



T.a.v. Dhr. F. Smit namens de fracties van
Hart voor Haarlem
Liberaal Haarlem
Jouw Haarlem
VVD
Actiepartij
OP Haarlem

Kenmerk 2021/88158
Datum 10 februari 2021
Contact Inge Mulders
Telefoon 023-5114885
E-mail imulders@haarlem.nl

Kopie aan Gemeenteraad Haarlem
College Ben W Haarlem

Onderwerp: Verzoek m.b.t. onderzoek Warmtenet

Geachte heer Smit,

In november ontvingen wij van u een brief namens zes fracties met daarin het verzoek een onderzoek te starten naar de voorgenomen aanleg van een warmtenet in Meerwijk. Wij hebben daarover op 22 december jl. met een aantal van u gesproken. Uitkomst van dat gesprek was dat het, gezien de lopende besluitvorming, niet voor de hand ligt een dergelijk onderzoek te starten. Een rekenkameronderzoek heeft naar zijn aard en doorlooptijd in deze fase weinig toegevoegde waarde.

Ook uitkomst van het gesprek was om de rekenkamercommissie (RKC) te vragen om een overzicht van aandachtspunten op te stellen op basis van onderzoeken elders. De RKC heeft begrip voor uw behoefte aan kennis en ondersteuning op dit complexe beleidsterrein. Ook staat de energietransitie al enige tijd op de groslijst van onderzoeksonderwerpen van de RKC. Een eerste verkenning van dit beleidsterrein is daarom ook voor de RKC van waarde.

Voor het overzicht van aandachtspunten hebben wij ons beperkt tot beschikbaar rekenkameronderzoek naar warmtenetten. Wij hebben voor deze afbakening gekozen om dichtbij onze kerntaak als rekenkamer te blijven, met de invalshoeken rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Gevolg van deze afbakening is dat het resultaat geen uitputtende lijst van aandachtspunten is. Een tweede consequentie van deze afbakening is dat de focus op aandachtspunten vooral kritische aspecten benadrukt en de succesvolle trajecten meer buiten beschouwing laat. Het biedt kortom geen volledig inzicht in warmtenetten in brede zin, maar vooral wat geleerd kan worden van andere gemeenten.

Naast de rekenkameronderzoeken heeft de RKC ook de beoordeling van de Haarlemse aanvraag Proeftuin Aardgasvrije Wijken voor de Erasmusbuurt meegenomen in de analyse.

Het overzicht van aandachtspunten is als bijlage bij deze brief gevoegd.

De RKC beoogt hiermee uitsluitend deze kennis te ontsluiten en geeft nadrukkelijk geen advies. We hopen met deze lessen uit de projecten met warmtenetten elders, hoe algemeen soms ook, bij te dragen aan uw kaderstellende rol als raad.

Wij zullen een afschrift van deze brief sturen aan de gemeenteraad en het College van BenW.

Met vriendelijke groet,

Sacha Schneiders,
Voorzitter



Bijlage – Overzicht aandachtspunten warmtenetten o.b.v. rekenkameronderzoek

Inleiding

De energietransitie stelt de gemeente vanwege de complexiteit voor uitdagingen. Bij een keuze voor een warmtenet zijn er verschillende uitdagingen die samenkomen:

- In de eerste plaats zijn dat de lange termijn gevolgen voor de inwoners en de impact op de gemeentefinanciën. Met de kennis van nu moeten besluiten worden genomen die tientallen jaren gevolgen zullen hebben.
- In de tweede plaats de onzekerheid over de technische aspecten en de ontwikkeling daarvan. Het is bijvoorbeeld onduidelijk hoe de verschillende duurzame energiebronnen zich zullen ontwikkelen en welke technologisch vooruitgang er de komende jaren zal worden geboekt.
- In de derde plaats is het onduidelijk hoe de toekomstige marktordening er uit zal zien. Bijvoorbeeld hoe lang het ‘niet meer dan anders’ principe voor de prijsvorming nog van toepassing zal zijn of welke subsidiemogelijkheden er nog in het verschiet liggen.
- En in de vierde plaats de verschillende rollen die de gemeente heeft in deze trajecten. De gemeente was al verantwoordelijk voor bouwbesluiten, vergunningverlening, ruimtelijke ordening, regionale afstemming en coördinatie van ondergrondse werkzaamheden. Voor het specifieke onderwerp van warmtenetten komen daar de rollen van regisseur/aanjager, opdrachtgever, aandeelhouder en medebestuurder/garantsteller bij.

