

ONDERZOEKSOPZET

Provinciale besluitvorming en informatievoorziening inzake het Warmtebedrijf Rotterdam

Zuid-Holland

| april 2019

| Inhoudsopgave |

Aanleiding.....	3
Achtergrond.....	3
Probleemstelling en onderzoeksvragen.....	4
Afbakening.....	4
Werkwijze	5
Beoordelingskader.....	6
Organisatie, rapportage, planning en procedure	7
Slotopmerkingen.....	7

Aanleiding

Op 19 september 2018 namen Provinciale Staten (PS) met algemene stemmen een motie aan waarin de Randstedelijke Rekenkamer wordt gevraagd om een onafhankelijk onderzoek uit te voeren naar de bedrijfsvoering en de rol van de provincie bij het Warmtebedrijf Rotterdam.¹ De Rekenkamer heeft dit verzoek gehonoreerd en is in januari 2019 gestart aan een vooronderzoek. Deze onderzoeksopzet is daarvan het resultaat.

Achtergrond

Provinciale doelstellingen, strategieën en instrumenten

De provincie Zuid-Holland wil onder meer als netwerkpartner, verbinder en kennismakelaar een bijdrage leveren aan de energietransitie. Warmte en innovatie vormen de belangrijkste strategieën van de *Energieagenda Watt anders 2016-2020-2050* (hierna: Energieagenda), die PS in oktober 2016 hebben vastgesteld.² De strategie Werken aan Warmte gaat in op het gebruik van aardwarmte en industriële restwarmte als alternatieven voor fossiele energie. Het doel van de provincie voor 2020 is om 9 Petajoule (PJ) aan aardwarmte en 11 Petajoule (PJ) aan restwarmte beschikbaar te hebben voor gebruikers uit de industrie, glastuinbouw en de gebouwde omgeving. In 2035 moet de gebouwde omgeving CO₂ neutraal zijn, de glastuinbouw in 2050.³

In het Nationaal Energieakkoord (2013) is afgesproken dat elke provincie een warmteplan opstelt dat alternatieven voor aardgas uitwerkt. In het *Warmteplan Anders Verwarmen; Naar een duurzame warmtevoorziening* uit 2017 (hierna: Warmteplan) zijn vijf actielijnen voor warmte uitgewerkt die de warmtestrategie van de provincie Zuid-Holland vormen; toewerken naar een hoofdinfrastructuur, toewerken naar een open markt voor warmte, versneld ontwikkelen van aardwarmte, optimaliseren en innoveren, en regionale warmtestrategieën ontwikkelen met warmtekansenkaarten. Tezamen moeten deze actielijnen leiden tot een hoofdinfrastructuur voor warmte waarop vraag en aanbod kunnen worden afgestemd. Deze hoofdinfrastructuur, ook wel 'warmterotonde' genoemd, zal zowel bestaande als nog te realiseren warmtenetwerken en -bronnen met elkaar moeten verbinden. Om deze hoofdinfrastructuur te ontwikkelen heeft de provincie in oktober 2017 het Warmteparticipatiefonds (hierna: WPF) opgericht, waarvan de provincie 100% aandeelhouder is via de Houdstermaatschappij Zuid-Holland.⁴ De doelstelling van dit revolverend fonds is tweeledig: bijdragen aan de realisatie van de energiedoelen zoals geformuleerd in de Energieagenda (CO₂-reductie) en het realiseren van een schaa sprong in de warmtemarkt op het terrein van vraag, aanbod, infrastructuur en systemoperator-schap.⁵

Warmtebedrijf Rotterdam

Sinds de oprichting in 2006 is de provincie klein aandeelhouder van het Warmtebedrijf Rotterdam (hierna: WbR), het overgrote deel van de aandelen was in handen van de gemeente Rotterdam. Het WbR bouwt, beheert en onderhoudt onder meer het warmtetransportnetwerk in de regio Rotterdam, ter benutting van de restwarmte uit de Rotterdamse haven. Vanaf 2007 kende het WbR meerdere keren financiële problemen. In 2016 werd het *herstelplan Warmtebedrijf Rotterdam* vastgesteld.⁶ Dit herstelplan kende twee delen: conflictbemiddeling met

¹ Provincie Zuid-Holland (2018), *Motie 837: Onderzoek Rekenkamer Warmtebedrijf*, 19 september 2018

² Provincie Zuid-Holland, *Warmteplan Anders Verwarmen: Naar een duurzame warmtevoorziening*, februari 2017, pp. 4, 11, 13

³ Provincie Zuid-Holland, *Energieagenda Watt Anders 2016-2020-2050*, oktober 2016, p. 20

⁴ Provincie Zuid-Holland, *Warmteplan Anders Verwarmen: Naar een duurzame warmtevoorziening*, februari 2017, p. 20

⁵ Provincie Zuid-Holland, *Investeringsstrategie Warmteparticipatiefonds*, februari 2017, p. 5

⁶ Warmtebedrijf Rotterdam (2016), *Herstelplan Warmtebedrijf Rotterdam*

warmteleverancier AVR en het verkrijgen van een grotere afzetmarkt voor de restwarmte uit de Rotterdamse haven; de warmtelevering Leidse Regio.

