Doelmatigheid

Om de doelmatigheid te onderzoeken is gekeken naar de trend in de ontwikkeling van de personeelskosten, diensten van derden, materiaalkosten en overige bedrijfskosten in relatie tot de prestatie indicatoren. De kosten die zijn meegenomen zijn alle bedrijfskosten exclusief de afschrijvingen op zaken die geactiveerd zijn. Doelmatigheid is een lastig te meten begrip, omdat het iets zegt over de ontwikkeling van de kosten in relatie tot de gerealiseerde prestaties en het lastig kan zijn om de relatie tussen beiden scherp te leggen. Het is daarom van belang om het oordeel te beperken tot de trends.

De afschrijvingskosten van activa zijn niet meegenomen in dit overzicht, omdat de investeringen hierin doorgaans goed afgestemd worden met de aandeelhouder of met de gemeenteraad (wanneer er aanvullende financiering nodig is).



Figuur 6: Jaarlijkse bedrijfskosten SVP exclusief afschrijvingen.

Wat opvalt is dat vanaf 2009 de kosten zijn gedaald en daarna weer zijn gestegen. Vanaf 2015 vindt er weer een lichte daling plaats in de kosten. De grootste wijziging in de afgelopen jaren is de ingebruikname van de biowarmtecentrale. De kostenstijging in 2014 kan hiermee verklaard worden.

4.6 Afsluiting van stadsverwarming

De Stadsverwarming Purmerend kan onder bijzondere omstandigheden overgaan tot afsluiting. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren wanneer een klant de rekeningen al een tijd niet heeft betaald. Pas na herhaaldelijke aanmaningen zal uiteindelijk de rechter bepalen of afsluiting toegestaan is. Hierbij geldt dat een klant waarbij een medisch probleem speelt, altijd met een doktersverklaring de afsluiting kan terugdraaien. Stadsverwarming Purmerend werkt samen met de schuldhulpverlening van de gemeente Purmerend om door middel van preventietrajecten het afsluiten van verwarming te voorkomen. Dit is effectief: slechts 0,2% van de klanten van de SVP wordt vanwege wanbetaling afgesloten. Landelijk ligt dit op 0,3%.

In het jaarbericht 2016 van de Stadsverwarming wordt hierover het volgende gemeld: *“In het laatste kwartaal van 2016 is er een pilot van een half jaar gestart met de Gemeente Purmerend. Klanten met herhaaldelijke betalingsproblemen worden geselecteerd voor een huisbezoek. Zowel het bellen van klanten als het afleggen van huisbezoeken leiden ertoe dat het factuurbedrag van betaalachterstanden beperkt blijven en het aantal over te dragen dossiers aan een deurwaarder is afgenomen.”*

Een andere vorm van afsluiting van stadsverwarming is wanneer dit op eigen verzoek gebeurt. Bij klanten die over willen stappen op andere energievoorziening, bijvoorbeeld met zelf opgewekte warmte met zonneboilers of een warmtepomp, is nu geen standaardbedrag bepaald tegen welke kosten en onder welke voorwaarden dit mogelijk is. Gemiddeld genomen zal dit in Purmerend tussen de € 1000 en € 2000 kosten. De hoogte van dit bedrag wordt veroorzaakt door de huidige werkwijze, waarbij de aansluitleidingen volledig worden verwijderd. In andere gemeenten kan dit vaak eenvoudiger. In de voorbereiding van de nieuwe warmtewet zal waarschijnlijk een standaardbedrag worden opgenomen om een leveringscontract te beëindigen. Dit zal waarschijnlijk lager liggen dan de huidige kosten voor klanten van de Stadsverwarming die op een alternatieve manier in hun energievoorziening willen gaan voorzien.

5. Rechtmatigheid besluiten raad en college

Om de rechtmatigheid van de besluiten van de gemeenteraad en het college te toetsen, zijn vijf omvangrijke besluiten ten aanzien van de SVP onderzocht.

Het gaat om de volgende besluiten:

1. Het besluit om **aandelen van NUON te verkopen** (juli 2009)
2. Het besluit om in te stemmen met de financiering (garantie aan SVP) voor de investering van € 44 mln. in de energietransitie, waaronder de nieuwe **biowarmtecentrale** (juli 2012).
3. Het besluit om de **activa van Nuon Power Generation B.V.** over te nemen (december 2012).
4. Het besluit om borg te staan voor **leningen** van de SVP voor € 22 mln. (november 2014).
5. Het proces om in te stemmen met de **begroting** van de SVP. Hiervoor wordt specifiek gekeken naar de besluitvorming omtrent de meerjarenbegroting 2017-2020 van de gemeente Purmerend, waar de SVP als deelneming onderdeel uitmaakt.