Deze uitdagingen maken het voor de raad lastig om een ‘juiste’ keuze te maken, om te weten welke aspecten van belang zijn om mee te wegen en om er een eigen mening over te vormen. Laat staan dat niet duidelijk is of er een ‘juiste’ keuze is.

Aandachtspunten uit rekenkameronderzoeken

De aanleidingen voor de onderzoeken van andere rekenkamersⁱ naar warmtenetten geven al een algemene indruk van de uitdagingen van deze trajecten. Dit zijn bijvoorbeeld grote vertragingen, onverwacht hoog oplopende kosten, twijfels over de (technische) keuzes die worden gemaakt, onduidelijke beleidsdoelen, onduidelijke besluitvormingstrajecten en een onvoldoende geïnformeerde en betrokken gemeenteraad.

De aandachtspunten uit de betrokken onderzoeken worden hieronder onderverdeeld in beleid, techniek, organisatie en de gemeenteraad. Dit omvat punten die van toepassing zijn op de voorbereidingsfase waarin Haarlem nu zit, maar ook punten voor de uitvoeringsfase die daarop volgt. Wij sluiten dit overzicht af met een aantal opties tot het verminderen van onzekerheden. Ook deze komen voort uit de rekenkameronderzoeken. Wij hebben geen selectie gemaakt van het op voorhand wel of niet toepasselijk zijn van de aandachtspunten op het voorliggende project en hebben geen volgorde aan willen geven.

Beleid

De volgende aandachtspunten worden genoemd ten aanzien van beleid(svorming):

- Het risico van groepsdenken, een situatie waarbij een groep van op zich zeer bekwame personen zodanig wordt beïnvloed door groepsprocessen, dat de kwaliteit van groepsbesluiten vermindert. Een groep van bestuurders en hun beleidsadviseurs heeft in een dergelijk geval onvoldoende aandacht voor relevante informatie in het besluitvormingsproces en voor alternatieven (tunnelvisie).
- Een expliciete afweging van publiek belang versus financieel belang: hoeveel is het realiseren van dit doel ons waard (ook afgewogen tegen andere beleidsdoelen van de gemeente)?
- Expliciete afweging van alternatieven voor een warmtenet of tussen verschillende soorten warmtenetten op basis van heldere criteria.
- De wenselijkheid voor keuzevrijheid tussen warmtebronnen voor gebruikers (inwoners).
- Het formuleren van SMART-doelen m.b.t. het publieke belang door concreet te maken welk specifiek doel met het warmtenet moet worden bereikt: klimaatneutraal, CO₂-reductie, aardgasvrij en wat de streefwaarden van het project m.b.t. het doel zijn.
- Aandacht voor de ruimtelijke inpassing van het warmtenet en gemeentebrede beleidsconsistentie. Bijvoorbeeld tussen ruimtelijke opgaven en klimaatdoelstellingen.
- In verband met onzekerheden in de kaderstelling reeds inbouwen van regelmatig evalueren en bijsturen (elke 2 jaar) en het beschrijven van terugvalopties. Hierdoor kan voortschrijdend inzicht worden benut en is bekend wat de mogelijkheden zijn als op enig moment wordt besloten dat het project niet wordt doorgezet.
- Het zorgvuldig afweging van de vast te leggen termijnen in afspraken/contracten/convenanten en dergelijke met externe partijen. Een lange termijn (b.v. 30 jaar) is gezien de onzekerheden niet altijd wenselijk en noodzakelijk.
- Het opnemen van een overzicht met de financiële consequenties per besluitvormingsfase.
- De afweging van exclusief overleg met één externe partij of aanbesteding met meerdere partijen.