Een manier om de Leidse regio van industriële restwarmte uit de Rotterdamse haven te voorzien betreft de zogenaamde Leiding over Oost (hierna: LoO). Vanuit provinciaal perspectief is deze LoO één van de tracés in de te realiseren hoofdinfrastructuur voor warmte. Recentelijk hebben PS (30 januari 2019) en de gemeenteraad Rotterdam (7 februari 2019) ingestemd met de Bestuursovereenkomst Leiding over Oost. Met inachtneming van een aantal opschortende voorwaarden, hebben de gemeente Rotterdam en de provincie hierin afspraken vastgelegd om te komen tot een toekomstbestendige businesscase van het WbR. Door de provincie wordt dit gezien als een belangrijke stap voor de realisatie van de beoogde warmte-infrastructuur. Met deze bestuursovereenkomst LoO komt er een balans in het aandeelhouderschap in het WbR van enerzijds de provincie (1,3%) en het WPF (48,7%) en anderzijds de gemeente Rotterdam (50%).⁷

Probleemstelling en onderzoeksvragen

Dit onderzoek richt zich op het dossier Warmtebedrijf Rotterdam. Hiertoe is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd.

Centrale onderzoeksvraag

Hoe is in de provincie Zuid-Holland de besluitvorming en de informatievoorziening verlopen inzake het dossier Warmtebedrijf Rotterdam?

De centrale onderzoeksvraag is uitgesplitst in twee deelvragen:

1. Heeft besluitvorming inzake het dossier Warmtebedrijf Rotterdam op zorgvuldige wijze plaatsgevonden?
2. Zijn PS op toereikende wijze geïnformeerd inzake het dossier Warmtebedrijf Rotterdam?

Afbakening

Dit onderzoek richt zich op:

- Het door de provincie Zuid-Holland geformuleerde warmtebeleid in relatie tot het dossier Warmtebedrijf Rotterdam, alsook het daarbij relevante provinciale beleid ten aanzien van betrokken verbonden partijen.
- Een aantal belangrijke momenten in de besluitvorming door GS, PS en waar relevant (verbonden) partijen in relatie tot het dossier Warmtebedrijf Rotterdam.
- De informatievoorziening aan PS met betrekking tot de benoemde belangrijke besluitvormingsmomenten.

Daarbij focust de Rekenkamer zich op de periode vanaf medio 2016 tot heden. In juni 2016 werd het herstelplan Warmtebedrijf Rotterdam goedgekeurd in de Rotterdamse gemeenteraad,⁸ waarbij het Rotterdamse college onder meer werd opgeroepen tot het zoeken naar nieuwe aandeelhouders voor het Warmtebedrijf. Vanaf dat moment nam de actieve betrokkenheid van de provincie als aandeelhouder van het Warmtebedrijf toe. Gebeurtenissen of documentatie van vóór deze periode zouden onderdeel uit kunnen maken van dit onderzoek, voor zover deze bijdragen aan de beantwoording van de onderzoeksvragen.

⁷ Provincie Zuid-Holland (2018), Statenvoorstel *Bestuursovereenkomst LoO*, 18 december 2018, PZH-2018-674435809

⁸ Gemeente Rotterdam (2016), Raadsvoorstel *Herstelplan Warmtebedrijf Rotterdam*, 23 mei 2016, 16bb4053; Gemeente Rotterdam (2016), Besluit *Herstelplan Warmtebedrijf Rotterdam*, 2 juni 2016, 16bb4445

Rekenkamer Rotterdam voert momenteel een soortgelijk rekenkameronderzoek uit naar de rol van de gemeente Rotterdam bij het WbR. Gezien de raakvlakken tussen de beide onderzoeken zal er regelmatig afstemming plaatsvinden tussen beide rekenkamers.