Bij deze besluiten wordt bekeken in hoeverre de financiële regeling is gevolgd, in hoeverre het college bevoegd was om het besluit te nemen en of de procedures goed zijn gevolgd.

Met betrekking tot de rechtmatigheid zijn de artikelen 7 en 13 van de financiële verordening van belang. Deze zijn als bijlage B toegevoegd aan dit rapport. Voor alle garanties die worden afgegeven en voor alle kapitaalverstrekkingen geldt dat het college hier pas over mag besluiten wanneer de raad hierover is geïnformeerd en in staat is gesteld om wensen en bedenkingen te kunnen uiten. Hierbij wordt gemotiveerd wat het openbaar belang er van is. Voor garantstellingen ten behoeve van de SVP geldt dat financiële risico's moeten worden meegewogen bij de berekening van het benodigde weerstandsvermogen.

Bij drie van de vijf besluiten is er sprake van een nieuw besluit voor een garantie of kapitaalverstrekking. Bij het besluit om in te stemmen met de begroting 2017-2020 is hier geen sprake van, evenmin als bij de verkoop van de aandelen in Nuon. De rechtmatigheid van bovenstaande besluiten wordt hieronder in tabelvorm weergegeven:

	<i>Is de raad vooraf geïnformeerd en in staat gesteld wensen en bedenkingen te uiten?</i>	<i>Is in het collegebesluit het openbaar belang gemotiveerd?</i>	<i>Is het effect meegenomen in de berekening van het weerstandsvermogen?</i>
Verkoop aandelen NUON	Ja	Ja	Ja
Financiering biowarmtecentrale	Ja	Ja	Ja
Overnemen activa NUON	Ja	Ja	Ja
€ 22 mln. leningen voor SVP in 2014	Ja	Ja	Ja
Begroting 2017-2020	Ja	Ja (raadsbesluit)	Ja

Figuur 6: Rechtmatigheid besluiten SVP

Verkoop aandelen NUON

Op 5 juli 2009 wordt de Provincie Noord-Holland per brief geïnformeerd door het college van Purmerend dat er goedkeuring wordt verleend voor de verkoop van de aandelen in Nuon. Conform artikel 160 lid 2 van de Gemeentewet (zie bijlage B) is de gemeenteraad vooraf gevraagd wensen en bedingen kenbaar te maken. Dit is op 16 april 2009 gebeurd. Het uiteindelijke besluit is namens het college ondertekend door de burgemeester van Purmerend.

Financiering energietransitie, waaronder de nieuwe biowarmtecentrale.

Op 12 juni 2012 heeft het college besloten de raad te informeren over het concept besluit ten aanzien van de energietransitie, waaronder de financiering van de nieuwe biowarmtecentrale. Op 28 juni 2012 heeft de raad hier wensen en bedingen bijgeuit. Op 28 juni 2012 besluit het college om de garantstelling af te geven aan de SVP. In de daarop volgende jaarrekeningen komt deze garantstelling terug in de risicoparagraaf.

Besluit overnemen Activa van NUON

Op 21 december 2012 sluit het college namens de gemeente Purmerend een overeenkomst met Nuon Power Generation B.V. en Stadsverwarming Purmerend voor de koop van activa van Nuon Power Generation B.V.. Het gaat hierbij om de hulpwarmtecentrale, boilers, warmtebuffers en de terreinen waar ze op staan. Hoewel het besluit over de financiering van deze koop door het college is genomen, is het besluit voor deze koop niet op de juiste wijze ondertekend. Bij het transport van de eigendommen constateert de notaris dat er daarom een aanvullende overeenkomst nodig is. Het besluit hierover wordt door het college op 30 juni 2014 genomen, waarmee het geheel uiteindelijk rechtmatig tot stand is gekomen.

Borgstellingen € 22 mln. aan leningen in 2014

Op 25 november 2014 besluit het college om in te stemmen met een garantie aan de SVP om borg te staan voor nieuwe leningen ter hoogte van € 22 mln. In de onderbouwing hiervoor wordt aangegeven dat de raad hierover in 2011 al is geïnformeerd en de gelegenheid heeft gehad hier wensen en bedingen bij te kunnen uiten. Op 26 mei 2011 heeft de gemeenteraad inderdaad met deze kaders ingestemd. Het collegebesluit is dus conform de financiële verordening en artikel 160 van de Gemeentewet genomen.