Techniek

De volgende aandachtspunten worden genoemd ten aanzien van techniek:

- De aanwezige onzekerheid over de beschikbaarheid van warmtebronnen in Haarlem. Mogelijk is een kostbare proefboring naar geothermie noodzakelijk. Voor restwarmte in het algemeen is de verwachting dat deze door verhoogde efficiency bij de leveranciers op termijn minder beschikbaar zal zijn. Aardwarmte is duurzamer beschikbaar dan restwarmte.
- De isolatiewaarde van de woningen bij warmtenetten met midden en lage warmteniveaus. Deze moet op orde zijn en bovendien hoeft bij een hogere isolatiewaarde minder warmte te worden geleverd.
- De keuze voor een open netwerk, waardoor gebruik kan worden gemaakt van diverse warmtebronnen en netwerken onderling kunnen worden verbonden.
- De afstand waarover het warmtetransport moet plaatsvinden: hoe groter de afstand, hoe groter het warmteverlies.



Organisatie

De volgende aandachtspunten worden genoemd ten aanzien van organisatie:

- Bewustwording met betrekking tot rolscheiding en rolvastheid. Bijvoorbeeld tussen de rollen van opdrachtgever en aandeelhouder. Op voorhand dient er een escalatieprocedure te zijn beschreven.
- Zorgen dat de organisatie voldoende is opgewassen tegen professionele marktpartijen en niet afhankelijk is van ingehuurd kennis door het organiseren van kennisvergaring en kennisborging binnen de organisatie. Ook de eigen kennisontwikkeling door middel van systematisch leren van projecten moet worden geregeld. Hierbij worden contractmanagement en risicomangement benadrukt.
- Het borgen van een professionele en zakelijke aanpak in de samenwerking met externe partijen op onder meer de punten van overleg, besluitvorming, actiepunten, verslaglegging en rapportage.
- Zorgdragen voor een goede interne organisatie binnen de gemeente waarbij de wethouder systematisch wordt betrokken bij het project.
- Voldoende tijd en ruimte voor de afdeling Juridische Zaken voor advisering tijdens het gehele traject.
- Zorgen voor een flexibele organisatie. Door het experimenteel karakter van het traject moet rekening worden gehouden met vele hobbels op de weg waarop moet worden ingespeeld.

Gemeenteraad

De volgende aandachtspunten worden genoemd ten aanzien van de gemeenteraad:

- Het vroegtijdig betrekken van de gemeenteraad met een schets van het volledige traject, zodat duidelijk wordt wat er op welk moment wordt besloten en met welke consequenties.
- Het voorkomen van tijddruk op besluitvorming door de raad ook in de jaren van voorbereiding bij het traject te betrekken en niets slechts in de maanden dat de besluitvorming plaatsvindt. Zo kan worden voorkomen dat de raad de complexe materie in een (te) kort tijdsbestek moet overzien.
- Het tijdig delen van alle relevante informatie o.a. aangepaste verplichtingen, rechtshandelingen, tussentijdse resultaten, mogelijke gevolgen beëindiging. Hierbij kan worden gedacht aan de Regeling grote en risicovolle projecten en Nota Verbonden Partijen.
- De raad niet alleen betrekken bij het aanvragen van budget en andere voorgeschreven momenten met formele besluitvorming, maar ook tussentijds en inhoudelijk over onder andere (technische) voortgang, risico's en consequenties.

Mogelijkheden voor het verminderen van onzekerheden

De volgende aandachtspunten worden genoemd ten aanzien van verminderen van onzekerheden:

- Een businesscase opstellen mét gevoeligheidsanalyse (b.v. de gevoeligheid ten aanzien van verschillende financieringsvormen, het aantal aansluitingen, en vertragingen van verschillende lengten).
- Een maatschappelijke kosten/baten analyse opstellen die breder kijkt dan de businesscase.
- Een financiële en/of technische second opinion op het voorstel laten uitvoeren.

- Besluiten voorzien van een risicoanalyse, een financieel overzicht en een exitstrategie. Gevalideerd door een controller.
- Een risicoanalyse uitvoeren op diverse financiële participatievormen voor de gemeente.
- Het aanstellen van een onafhankelijke projectcontroller.

ⁱ Betrokken rekenkameronderzoeken:

Randstedelijke Rekenkamer, Leiding onder druk, 2020

Rekenkamer Amsterdam, Verduurzaming warmtevoorziening met warmtenetten, Geen geïsoleerd vraagstuk, 2019

Rekenkamer Nijmegen, De knop om, 2018

Rekenkamer Rotterdam, Warmte zonder leiding, 2019

De Handreiking Regionale Energie Strategie van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies, 2020.