Werkwijze

De motie *Onderzoek Rekenkamer Warmtebedrijf* werd door PS met algemene stemmen aanvaard.⁹ Mede ingegeven door de externe evaluatie van de Randstedelijke Rekenkamer en de Programmaraad door I&O Research (2018) en de inbreng van Statenleden hierover tijdens de commissie Bestuur en Middelen van 13 februari jl., is het de wens van de Rekenkamer om PS (meer) te betrekken bij het onderzoeksproces. Derhalve heeft de Rekenkamer bij PS voorgesteld een klankbordgroep op te stellen. Hier is positief op gereageerd. De klankbordgroep bestaat uit Statenleden van zowel de coalitie- als oppositiepartijen. Het gaat om procesmatige betrokkenheid, benadrukt wordt dat de Rekenkamer onafhankelijk is en zelf gaat over de inhoud van de rapportage. De klankbordgroep zal circa vier keer bijeenkomen gedurende het onderzoek. De eerste bijeenkomst heeft reeds plaatsgevonden op 6 maart jl. en is benut om met de klankbordgroep te reflecteren op de conceptonderzoeksvragen en de mate waarin deze aansluiten bij de insteek van de motie (onafhankelijk onderzoek naar de bedrijfsvoering en de rol van de provincie bij het Warmtebedrijf Rotterdam). Aan de hand van deze bijeenkomst zijn de onderzoeksvragen aangescherpt.

In een inleidend hoofdstuk zal het warmtebeleid van de provincie in relatie tot het dossier Warmtebedrijf Rotterdam worden beschreven. Hiervoor zal de Rekenkamer zich primair baseren op beleidsdocumenten zoals de provinciale jaarstukken, de Energieagenda Watt Anders 2016-2020-2050¹⁰, het Warmteplan Anders Verwarmen¹¹ en de Investeringsstrategie Warmteparticipatiefonds¹². Aanvullend zullen interviews worden gehouden met ambtelijk betrokkenen en betrokken (verbonden) partijen.

Uitwerking centrale onderzoeksvraag

Hieronder is beschreven op welke wijze de beantwoording van de deelvragen zal plaatsvinden.

Deelvraag 1: Heeft besluitvorming inzake het dossier Warmtebedrijf Rotterdam op zorgvuldige wijze plaatsgevonden?

In deelvraag 1 onderzoekt de Rekenkamer de besluitvorming inzake het dossier WbR. Hierbij richt de Rekenkamer zich met name op:

- Een aantal belangrijke momenten in de besluitvorming door GS, PS en waar relevant (verbonden) partijen inzake het dossier WbR. Gesprekken met de ambtelijke organisatie en de klankbordgroep zijn mede bepalend voor de keuze van deze momenten; en
- De daarvoor relevante communicatie en informatie-uitwisseling tussen de ambtelijke organisatie, GS en betrokken (verbonden) partijen.

⁹ Provincie Zuid-Holland (2018), *Motie 837: Onderzoek Rekenkamer Warmtebedrijf*, 19 september 2018

¹⁰ Provincie Zuid-Holland (2016), *Energieagenda Watt Anders 2016-2020-2050*

¹¹ Provincie Zuid-Holland (2017), *Warmteplan Anders Verwarmen: Naar een duurzame warmtevoorziening*

¹² Provincie Zuid-Holland (2017), *Investeringsstrategie Warmteparticipatiefonds*

Voor de beantwoording van deze vraag zal de Rekenkamer zich met name baseren op informatie van onder meer de ambtelijke organisatie, GS, betrokken (verbonden) partijen. Hiervoor zullen ook interviews worden gehouden met gedeputeerden, ambtelijk betrokkenen en betrokken (verbonden) partijen.

Deelvraag 2: Zijn PS op toereikende wijze geïnformeerd inzake het dossier Warmtebedrijf Rotterdam?

In deelvraag 2 onderzoekt de Rekenkamer voor de benoemde besluitvormingsmomenten of de informatievoorziening aan PS inzake het dossier WbR toereikend (tijdig, begrijpelijk en volgens afspraak)¹³ is geweest. Mede op basis van deze bevindingen beoordeelt de Rekenkamer in hoeverre PS haar kaderstellende en controlerende rol hebben kunnen vervullen. Hierbij richt de Rekenkamer zich met name op:

- De informatievoorziening aan PS inzake het Warmtebedrijf Rotterdam.
- De sturing en controle door PS op basis van de ontvangen (of ontbrekende) informatie.

Voor de beantwoording van deze vraag zal de Rekenkamer zich baseren op verslagen van PS (commissie)vergaderingen en onderliggende stukken. Aanvullend zullen interviews worden gehouden met de ambtelijke organisatie en gedeputeerde(n).

Beoordelingskader

Om tot bevindingen te kunnen komen wordt een beoordelingskader gehanteerd. In Tabel 1 is het voorlopige beoordelingskader opgenomen. Dit voorlopige beoordelingskader wordt nog besproken met ambtelijk betrokkenen. Mede op basis van inzichten uit deze bespreking, wordt het beoordelingskader definitief gemaakt.