Begroting 2017-2020

In de begroting 2017-2020 worden de risico's van de deelneming in de SVP meegenomen bij de berekening van het weerstandvermogen. Dit risico wordt ingeschat op € 0,-, wat concreet betekent dat de kans dat zich een structurele waardevermindering voor zal doen als nihil wordt ingeschat. Dit kan als opvallend worden gezien, gezien het feit dat de meerjarenraming van de SVP in het verleden meerdere malen een te positief beeld heeft geschetst van de financiële ontwikkelingen én de SVP alleen nog maar verlies heeft geleden. Ook ontvangt de gemeente jaarlijkse € 700.000,- aan risicoprovisie op de garanties die aan de SVP zijn afgegeven ten behoeve van de leningen. Wanneer er geen risico is, zou er ook geen risicoprovisie voor hoeven te worden afgedragen. Het feit dat meerdere accountants tot op heden geen aanleiding zien voor een duurzame waardevermindering, sluit niet uit dat dit in de toekomst wel kan gebeuren. De begroting zelf is langs de gebruikelijke weg door de gemeenteraad goedgekeurd.

6. Duurzaamheid

In het milieubeleidsplan 2012-2016 wordt de Stadsverwarming Purmerend genoemd als belangrijk onderdeel van de duurzaamheidsstrategie. Hierin worden twee afspraken gemaakt:

1. Het "warmte, tenzij"-principe wordt gehanteerd: nieuwe bouwwerken worden aangesloten op het warmtedistributienet van Purmerend, tenzij dit economisch niet rendabel is (e.e.a. conform gemeentelijke bouwverordening).
2. De Stadsverwarming Purmerend wordt gestimuleerd om het warmtenet verder te verduurzamen.

Naast deze afspraken wordt het belang van de SVP voor de duurzaamheidsambitie benoemd, onder andere het belang van de duurzaamheidseducatie, CO2 reductie en het verbeteren van de luchtkwaliteit.

Kritiek op de duurzaamheid van Stadswarmte is dat projectontwikkelaars huizen met stadsverwarming uit kostenoverwegingen bewust minder goed isoleren, waarmee het duurzaamheidsvoordeel weer kleiner wordt. Deze redenering is niet helemaal onwaar, maar ligt genuanceerder: de energieprestatie van een gebouw wordt weergegeven met een energieprestatiecoëfficiënt (EPC). Voor gebouwen die aangesloten zijn op stadsverwarming wordt dit meegenomen bij de beoordeling van de efficiëntie van de woning. Bij de bouwaanvraag van een nieuwe woning moeten projectontwikkelaars aantonen dat ze voldoen aan de op dat moment geldende EPC. Aan de manier waarop er aan voldaan wordt (betere isolatie, zonnepanelen etc.) worden geen eisen gesteld, alleen dat er aan voldaan wordt. Op het moment dat woningen aangesloten worden op stadsverwarming, verdwijnt de wettelijke noodzaak tot andere vormen van energiebesparing. Een projectontwikkelaar kan er voor kiezen om nieuwe woningen op alle mogelijke manieren optimaal te verduurzamen, maar dit brengt ook hogere kosten met zich mee. In de praktijk kiest de projectontwikkelaar dus wellicht voor minder goede isolatie, waardoor het potentiële duurzaamheidseffect van stadsverwarming dan mogelijk teniet wordt gedaan. Overigens zal dit probleem worden opgelost door strengere eisen die vanaf november 2015 landelijk zijn opgenomen in het Bouwbesluit. De EPC zal plaatsmaken voor de wettelijke eisen van de "Bijna Energieneutrale Gebouwen" (BENG). Met ingang van 1 januari 2019 (voor overheidsgebouwen) respectievelijk 1 januari 2021 (voor overige gebouwen) moeten nieuwe woningen en utiliteitsgebouwen bijna energieneutrale gebouwen zijn.

Het gebruik van houtsnippers voor energieproductie is in Nederland controversieel geworden door de berichtgeving over de import van houtsnippers uit Canada. Het kappen van bos en het verscheppen ervan over de oceaan wordt door een meerderheid van de Tweede Kamer niet als duurzaam gezien. Het hout van de biowarmtecentrale in Purmerend komt van Staatsbosbeheer in Nederland. De benodigde energie om het hout naar Purmerend te transporteren is daardoor uiteraard lager. Volgens Staatsbosbeheer wordt 70%-80% van de jaarlijkse groei geoogst. Netto neemt de hoeveelheid CO2 die in bomen van Staatsbosbeheer is opgeslagen toe.

