

Leiding onder druk

Onderzoek naar de provinciale besluitvorming en informatievoorziening inzake het Warmtebedrijf Rotterdam

Aanleiding

De provincie Zuid-Holland, gemeente Rotterdam en het Warmtebedrijf Rotterdam (WbR) hebben in het najaar van 2017 afspraken gemaakt met Nuon over de warmtelevering aan de Leidse regio. Voor de provincie was dit een kans om het gebruik van aardgas te verminderen en de door de provincie gewenste warmterotonde¹ te realiseren.

Op 26 februari 2018 zijn PS geïnformeerd over de financiële situatie van het WbR en over de zogenoemde comfortletter die GS in het najaar van 2017 hebben afgegeven ten behoeve van Nuon. Vanaf dat moment is er binnen de provincie intensieve aandacht voor het warmtedossier en hebben er diverse besloten vergaderingen plaatsgevonden.

PS hebben met algemene stemmen een motie aangenomen waarin de Randstedelijke Rekenkamer is gevraagd om een onafhankelijk onderzoek uit te voeren naar het besluitvormingsproces inzake het WbR en de informatievoorziening daarover aan PS. De Rekenkamer heeft dit verzoek gehonoreerd.

Vraagstelling

In overleg met de voor dit onderzoek opgestelde klankbordgroep, bestaande uit Statenleden van zowel de coalitie- als oppositiepartijen, 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 beantwoord aan de hand van 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?

De Rekenkamer heeft dit voor de volgende vier opvolgende en samenhangende belangrijke momenten inzichtelijk gemaakt:

1. de comfortletter van de provincie Zuid-Holland en gemeente Rotterdam ten behoeve van Nuon uit september/oktober 2017;
2. de contracten tussen het WbR en Nuon met betrekking tot warmtelevering en de warmte infrastructuur dd. 27 oktober 2017;
3. de oprichting van WbR Holding in december 2017;
4. de ondertekening van de 403-verklaring² ten behoeve van Nuon dd. 23 februari 2018.

¹ De warmterotonde moet warmte transporteren van en naar kassengebieden en steden in de Zuidelijke Randstad, daar waar de lokale vraag niet in balans is met het lokale aanbod. Door het benutten van industriële restwarmte tezamen met hernieuwbare bronnen zoals aardwarmte en biomassa moet een robuust systeem ontstaan. Provincie Zuid-Holland (2017), Warmteplan Anders Verwarmen: Naar een duurzame warmtevoorziening, p.20

² Een besluit houdende een verklaring in de zin van art. 2:403 BW

Conclusies

Vanuit de provincie is aangegeven dat de situatie waarin dit dossier in de onderzochte periode verkeerde een zeer grote complexiteit en nog hogere dynamiek kende. De Rekenkamer heeft deze context niet expliciet onderzocht. Uit het door de Rekenkamer onderzochte feitenrelaas komt wel naar voren dat op verschillende momenten onder hoge tijdsdruk besluiten zijn genomen.

Conclusie 1 Besluitvorming WbR

Het besluitvormingsproces inzake het dossier Warmtebedrijf Rotterdam (WbR) was niet zorgvuldig. Het betreft een project waarmee tientallen miljoenen zijn gemoeid. Er is sprake geweest van groepsdenken, waardoor kritisch tegenwicht ontbrak. De provincie heeft zich bij de besluitvormingsmomenten laten leiden door haar ambitie ten aanzien van de warmtelevering aan de regio Leiden. De provincie heeft bij de besluitvorming inzake het WbR de eigenaars- en aandeelhoudersrol (voor instandhouding en continuïteit WbR) onvoldoende onafhankelijk ingevuld ten opzichte van de opdrachtgeversrol (voor beleidsrealisatie). In september/oktober 2017 was het de bedoeling dat eerst de besluitvorming van het Warmteparticipatiefonds (WPF) over de financieringsaanvraag van het WbR zou worden afgewacht en dat bij een positief besluit vervolgens WbR Holding zou worden opgericht. In december 2017 heeft de provincie echter zonder dat hier verder nog over gesproken is WbR Holding opgericht, terwijl het WPF nog geen besluit had genomen en de financiële en juridische gevolgen hiervan voor de provincie groot konden zijn. Vervolgens werd in februari 2018 besloten tot goedkeuring van een zogenoemde 403-verklaring, waardoor WbR Holding aansprakelijk werd voor de contracten met Nuon over de warmtelevering aan de regio Leiden, terwijl GS de risico's onvoldoende in beeld hadden.



Conclusie 2 Informatievoorziening PS inzake WbR

PS zijn niet toereikend geïnformeerd over en onvoldoende betrokken bij het besluitvormingsproces inzake het dossier Warmtebedrijf Rotterdam (WbR).

GS hebben niet met PS gedeeld dat zij twijfelden of de provincie een miljoenenverplichting jegens Nuon aanging/reeds was aangegaan. Door de niet toereikende informatievoorziening hebben PS hun kaderstellende en controlerende taak onvoldoende kunnen uitvoeren.

Aanbevelingen

1. Vraag GS om ervoor te zorgen dat bij de besluitvorming over unieke, grootschalige projecten met (toekomstige) substantiële financiële en/of juridische consequenties de risico-inschatting en bewaking van beheersmaatregelen bij een onafhankelijke projectcontroller/afdeling is belegd en deze functie ook als zodanig wordt uitgevoerd.
2. Vraag GS om bij de besluitvorming over unieke, grootschalige projecten met (toekomstige) substantiële financiële consequenties PS tijdig te betrekken en expliciet te communiceren over de te nemen stappen in het proces en de overdenkingen hierover. PS worden zo beter in staat gesteld om hun kaderstellende en controlerende taak uit te voeren.
3. Vraag GS om PS te informeren over mogelijke risico's zodra zij daar wetenschap van krijgen.

Meer informatie

Dit onderzoek heeft geresulteerd in het rapport "*Leiding onder druk*" en vindt u op onze website www.randstedelijke-rekenkamer.nl. Voor meer informatie kunt u zich wenden tot Ans Hoenderdos, hoenderdos@randstedelijke-rekenkamer.nl.