Tabel 1 Voorlopig beoordelingskader

Onderzoeksvragen	Criteria
1. Heeft besluitvorming inzake het dossier Warmtebedrijf Rotterdam op zorgvuldige wijze plaatsgevonden?	Besluitvorming door provincie
	1. Provinciale besluiten inzake het WbR zijn zorgvuldig voorbereid en genomen.
	2. De communicatie en informatie-uitwisseling tussen de ambtelijke organisatie, GS en betrokken (verbonden) partijen aangaande de besluiten was voldoende.
2. Zijn PS op toereikende wijze geïnformeerd inzake het dossier Warmtebedrijf Rotterdam?	Besluitvorming door verbonden partijen
	3. Besluitvorming door verbonden partijen heeft conform afspraken met de provincie plaatsgevonden.
	4. Er zijn afspraken gemaakt over de informatievoorziening.
	5. De informatievoorziening aan PS voldoet aan de afspraken.
	6. De informatievoorziening aan PS is tijdig en begrijpelijk. ¹⁴

¹³ Zie voor deze criteria met betrekking tot de informatievoorziening ook: Randstedelijke Rekenkamer (2007), *Grip op grote projecten Zuid-Holland*, juli 2007; en Randstedelijke Rekenkamer (2018), *Samen Sturen: Onderzoek naar de bestuurlijke en ambtelijke aansturing van de realisatie van de Uithoflijn*, december 2018.

¹⁴ Randstedelijke Rekenkamer (2007), *Grip op grote projecten Zuid-Holland*, juli 2007

Organisatie, rapportage, planning en procedure

Organisatie

Dit onderzoek zal worden uitgevoerd door:

- Manon Laan (onderzoeker);
- Bart Huisman (onderzoeker)
- Linda Thompson – Voetee (projectleider).

Rapportage, planning & procedure

In Tabel 2 is een planning op hoofdlijnen opgenomen voor het opstellen van het rapport.

Tabel 2 Planning onderzoek

Fase	Planning	Product
Onderzoeksopzet	Januari t/m maart 2019	Onderzoeksopzet
Onderzoek	April 2019 t/m augustus 2019	Concept Nota van bevindingen
Wederhoor, feitelijk	Augustus 2019	Nota van bevindingen
Wederhoor, bestuurlijk	September/oktober 2019	Bestuurlijke nota
Publicatie	November 2019	Eindrapport + 5-minutenversie
Behandeling	Q4 2019	Presentatie + behandeling

De Rekenkamer stelt een rapport op waarin de bevindingen staan uitgeschreven. Deze concept Nota van bevindingen zal bij de provincie worden voorgelegd voor feitelijk wederhoor. Na ontvangst van de feitelijke reactie wordt de Bestuurlijke nota opgesteld. Deze nota bevat de conclusies en aanbevelingen. De Bestuurlijke nota zal worden voorgelegd voor bestuurlijk wederhoor. Voorafgaand aan het bestuurlijk wederhoor vindt over de resultaten van het onderzoek eventueel een gesprek plaats met de verantwoordelijk gedeputeerde(n). De Bestuurlijke nota, de reactie van GS en het nawoord van de Rekenkamer vormen samen het eindrapport. Het streven is om het rapport in november 2019 te publiceren.

De Rekenkamer houdt rekening met de provinciale belangen in relatie tot het definitieve investeringsbesluit ('FID'), welke gepland staat voor medio juni 2019 en die is opgenomen in de Bestuursvereenkomst Leiding over Oost. Indien de Rekenkamer *gedurende* het onderzoek kennis neemt van informatie welke zij van belang acht voor de besluitvorming, dan houdt zij de mogelijkheid open om deze te delen met PS, in afstemming met de klankbordgroep.

Slotopmerkingen

- Deze onderzoeksopzet is opgesteld op basis van een globale verkenning van het onderwerp. Op basis van het verzamelde onderzoeksmateriaal kan de aanpak gedurende het onderzoek worden bijgesteld. Indien dit naar het oordeel van de Rekenkamer tot majeure aanpassingen van de opzet leidt, wordt dit schriftelijk kenbaar gemaakt.
- De Rekenkamer deelt aan PS en GS alle opmerkingen en bedenkingen mee die zij naar aanleiding van haar bevindingen van belang acht. Ook als dit niet expliciet onderdeel is van de onderzoeksopzet.

- Voor de uitvoering van het onderzoek is het van belang dat de Rekenkamer inzage heeft in alle relevante stukken waarover de provincie beschikt, of kan beschikken op basis van haar bevoegdheden.
- Tenslotte overlegt de Randstedelijke Rekenkamer in algemene zin met de Rekenkamer Rotterdam voor de inhoudelijke afstemming tussen beide onderzoeken.

| Colofon |

Randstedelijke Rekenkamer

Teleportboulevard 110

1043 EJ Amsterdam

020 – 58 18 585

info@randstedelijke-rekenkamer.nl

www.randstedelijke-rekenkamer.nl

Volg ons op twitter via: [@rekenrandstad](https://twitter.com/rekenrandstad)