De houtsnippers die door de SVP worden gebruikt hoeven niet gedroogd te worden. Ze mogen zelfs wat vochtig zijn voordat ze de oven ingaan. Het drogen van houtsnippers voor andere biomassa toepassing (bv in pelletkachels) gebeurt vaak met aardgas, waardoor de biomassa als brandstof een stuk minder duurzaam kan worden.

De prijs van houtsnippers op de wereldmarkt is aan het stijgen, doordat er steeds meer vraag naar komt. Voor de Stadsverwarming Purmerend kan dit op termijn een risico vormen, doordat de kosten hierdoor toe kunnen gaan nemen. De Stadsverwarming heeft langlopende contracten met Staatsbosbeheer, waardoor dit risico beperkt is.

7. Conclusies

In de conclusies van dit onderzoek worden de onderzoeksvraag en de deelvragen beantwoordt. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: *“In hoeverre zijn de afgesproken doelstellingen met de Stadsverwarming Purmerend op een doeltreffende en rechtmatige wijze gerealiseerd?”*

Vanaf de verzelfstandiging zijn vrij consequent meetbare doelstellingen geformuleerd en gerapporteerd in begrotingen en jaarverslagen. Hierdoor is een helder beeld ontstaan van de prestaties van de Stadsverwarming Purmerend.

Op financieel gebied werd na de verzelfstandiging duidelijk dat er een probleem was met de (ondergrondse) infrastructuur, waardoor grootschalige renovatie noodzakelijk was. Hiervoor is onder meer het programma MIMOSA opgestart. Ook werd later besloten over te stappen op een meer duurzame warmtevoorziening via de in 2014 in gebruik genomen biowarmtecentrale. Mede door deze investeringen is de doelstelling om in 2019 de aanloopverliezen helemaal terugverdiend te hebben, niet bereikt. Het is ook nog niet gelukt om de Stadsverwarming Purmerend winstgevend te krijgen.

De verwachting om winst te maken is in de loop van de jaren verder naar achteren geschoven. Waar de raad bij besluitvorming over verzelfstandiging nog uitging van het terugverdienen van de aanloopverliezen in 2019, is dit in de loop van de jaren veranderd naar 2019 als jaar waarin voor het eerst winst wordt gemaakt. Ook na 2008, het jaar waarin het grote achterstallige onderhoud voor het eerst aan het licht kwam, is de meerjarenraming nog in negatief opzicht aangepast.

Het is opvallend dat, ondanks het feit dat de SVP sinds 2007 gemiddeld bijna € 3 mln. per jaar verlies heeft gemaakt, de risicoreservering in het weerstandsvermogen op € 0,- staat. Dit betekent in feite dat het college de kans dat de SVP in de nabije toekomst verlies blijft draaien verwaarloosbaar acht. Jaarlijks ontvangt de gemeente Purmerend wel € 700.000 als risicoprovisie op de garanties die zijn afgegeven voor leningen. De accountant van de gemeente Purmerend heeft afgelopen jaren op basis van de impairment test van de SVP geen reden gezien om de verwachting en het weerstandsvermogen bij te stellen. Voor 2016 was er een grote “headroom” in de impairment test, wat inhoudt dat er veel ruimte is om toekomstig verlies op te kunnen vangen.

Op vrijwel alle andere meetbare doelstellingen is de SVP sinds de verzelfstandiging beter gaan presteren. De klanttevredenheid is verbeterd, het aantal storingen en klachten is gedaald en ook op technische indicatoren zoals de hoeveelheid suppletiewater en het terugdringen van het warmteverlies is progressie geboekt. Bij de laatste indicator was de verbetering wel fors lager dan van tevoren (ook door externe experts) ingeschat. De bedrijfskosten van de Stadsverwarming Purmerend ontwikkelen zich normaal en laten geen reden tot zorg zien wat betreft de doelmatigheid.

Qua rechtmatigheid zijn in dit onderzoek vijf collegebesluiten gecontroleerd en getoetst op basis van de vigerende verordeningen en wetgeving, zoals de financiële verordening en de gemeentewet. Deze besluiten waren allemaal op een rechtmatige wijze tot stand gekomen.

Voor prijsbewuste klanten is stadsverwarming duurder dan gas. Het NMDA (niet meer dan anders) tarief voor stadswarmte is gebaseerd op een gemiddelde klant. Een deel van de klanten voelt zich daardoor afhankelijk van dure warmtevoorziening.

De drempel om een overeenkomst met de stadsverwarming te beëindigen is in Purmerend hoger dan in sommige andere plaatsen, zoals Almere of Utrecht. In de nieuwe warmtewet zal een vast tarief geregeld worden voor klanten die hun contract met een stadswarmte leverancier willen beëindigen. Ook zal de mogelijkheid tot tariefdifferentiatie worden opgenomen. Voor klanten die bijvoorbeeld een contract met een laag vastrecht en een hoger bedrag per GJ warmte willen, zal die mogelijkheid er kunnen komen. Het is aan de gemeenteraad en het college om hier kaders voor op te stellen, zodra deze wetgeving is aangepast.

Bijlage A: Geraadpleegde bronnen

Autoriteit Consument en Markt, *Besluit tot vaststelling van de maximumprijs en de berekening van de eenmalige aansluitbijdrage en het meettarief warmteverbruik per 1 januari 2017*, 2016.

CBS, *Hernieuwbare Energie in Nederland 2015*, 2016.

Gemeente Purmerend, *Milieubeleidsplan Gemeente Purmerend Periode 2012-2016*, 2011.

Ministerie van Economische Zaken, *Evaluatie Warmtewet en toekomstig marktontwerp warmte*, 9 februari 2016.

W/E adviseurs, *Energiekosten Leidsche Rijn Utrecht, vergelijking gas en stadsverwarming*, 16 juni 2017.

Verder:

- Wijziging van de Warmtewet, Wetsvoorstel, Memorie van Toelichting, Advies RvS, op: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail-aanhangig?cfg=wetsvoorsteldetails&qry=wetsvoorstel%3A34723>
- Jaarverslagen, jaarrekeningen, begrotingen, meerjarenramingen en achterliggende documentatie van de Stadsverwarming Purmerend.

Bijlage B: Financiële verordening en wetteksten

Financiële regeling gemeente Purmerend

Artikel 7. Informatieplicht

Het college besluit niet over:

- a. het verstrekken van leningen en garanties en
 - b. het verstrekken van kapitaal aan instellingen en ondernemingen,
- dan nadat de raad is geïnformeerd over het voornemen en hiertoe in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.

Artikel 13 Garanties en zekerheden

1. Bij het uitzetten van middelen, het verstrekken van garanties en het aangaan van financiële participaties uit hoofd van de publieke taak bedingt het college indien mogelijk zekerheden. Het college motiveert in zijn besluit het openbaar belang van dergelijke uitzettingen van middelen, verstrekkingen van garanties en financiële participaties.

2. Door de gemeente worden drie soorten garanties en borgstellingen onderkend:

- a. Achtervang in de vorm van renteloze leningen door gemeenten t.b.v. het Waarborgfonds Sociale Woningbouw: Er wordt geen voorziening gevormd ter grote van het risico dat de gemeente met de achtervangregeling loopt;
- b. Garantstelling t.b.v. HVC en Stadsverwarming Purmerend: Er wordt geen voorziening gevormd ter grote van het risico dat de gemeente met de garantie loopt. Wel worden de financiële risico's meegewogen in de berekening van het benodigde weerstandsvermogen;
- c. Overige garantstellingen: Bij het verstrekken van een garantie wordt een voorziening ten laste van de begroting gevormd ter grote vanja het risico dat de gemeente met de garantie loopt. Als in de begroting niet is voorzien in budget voor deze voorziening dan doet het college vooraf aan de garantieverlening een voorstel aan de raad voor een begrotingswijziging.

Artikel 160 Gemeentewet

1 Het college is in ieder geval bevoegd:

- a. het dagelijks bestuur van de gemeente te voeren, voor zover niet bij of krachtens de wet de raad of de burgemeester hiermee is belast;
- b. beslissingen van de raad voor te bereiden en uit te voeren, tenzij bij of krachtens de wet de burgemeester hiermee is belast;
- c. regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van de gemeente, met uitzondering van de organisatie van de griffie;
- d. ambtenaren, niet zijnde de griffier en de op de griffie werkzame ambtenaren, te benoemen, te schorsen en te ontslaan;
- e. tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente te besluiten;
- f. te besluiten namens de gemeente, het college of de raad rechtsgedingen, bezwaarprocedures of administratief beroepsprocedures te voeren of handelingen ter voorbereiding daarop te verrichten, tenzij de raad, voor zover het de raad aangaat, in voorkomende gevallen anders beslist;
- g. ten aanzien van de voorbereiding van de civiele verdediging;
- h. jaarmarkten of gewone marktdagen in te stellen, af te schaffen of te veranderen.

2 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 de raad een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.

3 Een besluit als bedoeld in het tweede lid behoeft de goedkeuring van gedeputeerde staten. De goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

4 Het college neemt, ook alvorens is besloten tot het voeren van een rechtsgeding, alle conservatoire maatregelen en doet wat nodig is ter voorkoming van verjaring of verlies van recht of bezit.